PARECER TÉCNICO N.º CGM – 001/2019

I. O Poder Executivo do Município de Jaborá, pelo Excelentíssimo Senhor Kléber Mércio Nora, Prefeito, solicita **Parecer Técnico** questionando a legalidade de repasse/destinação de recursos financeiros para construção de obra de responsabilidade de Ente Estadual em Município diverso nos termos segue:

Senhor Controlador,

Solicito um Parecer Técnico desta Unidade de Controle Interno, no sentido de explicitar a Legalidade da aplicação de recurso público municipal em obra destinada a instalação de Batalhão da Polícia Militar no Município de Catanduvas, sede da Comarca a qual pertencemos.

Contextualização:

Recebemos a visita do Prefeito, Vice Prefeito e Coordenadora de Gabinete do Município de Catanduvas propondo a parceria entre os municípios que compõe a Comarca para viabilizar a construção da sede para futura instalação de batalhão da Polícia Militar naquele Município.

Ocorre que o Estado, o qual é responsável pela segurança pública, não teria condições de realizar a referida obra, porém estaria, segundo nos foi repassado na reunião, disposto a disponibilizar o material humano e demais insumos para o futuro batalhão.

Desta forma, o Município de Catanduvas já teria feito uma doação de um terreno e também estaria disposto a contribuir com os recursos para os alicerces da obra e com mais uma parcela de recursos para a construção. Também nos foi repassado que o Poder Judiciário seria parceiro da obra e também destinaria recursos oriundos das multas judiciais.

Contudo, solicitaram, ainda que de maneira informal, ao Município de Jaborá um posicionamento quanto à possibilidade de repasse de recursos para a obra.

Diante disto, questionamos a legalidade de tal repasse/destinação de recurso municipal em obra de responsabilidade do Ente Estadual em município diverso.

Ficamos no aguardo de Vossa manifestação técnica.

PROTOCOLO
Nº 349 / 2019
JABORÁ, 27 / 08 / 2019
AUTORIDADE

Daiane Cesca
CPF 072 563 559-20
Município Jaborá - SC

II. **Parecer Técnico**, nada mais é do que o **documento** emitido por um **técnico**, contendo seu **pronunciamento** e sua **opinião** a cerca de uma **questão** ou de uma **situação** técnica específica. Por isso, através dos tópicos a seguir, apresento meu pronunciamento e opinião, procurando auxiliar o Gestor municipal na tomada de decisão em relação à questão em tela.

III. **OBJETIVO**: A solicitação apresentada afirma que a responsabilidade pela segurança pública é **dever** do Estado e questiona a **legalidade** para o Município de Jaborá efetuar o repasse de recursos para contribuir na construção da futura sede de um Batalhão da Polícia Militar no Município de Catanduvas, sede da comarca, portanto o objetivo é saber se existe legalidade para fazer o repasse.

IV. **FATOS**: O Comando Geral da Polícia Militar de Santa Catarina, visando melhorar as condições de atendimento ao público interno e externo em Municípios com até 20 (vinte) mil habitantes, lançou e está apresentando o projeto de **Módulos de Estrutura Policial Militar Compacta (MEPMC)**, conforme cartilha anexa, através do qual, pretende *fortalecer a presença da Polícia Militar, aumentar a confiança na Polícia Militar, ofertar um serviço mais adequado ao cidadão catarinense*, dentre outros resultados esperados, todos eles é claro, lidados à segurança pública. Para tanto, estão buscando a realização de parceria entre os Municípios da Comarca de Catanduvas a fim de viabilizar a instalação de um Batalhão naquela cidade que atenderá a todos os Municípios da Comarca.

V. **ANÁLISE**: Para poder alcançar o objetivo descrito anteriormente, necessário se faz que alguns pontos sejam muito bem investigados e detalhados, através dos quais, será possível responder tecnicamente ao questionamento recebido:
a-) Verificar qual ente federativo, tem o dever de prestar serviços de segurança pública;
b-) Identificar se existe algum instrumento administrativo **legal** que possa ser celebrado entre o proponente, no caso a Polícia Militar de Santa Catarina(PMSC), por intermédio da

Secretaria de Segurança Pública(SSP) e o Município de Jaborá, para que este possa contribuir com recursos financeiros para a construção do Batalhão da Polícia Militar, muito embora, não fosse seu **dever**;

VI. **FUNDAMENTAÇÃO LEGAL**: Partindo da premissa que tudo na Administração Pública só pode ser realizado desde que haja autorização legal para tanto, vejamos inicialmente o disposto no caput do art. 37 da Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988.

> *Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos **Municípios obedecerá aos princípios de legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).*

Dando sequência, vejamos também o que nos ensina o caput do art. 144 da Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988, no tocante à segurança pública.

> *Art. 144. A segurança pública, **dever** do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:*
>
> *...*
>
> *V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.*

Em simetria à Carta Magna de 1988, a Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989, também nos ensina:

> *Art.105. A segurança pública, **dever** do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:*
>
> *...*
>
> *II - Policia Militar;*

Diante do acima exposto, não resta dúvida, que, Segurança Pública, **é dever do Estado**, ficando assim devidamente esclarecido o primeiro ponto acima citado.

Porém, além de ser um dever do Estado, a segurança pública também é um **direito** e **responsabilidade de todos**, como os próprios textos constitucionais acima citados indicam.

O federalismo de cooperação é consagrado, ou seja, há a possibilidade de **ação conjunta** entre os **entes da federação** (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) através dos **consórcios públicos** e **convênios administrativos**. Esses institutos são colocados à disposição dos estados para a gestão associada de serviços públicos, mas também à disposição da sociedade civil para a execução das políticas públicas, desde que se enquadrem dentro dos requisitos para travar com o setor público a avença.

Nesse sentido, observemos abaixo o disposto no caput e no Parágrafo Único do art. 23 da Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988.

> *Art. 23. É competência **comum** da União, **dos Estados**, do Distrito Federal e dos **Municípios**:*
>
> *...*
>
> *Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a **cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios**, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).*

E, no art. 241 também da CF 88, abaixo transcrito.

> *Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os **consórcios públicos** e os **convênios de cooperação entre os entes federados**, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).*

É essencial também, observar o enunciado do caput art. 8º da Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989 e seu inciso IX.

> *Art. 8º Ao Estado cabe exercer, em seu território, todas as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição Federal, especialmente:*
>
> ...
>
> *IX – celebrar e firmar contratos, **convênios**, acordos e ajustes;*

Gustavo Alexandre Magalhães conceitua **convênio** como *"acordo de cooperação celebrado pela Administração, em parceria com a iniciativa privada ou com outros entes estatais, no intuito de buscar o atendimento de finalidades públicas"* (MAGALHÃES, Gustavo Alexandre, *Convênios Administrativos: Aspectos Polêmicos e análise crítica de seu regime jurídico,* Atlas, 2012, p. 333).

Nos convênios, ao contrário dos Consórcios Públicos, não há criação de pessoa jurídica, trata-se de um acordo entre os entes estatais, em que aquele que recebe a contribuição (financeira) é que irá executar o serviço, ou no caso de convênios que não haja valores monetários, ambos poderão executar o pactuado.

Tanto nos convênios públicos quanto nos convênios público-privados a existência de um plano de trabalho é obrigatória e neste deverá constar obrigatoriamente os requisitos do §1º, art. 116 da Lei 8.666/93, senão vejamos:

> *Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.*
>
> *§ 1o A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:*
> *I - identificação do objeto a ser executado;*
> *II - metas a serem atingidas;*
> *III - etapas ou fases de execução;*
> *IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;*
> *V - cronograma de desembolso;*
> *VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;*
> *VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.*

A Lei Complementar N.º 101, de 04 de maio de 2000, em seu art. 62 também estabelece exigências para que os Municípios possam contribuir para o custeio de despesas de outros entes da federação, conforme abaixo transcrito:

> *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 congênere, conforme sua legislação.*

A Lei Orgânica do Município (LOM), na forma do Inciso VII do art. 8º e no art. 20 nos ensina que:

> *Art.8º Ao Município compete:*
>
> *VII - celebrar, firmar ajustes, **convênios** e acordos com a União, com o **Estado** e com outros Municípios, para a execução de suas leis, serviços, decisões e competências.*
>
> *Art.20 Os **convênios**, ajustes, acordos e instrumentos congêneres firmados pelos órgãos da administração pública, **serão encaminhados para ciência da Câmara Municipal**, no prazo de trinta dias, contados da data da celebração.*

Ainda na LOM, no Inciso XXXIII do art. 102, podemos aprender que:

> *Art.102 Ao Prefeito compete privativamente:*
>
> *XXXIII - celebrar com a União, **Estado** ou outros Municípios, **convênios**, acordos e ajustes, necessários à execução das competências municipais ou das competências comuns.*

Temos também como norma disciplinadora, no âmbito municipal o disposto no Decreto N.º 1.531, de 05 de agosto de 2014, o qual disciplina a celebração de convênios que tenham como objeto a execução descentralizada de programas de governo e ações dos órgãos ou entidades da administração pública municipal direta ou indireta.

E nos orienta, conforme o disposto em seus incisos I, II e III, § 1º do art. 1º, transcritos abaixo, uma vez que o Município de Jaborá **só poderá contribuir para o custeio de despesas de competência de outros entes da federação** se houver autorização na sua lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e na lei orçamentária anual (LOA), conforme disciplinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

> *Art. 1º A execução descentralizada de programas de governo e ações de órgãos ou entidades da administração pública municipal direta ou indireta, que envolva a transferência voluntária de recursos financeiros oriundos de dotações consignadas no orçamento do Município, objetivando a realização de programas de trabalho, projetos, atividades, ou eventos, será efetivada por meio da celebração de **convênios** nos termos deste Decreto, **observada a legislação pertinente**.*
>
> *§ 1º Para fins deste Decreto, considera-se:*
>
> *I - convênios - os atos administrativos praticados pelo concedente que discipline a transferência de recursos públicos à convenente, pelos quais são ajustadas cláusulas e condições para a efetivação de obrigações recíprocas, visando à consecução de objetivos de interesse público ou da coletividade;*
> *II - concedente - órgão da administração pública municipal direta ou indireta responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio;*
> *III - convenente – universidades, fundações educacionais ou filantrópicas, Institutos técnicos ou científicos, Faculdades, Centros de formação, Escolas, ou qualquer outro ente da administração direta, indireta ou fundacional, dos **Governos do Estado** e Federal, ou de iniciativa ou domínio privado, com objetivo de desenvolver atividades de aperfeiçoamento técnico-científico, social, cultural, beneficente, **e outras** que visem ou impliquem em benefício direto ou indireto da população, com a qual a administração pública municipal pactue a*

execução de programa, projeto/atividade, evento ou ações ***mediante a celebração de convênio****;*

Diante da fundamentação legal acima citada, está claramente evidenciado que a celebração do um **convênio administrativo** é o **instrumento legal** possível de ser celebrado entre os entes públicos para a execução de ações conjuntas. Também poderia ser realizada a parceria através da criação de um **consórcio público**, sendo que nesse caso seria necessária a criação de uma nova pessoa jurídica, o que se revelaria mais oneroso e trabalhoso.

VII. **CONCLUSÃO**: O presente estudo buscou atender de forma bem simples e sucinta à solicitação formulada pelo Chefe do Poder Executivo do Município quanto à legalidade de repasse de recursos financeiros pela municipalidade a outro ente federado para custeio de parte de obra a ser realizada no Município sede da Comarca.

A obra a ser realizada seria a instalação de um Batalhão da Polícia Militar de Santa Catarina no Município de Catanduvas, através do projeto "Módulos de Estrutura Policial Militar Compacta" (MEPMC) que seria construído em parceria entre os três Municípios da Comarca, ou seja, Catanduvas, Jaborá e Vargem Bonita e também do Poder Judiciário com a destinação de recursos oriundos de multas judiciais.

É possível observar que estamos falando claramente de melhoria nos serviços de segurança pública, que até onde se sabe, é dever e função do Estado, como está bem demonstrado nos tópicos acima citados.

No entanto, como já é consagrada a cooperação entre entes federados, para a realização de ações conjuntas visando o bem estar e o atendimento das necessidades da coletividade, não só em relação à segurança pública, mas também em outras áreas como saúde, educação, assistência social, entre outras.

Sendo assim, através desse pronunciamento, manifesto a minha opinião **FAVORÁVEL** à realização de transferência financeira a título de contribuição por parte do Município de Jaborá entendendo que a parceria, caso venha a ser celebrada, **deva** ser concretizada mediante a celebração de um **convênio administrativo**, estando desse modo atendendo ao princípio da **LEGALIDADE**.

Outros custos podem, no futuro, ser rateados mediante a criação de um **consórcio público.**

Finalmente, recomendo, pontual e individualmente, algumas ações, sugestões e procedimentos que podem ser adotados, para a tomada de uma decisão mais esclarecida, sobre a situação:

a) *Aguardar por uma manifestação formal por parte do(s) ente(s) e/ou organizações interessadas (os) para a celebração do convênio;*
b) *Analisar e aprovar o competente Plano de Trabalho que deve ser apresentado com todos os seus requisitos de acordo com a Lei 8.666/93;*
c) *Verificar se existe previsão nos instrumentos de planejamento da municipalidade, os quais seriam: a LDO e a LOA;*
d) *Caso seja apresentada uma minuta de convênio, seja a mesma, submetida à apreciação do procurador jurídico para análise e manifestação quanto ao atendimento de todas as questões legais;*
e) *A verificação da existência de Recursos Financeiros nas fontes que podem ser utilizadas para a contribuição;*
f) *Atentar que a destinação dos recursos obedeça ao processo normal de aplicação.*

Por último, mas, sem pretender esgotar o assunto e esperando ter atendido às expectativas do demandante, encerro meus pronunciamentos, opiniões e recomendações.

Também aproveito a oportunidade para colocar-me à disposição para eventuais esclarecimentos e mais sugestões que possam contribuir e se fizerem necessárias.

É o meu parecer.

Jaborá, 26 de agosto de 2019.

Paulo Ricardo Pesavento

Paulo Ricardo Pesavento
Controlador Interno
Matrícula: 1006
CRC/PR: 041.427/O-0 T-SC.