



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Conceição do Castelo, ES, 21 de novembro de 2023.

Projeto de Lei nº 122/2023 de autoria do Poder Executivo.

Objeto: Autoriza o Poder Executivo a Firmar Convênio com o Estado do Espírito Santo para Repasse Financeiro visando Custear Despesas com o Pagamento de Indenização suplementar de Escala Operacional (ISEO) de Militares e Policiais Civis, e dá outras providências.

RECEBEMOS
Em 21/11/23

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Conceição do Castelo – ES:

Vimos à presença de Vossa Senhoria apresentar Parecer Jurídico, conforme abaixo, encaminhado a esta Procuradoria Geral para fins dessa finalidade.

Atenciosamente,


Dioggo Bortolini Viganôr
PG/CMCC

PARECER JURÍDICO

EMENTA: Trata-se de Parecer Jurídico sobre O Projeto de Lei nº 122/2023 que autoriza o Poder Executivo a Firmar Convênio com o Estado do Espírito Santo para Repasse Financeiro visando Custear Despesas com o Pagamento de Indenização suplementar de Escala Operacional (ISEO) de Militares e Policiais Civis, e dá outras providências5.

FUNDAMENTAÇÃO:

DO PARECER JURÍDICO - PRERROGATIVA PREVISTA NO ARTIGO 133 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 - MANIFESTAÇÃO FUNDAMENTADA NO LIVRE EXERCÍCIO PROFISSIONAL.



Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 – Fax: (28) 3547-1201. E-mail: plccastelo@cmcc.es.gov.br / Site: www.cmcc.es.gov.br.



Autenticar documento em <https://dncc.splonline.com.br/autenticidade>
com o identificador 310030003700320032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Compete à Procuradoria Jurídica, órgão integrante da estrutura administrativa da Câmara Municipal de Conceição do Castelo, ES, dentre outras atribuições, analisar e opinar sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa das proposições.

O artigo 133, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece que "o advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei."

No mesmo sentido, a Lei federal nº 8.906, de 4/7/1994 (Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil) assevera que o advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos termos do parágrafo 3º de seu artigo 2º, que dispõe:

"Artigo 2º (...) Parágrafo 3º - No exercício da profissão, o advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites desta Lei." Seguindo esta linha de raciocínio, vale também citar o inciso I do artigo 7º da Lei federal nº 8.906/1994, que estabelece ser direito do advogado, dentre outros, "exercer, com liberdade, a profissão em todo o território nacional".

Registre-se que **o presente parecer**, apesar de sua importância para o processo legislativo, **não tem efeito vinculante e tampouco caráter decisório**, tendo as autoridades a quem couber a sua análise plenos poderes para acolhê-lo, no todo ou em parte, ou rejeitá-lo. A propósito, ensina José dos Santos Carvalho Filho:

"Os pareceres consubstanciam opiniões, pontos de vista de alguns agentes administrativos sobre matéria submetida à sua apreciação. (...) Refletindo um juízo de valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos - o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdos antagônicos, o agente que opina nunca poderá ser o que decide." (Manual de Direito Administrativo, 21ª edição, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2009; pág. 133).

Outrossim, cumpre ressaltar que **este parecer não substitui a análise do Presidente ou da Comissão desta Casa Legislativa competente para apreciar a matéria.**

DO MÉRITO

A Constituição Federal determina que a segurança pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos (art. 144). Ou seja, cada ente federativo detém responsabilidade no âmbito da segurança pública, cabendo aos municípios a adoção de ações de prevenção à violência (iluminação pública, câmeras de segurança, etc) bem como a possibilidade de constituir guardas municipais destinadas à proteção do patrimônio público (§8º do art. 144 da CF/88).

Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 - Fax: (28) 3547-1201. E-mail: plccastelo@cmcc.es.gov.br / Site: www.cmcc.es.gov.br



Autenticar documento em pages.zencc.splonline.com.br/autenticidade
com o identificador 310030003700320032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-
Brasil.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Por sua vez, aos Estados membros compete a gestão das polícias civil e militar, as quais estarão subordinadas ao Governador do Estado. Estes órgãos são os responsáveis pela polícia ostensiva e a preservação da ordem pública (§6º do art. 144 da CF/88).

Percebe-se que apesar dos entes federativos serem corresponsáveis pelas ações de segurança pública (em sentido amplo), cada um possui competências específicas definidas na Constituição da República. Isto significa que, em regra, os recursos estaduais devem financiar as despesas das polícias civil e militar.

Apesar desta regra, a Lei de Responsabilidade Fiscal prever que os municípios podem contribuir para o custeio de despesas de competência de outro ente da federação, desde que exista autorização da Lei de Diretrizes Orçamentária, previsão na Lei Orçamentária Anual e a celebração de um convênio, acordo ou ajuste conforme a legislação local (art. 62 da Lei Complementar nº 101/00).

Portanto, atendidas as condições da Lei de Responsabilidade Fiscal, os municípios poderão custear despesas das polícias civil e militar, ainda que a obrigação constitucional de manutenção destas entidades seja do Governo Estadual.

Alguns Tribunais de Contas já se manifestaram quanto a esta possibilidade, a exemplo do TCE-MG, TCE-PR e TCE-RN. Entretanto, as referidas Cortes de Contas entendem que os convênios celebrados entre Estados e Municípios não podem prever o financiamento de despesas com pessoal das polícias civil e militar com recursos dos cofres municipais.

Conforme entendimento do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte, o custeio das atividades de segurança pública ostensiva e de preservação da ordem com recursos do município deve possuir caráter complementar e subsidiário, proibindo-se a transferência de recursos da prefeitura que visem o pagamento de despesas com pessoal do Estado membro.

Do exposto, podemos resumir que os municípios podem custear algumas despesas das polícias civil e militar em caráter complementar e subsidiário, desde que atendidos os requisitos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e que não se destinem ao financiamento de despesas com pessoal, conforme orientação dos Tribunais de Contas acima expostas.

Vale registrar que é preciso considerar que, havendo o interesse local, para os Municípios contribuírem com despesas de outros entes federados, além da celebração do convênio ou ajuste, exige-se autorização para tanto nas leis orçamentárias, na forma do art. 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (LC nº 101/2000):

Av. José Grilo, nº 152, Centro. Conceição do Castelo, ES. CEP 29.370-000. Tel: (28) 3547-1310 – Fax: (28) 3547-1201. E-mail: plccastelo@cmcc.es.gov.br / Site: www.cmcc.es.gov.br.



Autenticar documento em <http://www.cmcc.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 31003000370032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-
Brasil.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

"Art. 62. Os Municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver:

- I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual;
- II - convênio, acordo, ajuste ou congêneres, conforme sua legislação."

Em assim sendo, resta claro que, de plano, a municipalidade somente poderá celebrar o convênio caso haja autorização na LOA e na LDO.

De outra feita, a propositura em tela, de iniciativa do Chefe do Executivo local, pretende instituir gratificação por desempenho de atividade delegada para policiais militares como instrumento complementar de policiamento por força de convênio celebrado entre o Município e o Estado.

Em que pese a celebração do convênio entre Município e Estado para complementar a segurança no âmbito daquele **seja perfeitamente possível**, com ônus do custeio de gratificação pelo Município **desde que exista previsão na LOA e na LDO**, a lei que institui a gratificação deve provir do Estado membro, na medida em que é este o ente competente para legislar sobre vantagens do seu pessoal.

A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida pelas polícias federais e estaduais, conforme expresso no art. 144 da Constituição Federal, cujo § 6º determina que as polícias militares, corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reservas do exército e as polícias civis **subordinam-se aos Governadores** dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Assim **estabelecida a subordinação, reservada fica a competência para legislar sobre a matéria**, sobre a qual **não pode dispor o Município**.

Com efeito, reiteramos, os policiais militares são servidores públicos estaduais, integrantes de quadros de carreira, com remuneração adequada às suas funções.

Não há, desse modo, justificativa para que o Município utilize os seus recursos para proporcionar remuneração adicional a eles.

A propósito do tema o Supremo Tribunal Federal, em 01/08/2017, quando do julgamento do RE 643247 fixou a seguinte tese em sede de repercussão geral:

"A segurança pública, presentes a prevenção e o combate a incêndios, faz-se, no campo da atividade precípua, pela unidade da Federação, e, porque serviço essencial, tem como a viabilizá-la a arrecadação de impostos, não cabendo ao Município a criação de taxa para tal fim".





CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Em suma, não cabe ao Município delegar atividades aos policiais, nem pagar gratificações.

Neste toar, a criação da gratificação em questão compete ao Estado membro, sendo factível a estipulação de repasse financeiro para auxiliar o custeio dessa pelo Município ou a previsão de cessão de bens e equipamentos em convênio, desde que exista a respectiva previsão na LDO e na LOA.

Por tudo que precede, em nosso sentir, a propositura em tela não viola o pacto federativo (arts. 1º e 18 da Constituição Federal), visto que não se arroga da competência do Estado membro para legislar sobre seu próprio pessoal (art. 144, § 6º, da Constituição Federal).

O que visa o Projeto de Lei é a autorização para firmar convênio para repasse financeiro a Estado do Espírito Santo visando custear despesas com o pagamento de Indenização suplementar de Escala operacional das Polícias Militares e Bombeiros ou Polícia Civil do Estado do Espírito Santo, na forma da Lei Complementar nº 985/2021 do Estado do Espírito Santo.

Na LDO/2023 a autorização está prevista no art. 1º, IX. O Prefeito Municipal declarou que a despesa objeto do Projeto possui adequação orçamentária ao PPA, LDO e LOA. Entretanto, em que pese a presunção de legitimidade do ato administrativo, sugere-se averiguar a autenticidade das informações apresentadas na estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

O Termo ou Minuta de Convênio não foi encaminhado a essa Procuradoria Geral para fins de apreciação. Necessário saber se essa Minuta de Convênio foi encaminhada à Câmara Municipal. Como autorizar um convênio sem apreciação do que seria o convênio, se o Poder Legislativo Municipal tem atribuição de análise prévia para aprovação?

Dispõe a Lei Orgânica Municipal:

Art. 16. Ao Município é vedado:

(...)

VI - Prestar serviços fora da jurisdição ou território do Município, salvo, por força de convênio, que por sua natureza traga benefícios para o Município, o qual para ser firmado dependerá de autorização específica da Câmara Municipal, ressalvado apenas os casos de emergência e calamidade pública devidamente comprovados;

Art. 45. Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município e especialmente:

(...)





CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

XIV - **Autorizar convênios** com entidades públicas ou particulares e consórcios com outros municípios;

Art. 46. Compete privativamente à Câmara Municipal exercer as seguintes atribuições dentre outras:

(...)

XI - **Autorizar ou aprovar acordos, convênios** ou contratos com entidades públicas e privadas, que resultem obrigações ao Município, ou encargos ao seu patrimônio, não estabelecidos na lei orçamentária;

(...)

XX - **Fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo**, incluídos os da administração indireta e, inclusive, a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União e Estado, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;

(...)

XXXVIII - **Celebrar ou autorizar convênios** ou acordos com entidades públicas ou privadas **com previa autorização legislativa**, exceto quando os convênios ou acordos não forem onerosos para o Município;

Art. 121. O Município poderá realizar obras e **serviços de interesse comum, mediante convênio** com o Estado, a União ou entidades particulares, bem como através de consórcios com outros Municípios.

Logo, necessária se faz a Minuta de Convênio para fins de análise pelas Comissões da Câmara Municipal.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, essa Procuradoria Geral opina no sentido de que é necessário averiguar as exigências legais e constitucionais acima abordadas e aguardar a anexação dos documentos comprobatórios e pertinentes, para fins de possibilitar o prosseguimento do Projeto de Lei.

É o parecer

À Consideração Superior.

Conceição do Castelo, ES, 21 de novembro de 2023.

DIOGGO BORTOLINI VIGANOR
PG/CMCC

