



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000

Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

PARECER

DA: COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO E DA COMISSÃO DE FINANÇAS, ECONOMIA, ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTAS, SOBRE O **PROJETO DE LEI N.º 122/2023**.

RELATORA: VEREADORA **ANDRÉIA DE ANDRADE DALBÓ**.

RELATÓRIO:

Através do Ofício GAB/PMCC n.º 695/2023, o Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal encaminhou a este Poder Legislativo o Projeto de Lei n.º 122/2023, o qual foi lido no expediente da Sessão Ordinária do dia 10/10/2023 e encaminhado nesta mesma data para a Procuradoria Geral, para análise e parecer jurídico.

Em 21/11/2023 a proposição retornou da Procuradoria Gera, onde recebeu parecer jurídico, juntado ao presente processo.

Em 28/11/2023 a matéria foi incluída a pauta da sessão ordinária e encaminhada a estas Comissões para ser examinada e receber parecer, conforme estabelece o Regimento Interno deste Poder Legislativo.

A presente reunião foi realizada em conjunto, conforme estabelece o artigo 60 do Regimento Interno desta Casa de Leis.

O Senhor Presidente, Vereador **MARCOS AURÉLIO OLIVEIRA PINTO**, na conformidade do disposto no inciso XIII, do artigo 49, do Regimento Interno, designou a mim, Vereadora **ANDRÉIA DE ANDRADE DALBÓ**, para relatar a presente matéria. r

É o relatório.

PARECER DO RELATOR:

O Excelentíssimo Prefeito Municipal de Conceição do Castelo-ES, Sr. **Christiano Spadetto**, encaminhou o Projeto de Lei acima referido, solicitando autorização legislativa para firmar convênio com o Estado do Espírito Santo para repasse financeiro



Autenticar documento em <https://cmcc.splonline.com.br/autenticidade>
com o identificador 310030003700320034003A00540052004100. 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

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000

Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

visando custear despesas com o pagamento de indenização suplementar de escala operacional (ISEO) de Militares e Policiais Cíveis e das outras providências.

O autor justifica a matéria dizendo: "O presente Projeto de Lei visa permitir ao Município de Conceição do Castelo firmar convênio com o Estado do Espírito Santo, cujo objetivo é uma melhor prestação de segurança pública aos seus munícipes, utilizando-se de policiais militares, bombeiro militar e polícia civil, em suas folgas, para ampliar o policiamento, bem como a fim de atender as demandas extraordinárias e excepcionais do município de Conceição do Castelo-ES.

Esta competência foi autorizada pelo Estado do Espírito Santo por meio da outorga da Lei Complementar 985, de 12 de novembro de 2021, que dispõe sobre "Inclui dispositivos no art. 7º da Lei Complementar nº 662, de 27 de dezembro de 2012, que cria a Indenização Suplementar de Escala Operacional - ISEO para os policiais militares, bombeiros militares e policiais civis do Estado do Espírito Santo e dá outras providências", ou seja, permitiu que aos municípios interessados, principalmente os que não possuem guardas municipais em atividade, uma melhor prestação de segurança pública aos seus munícipes, utilizando-se dos policiais em suas folgas, criou-se a Indenização Suplementar de Escala Operacional (ISEO) para ampliar o policiamento municipal.

Sendo assim, a aprovação desse Projeto de lei é de suma importância para combater a criminalidade que vem aumentando no município, principalmente considerando as facções criminosas que estão querendo se instalar no município, que conta com efetivo reduzido de policiais militares e civis. Assim, certos de que estamos buscando o melhor para o ente público, sempre visando o bem comum da coletividade, é que pedimos o apoio dos nobres Edis na aprovação do projeto nos termos apresentado."

O Autor juntou ao presente Projeto de Lei o impacto orçamentário financeiro, onde demonstra que nos exercícios financeiros de 2023 e 2024 haverá um gasto de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais).

A matéria foi previamente analisada pelo Ilustre Procurador Geral desta Casa Legislativa, onde recebeu o seguinte parecer jurídico:





CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000

Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

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 providências.

FUNDAMENTAÇÃO:

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

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 aprova ou rejeita — e os dois não têm conteúdos





CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000

Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

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).

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.





CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000
Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

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):

"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 dos estados, do Distrito Federal e dos municípios sejam mantidas, em caráter subsidiário, por meio de convênios celebrados com o Estado membro.





CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000

Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

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".

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 ao 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.



Autenticar documento em <https://encs.splonline.com.br/autenticidade> com o identificador 310030003700320034003A00540052004100. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Brasil.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000

Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

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:

(...)

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;





CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000

Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

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"

Pois bem, compete aos Municípios, nos termos do art. 30, I, da Constituição da República, legislar sobre assunto de interesse local.

Dispõe o art. 35 da Lei Municipal nº 2.369, de 14 de julho de 2022 (LDO-2023), que:

"Art. 35. Desde que envolva atendimento de interesse público local, conforme art. 62 da Lei Complementar 101/2000, as despesas de competência de outros entes da Federação só serão assumidas pela Administração Municipal quando forem firmados convênios, acordos ou ajustes, com a elaboração do respectivo impacto - financeiro e previsto dotação específica na lei orçamentária."

Dispõe o art. 35 da Lei Municipal nº 2.510, de 23 de agosto de 2023 (LDO-2024), que:

"Art. 35 Desde que envolva atendimento de interesse público local, conforme art. 62 da Lei Complementar 101/2000, as despesas de competência de outros entes da





CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000

Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

Federação só serão assumidas pela Administração Municipal quando forem firmados convênios, acordos ou ajustes, com a elaboração do respectivo impacto financeiro e previsto dotação específica na lei orçamentária.”

Analisando a Lei Orçamentária dos exercícios de 2023 e 2024, consta-se a inexistência de dotação orçamentária específica para cobrir as despesas.

Também foi solicitado do Poder Executivo Municipal, através do OF. CMCC nº 205, de 11/10/2023, a **Minuta do convênio**, que pretende firmar com o Estado do Espírito Santo, visando repasse financeiro para custar despesas com o pagamento de Indenização Suplementar de Escala Operacional - ISEO, conforme processo protocolado sob o nº **9115/2023**, referente ao **Projeto de Lei nº 122/2023**, de autoria do Poder Executivo Municipal, e ainda, que informasse o quantitativo estimado de Indenização Suplementar de Escala Operacional - ISEO, que serão custeados com recursos do Município no exercício de 2024 e elaboração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, com a devida fonte de recurso, para tal finalidade. Até o presente momento esta Comissão foi atendida.

Assim sendo, após analisar atentamente a presente matéria, bem como o parecer jurídico do Ilustre Procurador Geral desta Casa Legislativa, constata-se que a mesma se encontra dentro dos parâmetros legais, razão pela qual, é pela **legalidade, constitucionalidade e aprovação** do referido Projeto de Lei, com as seguintes emendas:

-ACRESCENTA-SE AO PROJETO TRÊS NOVOS ARTS. 2º, 3º E 4º, COM A SEGUINTEM REDAÇÃO.

“Art. 2º O convênio terá vigência de 12 (doze) meses a contar da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado por igual período, desde que haja interesse e conveniência entre as partes, observadas as disponibilidades financeira e orçamentária do Município.”

“Art. 3º Somente o Chefe do Poder Executivo Municipal poderá solicitar Polícias Militares, Bombeiros Militares ou Polícia Civil do Estado do Espírito Santo, para prestar serviços em regime de convocação extraordinária ou especial de serviço, no Município de Conceição do Castelo,





CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000

Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

com pagamento de Indenização Suplementar de Escala Operacional – ISEO, na forma da Lei Complementar nº 985/2021 do Estado do Espírito Santo e suas alterações.

Parágrafo único. O pagamento de Indenização Suplementar de Escala Operacional – ISEO de que trata esta lei, deverá ser devidamente justificado por convocação e não poderá ultrapassar o total máximo de 80 (oitenta) pagamentos de ISEO por exercício financeiro.”

“Art. 4º O Poder Executivo Municipal publicará mensalmente quadro no Portal de Transparência do Município, com dados informando sobre o repasse financeiro ao Estado do Espírito Santo visando custear despesas com o pagamento de ISEO pelo Município, os quais devem estar disponibilizadas, nos moldes determinados pela Lei Federal nº 13.709/2018, que dispõe sobre a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, sendo disponibilizadas no mínimo as seguintes informações: Nome do beneficiado, descrição do serviço prestado, data e hora de início e final da prestação dos serviços, quantitativo mensal de indenizações e valor do repasse ao Estado para pagamento da ISEO.”

-O ATUAL ART. 2º, PASSA A SER O ART. 5º, COM A SEGUINTEM REDAÇÃO.

“Art. 5º As despesas decorrentes da presente lei, correrão à conta de dotação específica a ser consignada no orçamento municipal.”

-FICA SUPRIMIDO O ATUAL ART. 3º.

-O ATUAL ART. 4º, PASSA A SER O ART. 6º, COM A SEGUINTEM REDAÇÃO.

“Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”

PARECER DA COMISSÃO:

Diante ao exposto acima, esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação e de Finanças, Economia, Orçamento Tomada de Contas, é pela **LEGALIDADE, CONSTITUCIONALIDADE e APROVAÇÃO** do referido Projeto de





CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO CASTELO

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Av. José Grilo – nº 152 – Centro - Cep 29.370-000

Telefone: 028-3547-1310 e 3547-1201

Lei, conforme lhe faculta o art. 58 do Regimento Interno, nos termos do parecer da Ilustre Relatora.

Sala das sessões da Câmara Municipal de Conceição do Castelo-ES, em 13 de dezembro de 2023.

ANDRÉIA DE ANDRADE DALBÓ-RELATORA

AUGUSTO SOARES-Licenciado

HUMBERTO ANTONIO DA ROCHA - ...COM A RELATORA

JOSÉ LUCIO DE AGUIAR -CONTRA A RELATORA

MARCOS AURÉLIO OLIVEIRA PINTO-.COM A RELATORA

MARIO CARLOS AMBROSIM -.....COM A RELATORA

THIAGO DAMIÃO LOPES -.....COM A RELATORA

SAULO MARETO -.....COM A RELATORA

WESLEY SATLHER DA COSTA -.....COM A RELATORA

