



Gabinete da Vice-presidência  
Conselheiro José Carlos Novelli  
Telefone: 3613-7680  
e-mail: gab.novelli@tce.mt.gov.br

**PROCESSO Nº** : 7.071-8/2014  
**PRINCIPAL** : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO  
**ASSUNTO** : CONSULTA  
**RELATOR** : JOSÉ CARLOS NOVELLI

## DECLARAÇÃO DE VOTO

**Preliminarmente**, cumpre-me assinalar que o art. 237 do nosso Regimento Interno confere ao Presidente deste Tribunal de Contas, a Conselheiro, Conselheiro Substituto, representante do Ministério Público de Contas ou ao próprio interessado, sempre por iniciativa fundamentada, a legitimidade para requerer o reexame de tese prejudgada.

No caso sob exame, observo da documentação que consta destes autos que a iniciativa da Presidência decorreu de legítima provocação do Município de Cuiabá.

Assim, pode-se dizer que este procedimento de reexame de tese de Resoluções de Consultas é derivado da iniciativa concorrente de legitimados a promovê-la, **pelo que a conheço**, na medida em que entendo preenchidos os requisitos de admissibilidade (art. 21, XIII e 237 do RITCE-MT), como bem posto pela representação ministerial no Parecer nº 3.581/2015, subscrito pelo Procurador-Geral de Contas Gustavo Coelho Deschamps.

Adentrando no exame de **mérito**, destaco inicialmente o teor das Resoluções de Consultas, cujos enunciados se pretende reexaminar. A saber:

### RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 21/2013 – TP

**“Ementa:** PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE. CONSULTA. CONVÊNIO. SEGURANÇA PÚBLICA. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS MUNICIPAIS AO GOVERNO ESTADUAL. REQUISITOS. PROCEDIMENTOS ORÇAMENTÁRIOS, FINANCEIROS E CONTÁBEIS. PREVISÃO NA LDO E LOA.

Casa Barão de Melgaço - 1ª Sede  
1953

Edifício Rondon - Sede atual  
2013



**Gabinete da Vice-presidência**  
Conselheiro José Carlos Novelli  
Telefone: 3613-7680  
e-mail: gab.novelli@tce.mt.gov.br

COMPATIBILIDADE COM O PLANO ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. DESPESA COM PESSOAL. IMPOSSIBILIDADE. IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPAL. POSSIBILIDADE. DIRETRIZES DO SUSP E DO PRONASCI. **1)** É permitido aos municípios mato-grossenses a realização de transferências voluntárias de recursos, mediante convênios, para auxílio ao custeio de despesas executadas diretamente pelo Estado de Mato Grosso na área de segurança pública, desde que respeitadas as competências privativas estabelecidas no artigo 144 da Constituição Federal e que esses recursos objetivem o melhor atendimento das políticas e ações de segurança pública nas localidades dos respectivos municípios. **2)** Na realização de transferências voluntárias mediante convênios, os procedimentos orçamentários, financeiros e contábeis a serem observados pelos entes transferidores são os definidos no artigo 116 da Lei nº 8.666/1993, artigos 16, 25 e 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal, na Portaria SOF nº 42/1999, c/c a Portaria Interministerial SOF/STN nº 163/2001, nos artigos 40 e seguintes da Lei nº 4.320/1964 e no artigo 167, VI, da Constituição Federal. **3)** O valor dos convênios deve estar previsto na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual do ente transferidor e os planos de trabalho, objetivos e metas devem ser compatíveis com o planejamento constante do Plano Estadual de Segurança Pública/MT. **4)** Não é possível a transferência voluntária de recursos para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista do Estado de Mato Grosso (Constituição Federal, artigo 167, X). **5)** Os Municípios podem instituir, mediante lei, guardas municipais, de acordo com o § 8º do artigo 144 da Constituição Federal, bem como implantar políticas de segurança pública que contemplem planos, programas, projetos e ações sociais e urbanísticas preventivas de sinistro, da violência e da criminalidade, de acordo com as diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI.”

### **RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 30/2013- TP**

**“Ementa:** TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. REEXAME DA TESE PREJULGADA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 21/2013. INCLUSÃO DE VERBETE 6 NA CITADA RESOLUÇÃO, NOS SEGUINTE TERMOS: 6) Não é permitido aos municípios mato-grossenses a promoção do custeio direto de remunerações, benefícios ou outras utilidades a agentes policiais servidores dos Governos Estadual ou Federal, independentemente da celebração de convênio entre os entes da federação, pois tal prática fere a repartição de competências estampada no artigo 144 da CF/88, afronta as Leis Complementares Estaduais nºs 231/2005 e 407/2010, configura despesa estranha ao orçamento municipal, bem como representa vínculo funcional ilegal entre o servidor estadual e o municípios”.



Casa Barão de Melgaço - 1ª Sede  
1953

Edifício Marechal Rondon - Sede atual  
2013



Gabinete da Vice-presidência  
Conselheiro José Carlos Novelli  
Telefone: 3613-7680  
e-mail: gab.novelli@tce.mt.gov.br

O ponto de interesse específico a ser enfrentado neste reexame de prejulgados decorre da expressa vedação à possibilidade de utilização de recursos oriundos de transferências voluntárias efetivadas pelos municípios, inclusive por meio de convênios, para custeio de despesas com pessoal pertencente ao Estado de Mato Grosso ou a União.

Referido impedimento seria tanto para pagamento de remuneração propriamente dita, com de outros benefícios “a agentes policiais servidores dos Governos Estadual ou Federal”.

É o que se depreende da leitura, sobretudo, do item “6” da Resolução de Consulta nº 21/2013-TP, acrescido pela Resolução de Consulta nº 30/2013-TP.

Todavia, após a edição e publicação das mencionadas resoluções consultivas, foi promulgada a Lei Complementar Estadual nº 555, de 29 de dezembro de 2014, dispondo sobre o Estatuto dos Militares do Estado de Mato Grosso, cuja Seção XXV contempla os arts. 139 a 141, nos seguintes termos<sup>1</sup>:

#### **Seção XXV Da Retribuição Pecuniária por Serviço em Jornada Extraordinária**

**Art. 139** Retribuição Pecuniária por serviço em jornada extraordinária é o valor pago, pelo Estado de Mato Grosso ou município, ao militar estadual convocado no período de folga e que se apresente para realização de atividade de reforço no serviço policial ou bombeiro militar em atividade finalística, conforme conveniência e necessidade da administração. *(Artigo vetado pelo Governador, mas mantido pela Assembleia Legislativa do Estado, conforme publicado no D.O.E. De 08/07/2015)*

**Parágrafo único.** A retribuição pecuniária descrita neste artigo será devida a todos os militares estaduais integrantes da instituição, que forem empregados em jornada extraordinária para reforço do serviço policial ou bombeiro militar.

**Art. 140** O valor da retribuição pecuniária prevista no artigo anterior será

1Ca Fontes: [www.al.mt.gov.br](http://www.al.mt.gov.br) e [www.gestao.mt.gov.br](http://www.gestao.mt.gov.br)



**Gabinete da Vice-presidência**  
Conselheiro José Carlos Novelli  
Telefone: 3613-7680  
e-mail: gab.novelli@tce.mt.gov.br

paga por cada hora trabalhada do militar estadual, nos seguintes termos:  
*(Artigo vetado pelo Governador, mas mantido pela Assembleia Legislativa do Estado, conforme publicado no D.O.E. De 08/07/2015)*

I - para Cabos e Soldados, 0,75% (zero vírgula setenta e cinco por cento) da maior remuneração da graduação de Soldado;

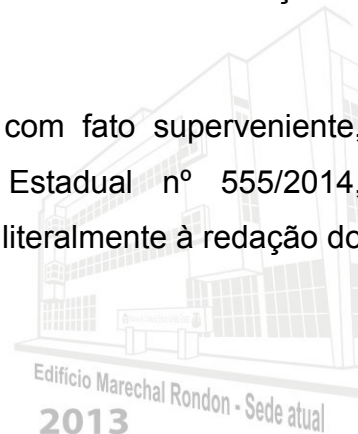
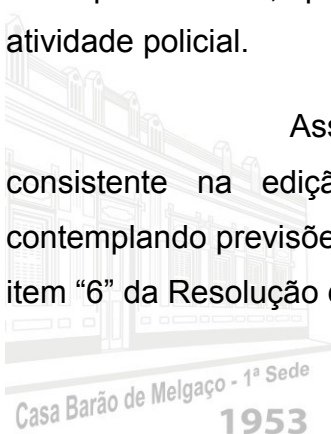
II - para Subtenentes e Sargento, 0,75% (zero vírgula setenta e cinco por cento) da maior remuneração da graduação de Terceiro Sargento;

III - para Oficiais, 0,75% (zero vírgula setenta e cinco por cento) da maior remuneração do posto de Segundo Tenente. Parágrafo único. O militar estadual convocado para desempenho de jornada de serviço extraordinária não poderá executar carga horária diária inferior a 04 (quatro) e superior a 06 (seis) horas, nem tão pouco executar carga horária mensal superior a 50 (cinquenta) horas.

**Art. 141** O valor pago a título de retribuição pecuniária por serviço em jornada extraordinária não integra o subsídio do militar estadual, sendo vedada a sua incorporação aos vencimentos a qualquer título ou fundamento. *(Artigo vetado pelo Governador, mas mantido pela Assembleia Legislativa do Estado, conforme publicado no D.O.E. de 08/07/2015)*

Nota-se, das retrocitadas transcrições, notícias de vetos do Poder Executivo aos dispositivos que versam sobre a retribuição por jornadas extraordinárias de policiais e bombeiros militares. No entanto, o Poder Legislativo os rejeitou, no exercício da competência que lhe é atribuída pelo § 4º, do art. 66 da Lei Maior, de modo que foi mantida a possibilidade da referida prática laboral, mediante contraprestação pecuniária de nítido caráter indenizatório, que poderá ser custeada tanto pelo Estado, quanto por município que se mostrar interessado no reforço da atividade policial.

Assim, é inegável que nos deparamos com fato superveniente, consistente na edição da referida Lei Complementar Estadual nº 555/2014, contemplando previsões legais expressas que se contrapõem literalmente à redação do item “6” da Resolução de Consulta nº 21/2013.





Gabinete da Vice-presidência  
Conselheiro José Carlos Novelli  
Telefone: 3613-7680  
e-mail: gab.novelli@tce.mt.gov.br

Com efeito, prescreve o § 1º, do art. 2º do Decreto-Lei nº 4.657/42<sup>2</sup>, recepcionado pelo ordenamento constitucional vigente, que **“a lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior”**.

Portanto, ainda que as citadas resoluções normativas deste Tribunal tivessem força de lei em sentido formal, é evidente que estariam revogadas, ao menos parcialmente. O que se dizer, então, de ato normativo regulamentar que, à evidência, conflita com texto de Lei Complementar.

É bem verdade, por outro lado, que possuem os Tribunais de Contas competência para apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público, à luz do disposto na Súmula 347 do Excelso Pretório.

No entanto, não somente a evolução doutrinária, mas também da jurisprudência da Corte Constitucional, sinalizam no sentido de que o referido controle somente se dará no âmbito do exame difuso, pois que se admitido o controle concentrado de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas, haveria usurpação da competência das instâncias judiciárias. A respeito, reporto-me à decisão monocrática do Ministro Gilmar Mendes no Mandado de Segurança nº 25.888.<sup>3</sup>

Nessa linha de entendimento é a redação do art. 51 da nossa Lei Orgânica, ao dispor que o incidente de inconstitucionalidade neste Tribunal de Contas

2 Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

3 STF, MS 25.888 MC/DF, DJ 29/03/2006.

*Não me impressiona o teor da Súmula nº 347 desta Corte, segundo o qual ‘o Tribunal de Contas, o exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público’. A referida regra sumular foi aprovada na Sessão Plenária de 13.12.1963, num contexto constitucional totalmente diferente do atual. Até o advento da Emenda Constitucional nº 16, de 1965, que introduziu em nosso sistema o controle abstrato de normas, admitia-se como legítima a recusa, por parte de órgãos não-jurispcionais, à aplicação da lei considerada inconstitucional. No entanto, é preciso levar em conta que o texto constitucional de 1988 introduziu uma mudança radical no nosso sistema de controle de constitucionalidade. Em escritos doutrinários, tenho enfatizado que a ampla legitimação conferida ao controle abstrato, com a inevitável possibilidade de se submeter qualquer questão constitucional ao Supremo Tribunal Federal, operou uma mudança substancial no modelo de controle de constitucionalidade até então vigente no Brasil. Parece quase intuitivo que, ao ampliar, de forma significativa, o círculo de entes e órgãos legitimados a provocar o Supremo Tribunal Federal, no processo de controle abstrato de normas, acabou o constituinte por restringir, de maneira radical, a amplitude do controle difuso de constitucionalidade. A amplitude do direito de propositura faz com que até mesmo pleitos tipicamente individuais sejam submetidos ao Supremo Tribunal Federal mediante ação direta de inconstitucionalidade. Assim, o processo de controle abstrato de normas cumpre entre nós uma dupla função: atua tanto como instrumento de defesa da ordem objetiva, quanto como instrumento de defesa de posições subjetivas. Assim, a própria evolução do sistema de controle de constitucionalidade no Brasil, verificada desde então, está a demonstrar a necessidade de se reavaliar a subsistência da Súmula 347 em face da ordem constitucional instaurada com a Constituição de 1988”. (No mesmo sentido MS 27.796/MC, Dje 09/02/2009, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; MS 26.410/MC, Dje 02/03/2007, Rel. Min. Carmem Lúcia)*



Gabinete da Vice-presidência  
Conselheiro José Carlos Novelli  
Telefone: 3613-7680  
e-mail: gab.novelli@tce.mt.gov.br

somente terá cabimento “**por ocasião da apreciação ou julgamento de qualquer feito**”. Assim, vale dizer que somente em face de um “caso concreto” e que caberá ao relator submeter os autos à discussão plenária, para o fim de tratar da validade de lei ou ato normativo em face do texto constitucional, eventualmente negando-lhes aplicabilidade, mas sem que isto implique na exclusão de quaisquer deles do mundo jurídico, na medida em que somente à lei nova ou ato posterior se pode atribuir ampla força revogatória ou, ainda, ao próprio Poder Judiciário, em sede de controle direto de constitucionalidade, quando então a declaração de nulidade terá efeito *erga omnes*.

Por fim, sem desmerecer em qualquer medida as nossas relevantes atribuições institucionais, também derivadas da própria Lei Maior, mostra-se manifestamente sem propósito a manutenção de texto de Resolução de Consulta discrepante de dispositivos constantes de qualquer lei em sentido formal, pois que estaríamos fazendo as vezes dos órgãos jurisdicionais incumbidos do controle concentrado de constitucionalidade.

No que se refere ao item “4” da Resolução de Consulta nº 21/2013, que prevê não ser “possível a transferência voluntária de recursos para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista do Estado de Mato Grosso (Constituição Federal, artigo 167, X)”, há que se mantê-lo, porém interpretando-o de modo a não colidir com a excepcionalidade instituída pelos arts. 139 a 141, do Estatuto dos Militares do Estado de Mato Grosso.

De mais a mais, a vedação buscou contemplar o pagamento de parcelas remuneratórias, enquanto que a verba prevista no aludido art. 139, como já enfatizado anteriormente, tem nítido caráter indenizatório, tanto é verdade que não poderá ser incorporado aos vencimentos, “a qualquer título ou fundamento” (art. 141).

Não obstante todo o exposto, é certo que não haverá óbice ao exame concreto de constitucionalidade dos dispositivos da Lei Complementar Estadual

Casa Barão de Melgaço - 1ª Sede  
1953

Edifício Marechal Rondon - Sede atual  
2013



Gabinete da Vice-presidência  
Conselheiro José Carlos Novelli  
Telefone: 3613-7680  
e-mail: gab.novelli@tce.mt.gov.br

nº 555/2014, transcritos linhas atrás, quando da eventual apreciação de convênios ou termos de cooperação a serem celebrados pelo Estado de Mato Grosso e os municípios que integram esta unidade federativa.

Posto isso, divirjo dos Pareceres nº 1384/2014 e 3.581/2015 do Ministério Público de Contas, o primeiro da lavra do Procurador-Geral Substituto William de Almeida Brito Júnior e o segundo do Procurador-Geral Gustavo Coelho Deschamps e voto pelo conhecimento e procedência deste pedido de reexame de tese prejudgada, para o fim de alterar a Resolução de Consulta nº 30/2013-TP e, via de consequência, o item “6”<sup>4</sup> da Resolução de Consulta nº 21/2013-TP, que passará a vigorar com a seguinte redação:

#### “RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 21/2013 – TP

**Ementa:** PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE. CONSULTA. CONVÊNIO. SEGURANÇA PÚBLICA. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS MUNICIPAIS AO GOVERNO ESTADUAL. REQUISITOS. PROCEDIMENTOS ORÇAMENTÁRIOS, FINANCEIROS E CONTÁBEIS. PREVISÃO NA LDO E LOA. COMPATIBILIDADE COM O PLANO ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. DESPESA COM PESSOAL. IMPOSSIBILIDADE. IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPAL. POSSIBILIDADE. DIRETRIZES DO SUSP E DO PRONASCI.

- 1) É permitido aos municípios mato-grossenses a realização de transferências voluntárias de recursos, mediante convênios, para auxílio ao custeio de despesas executadas diretamente pelo Estado de Mato Grosso na área de segurança pública, desde que respeitadas as competências privativas estabelecidas no artigo 144 da Constituição Federal e que esses recursos objetivem o melhor atendimento das políticas e ações de segurança pública nas localidades dos respectivos municípios.
- 2) Na realização de transferências voluntárias mediante convênios, os procedimentos orçamentários, financeiros e contábeis a serem

4 Redação Original: “Ementa: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. REEXAME DA TESE PREJULGADA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 21/2013. INCLUSÃO DE VERBETE 6 NA CITADA RESOLUÇÃO, NOS SEGUINTES TERMOS: 6) Não é permitido aos municípios mato-grossenses a promoção do custeio direto de remunerações, benefícios ou outras utilidades a agentes policiais servidores dos Governos Estadual ou Federal, independentemente da celebração de convênio entre os entes da federação, pois tal prática fere a repartição de competências estampada no artigo 144 da CF/88, afronta às Leis Complementares Estaduais nºs 231/2005 e 407/2010, configura despesa estranha ao orçamento municipal, bem como representa vínculo funcional ilegal entre o servidor estadual e o municípios”.



**Gabinete da Vice-presidência**  
Conselheiro José Carlos Novelli  
Telefone: 3613-7680  
e-mail: gab.novelli@tce.mt.gov.br

observados pelos entes transferidores são os definidos no artigo 116 da Lei nº 8.666/1993, artigos 16, 25 e 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal, na Portaria SOF nº 42/1999, c/c a Portaria Interministerial SOF/STN nº 163/2001, nos artigos 40 e seguintes da Lei nº 4.320/1964 e no artigo 167, VI, da Constituição Federal.

3) O valor dos convênios deve estar previsto na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual do ente transferidor e os planos de trabalho, objetivos e metas devem ser compatíveis com o planejamento constante do Plano Estadual de Segurança Pública/MT.

4) Não é possível a transferência voluntária de recursos para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista do Estado de Mato Grosso (Constituição Federal, artigo 167, X).

5) Os Municípios podem instituir, mediante lei, guardas municipais, de acordo com o § 8º do artigo 144 da Constituição Federal, bem como implantar políticas de segurança pública que contemplem planos, programas, projetos e ações sociais e urbanísticas preventivas de sinistro, da violência e da criminalidade, de acordo com as diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP e do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI.

6) Não é permitido aos municípios mato-grossenses a promoção do custeio direto de remunerações, benefícios ou outras utilidades a agentes policiais servidores dos Governos Estadual ou Federal, ressalvada a hipótese de retribuição pecuniária por serviço em jornada extraordinária, a ser paga ao militar estadual convocado no período de folga e que se apresente para realização de atividade de reforço no serviço policial ou bombeiro militar em atividade finalística, conforme conveniência e necessidade da administração, na forma prevista nos arts. 139 a 141 da Lei Complementar nº 555, de 29 de dezembro de 2014, dispondo sobre o Estatuto dos Militares do Estado de Mato Grosso.”

É como voto.

Gabinete de Conselheiro, em Cuiabá, 29 de setembro de 2015.



**Conselheiro JOSÉ CARLOS NOVELLI**  
**Relator**





**Gabinete da Vice-presidência**  
Conselheiro José Carlos Novelli  
Telefone: 3613-7680  
e-mail: gab.novelli@tce.mt.gov.br



Casa Barão de Melgaço - 1ª Sede  
**1953**



Edifício Marechal Rondon - Sede atual  
**2013**