

**PARECER JURÍDICO Nº PJ-010/2016 AO(s) DOCUMENTO(s) PLE-009/2016
CONFORME PROCESSO-145/2016**

Dados do Protocolo

Protocolado em: 06/04/2016 16:48:50

Protocolado por: Débora Geib

**PARECER JURÍDICO DE INVIABILIDADE
DO PROJETO DE LEI N. 009/2016.**

Senhor Presidente:

Senhores Vereadores:

Verifica-se na justificativa do projeto de lei que o executivo municipal requer autorização legislativa para contribuir financeiramente com o Movimento Comunitário de Combate a Violência – MOCOVI Gramado, para o exercício de 2016, com o objetivo de promover a segurança pública através da contribuição financeira a título de incentivo aos servidores da área de segurança pública no exercício das suas funções e lotados em Gramado, visando à manutenção do efetivo no município, à realização de ação coletiva participativa e o melhoramento das condições de enfrentamento da criminalidade, atendendo as necessidades dos órgãos de segurança e proteção. O projeto tem por finalidade contribuir com o valor de R\$ 209.000,00 para auxiliar na ajuda de custo dos serventuários da segurança pública estadual lotados em nosso Município.

Anexo ao projeto verifica-se a existência de Minuta de Convênio e Ata.

Sabe-se que a Constituição da República Federativa do Brasil proclamou em seu preâmbulo a instituição de um Estado Democrático de Direito, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.

Assim, reporto-me ao princípio da supremacia do interesse público, o qual informa todo o direito administrativo direcionando as condutas dos agentes. Acerta-se em dizer que se constitui no interesse do todo, ou seja, do próprio conjunto social.

A noção de bem-estar geral encontra seu correlato jurídico na ideia de 'interesse público', a qual pode ser concretizada.

A Lei nº 9.784, que trata do Processo Administrativo, prevê expressamente no seu artigo 2º, caput, o princípio do interesse público:

*“Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, **interesse público e eficiência**”.* (grifo nosso)

Sendo assim a supremacia do interesse público deve conviver com os direitos fundamentais dos cidadãos não os colocando em risco, o que no

presente caso se verifica tendo em vista ser a segurança e bem estar direitos individuais.

Ademais é exigível a razoabilidade do administrador público no momento da interpretação e aplicação da supremacia do interesse público, além de ser necessária a ponderação entre o interesse público e individual para que possa ser encontrada a solução mais adequada, e não que um desses interesses venha substituir o outro.

Por isso, diante do fato de que em outros exercícios o executivo municipal já repassou recursos para auxílio aos servidores de segurança pública do Município à associação ou sindicato, sem que tivesse apontamento por parte do Tribunal de Contas, entendo por razoável restar presente o interesse público a justificar a apresentação da proposição.

Assim, menciona-se que em 2015 já restou alertado em meu posicionamento jurídico de que o Município deveria buscar **em repasses futuros a instituição apropriada para este tipo de recebimento de recursos.**

Desta forma, por mais que reste evidente e cristalino o interesse público na forma de repasse desta contribuição financeira pelo Município, opino pela inviabilidade técnica eis que o repasse atual esta sendo efetuado em ano eleitoral que deve observar todas as disposições do artigo 73, da Lei nº. 904 de 1997 e, ainda, que o Município deve observar as considerações complementadas na orientação recebida do IGAM, no sentido de regularizar a entidade apropriada ao recebimento deste recurso, já que não é possível afastar da relação o ente que recebeu a competência quando da repartição das competências pela Carta Maior.

Assim, por medida de cautela em se tratando de ano eleitoral e por ser meu posicionamento obstáculo jurídico a tramitação da proposição, busquei a confirmação de meu posicionamento de inviabilidade com o órgão que nos faculta assessoria que de forma sucinta dispôs.

Preliminarmente é necessário mencionar que minha orientação jurídica em oportunidade anterior foi no sentido de que independentemente de ter o dispositivo ou não no texto da Lei de Diretrizes do Município, o Poder Executivo não poderá eximir-se de enviar Lei Específica para aprovação do Poder Legislativo, nos Projetos onde ocorre o devido “repasse de recursos”, por força do art. 26 da Lei Complementar n. 101, de 200, não para firmar convênios, mas para autorizar os devidos repasses, conforme já expressos inclusive em Orientações Técnicas do IGAM órgão que nos faculta assessoria sob n. 11.748/2013, 11.232/2014 e 20.948/2014.

Refere-se quanto a matéria que é notório ser a segurança de responsabilidade do Estado de acordo com o art. 144 da Constituição Federal, e assim para que o Município possa assumir e auxiliar no custeio de despesas de competência de outros entes da Federação como é o caso, de acordo com o art. 62 da LRF, necessitará de autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei

orçamentária anual, o qual já possui através do art. 34 da Lei Municipal n. 3.325, de 2014; deverá possuir convênio, acordo, ajuste ou congênere com o Estado na área da Segurança e a ainda Lei específica autorizando o repasse de acordo com o art. 26 da LRF.

Note-se que, de plano, é possível dizer que o obstáculo contábil acerca da temática colocada em evidência supera até mesmo as demais aspectos jurídicos e de cunho eleitoral. A segurança pública é obrigação constitucional atribuída à União e aos Estados-membros, conforme art. 1441 da Constituição Federal. Não resta afastada a colaboração da sociedade ou de outros entes federados na segurança pública, o que não é possível é afastar da relação o ente que recebeu a competência quando da repartição das competências pela Carta Maior.

No caso concreto, poderia, em tese, o Município firmar convênio com o Estado para garantir a efetiva segurança. Reitera-se que existe diferenciação da autorização para repasse de recursos da autorização para firmar convênios.

Os convênios em que não há previsão de repasse de recursos não existe a necessidade de autorização legislativa, porém nos convênios com a União, Estado, Município, Pessoas Físicas e Jurídicas em que haverá este o repasse financeiro obrigatoriamente necessita de autorização legislativa.de acordo com o determinado pelo art. 26 da Lei Complementar n. 101, de 2000, não por força da realização do convênio, mas, sim, em virtude da realização de repasse financeiro.

Cita-se o artigo 144 da Constituição Federal:

“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:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Também o artigo 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

“ Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

§ 1º O disposto no caput aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas

atribuições precípuas, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.

Especificamente ao questionamento acerca do ano eleitoral, cumpre dizer que a legislação eleitoral para as eleições de 2016 tem raiz no Código Eleitoral (regra geral) e na Lei Federal nº 9.504, de 1997 (regra específica), com suas subseqüentes alterações.

É a partir dessas normas, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) edita as resoluções para cada pleito, definindo o calendário e outras situações mais pontuais, como propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito, transparência, arrecadação de campanha, prestação de contas, condutas ilícitas entre outras.

É importante referir que também se constitui em fonte para a edição dessas resoluções a jurisprudência da justiça eleitoral. Nesta esteira, duas premissas pautam o conteúdo da legislação eleitoral, visando o equilíbrio do pleito: a primeira é evitar que uma candidatura obtenha vantagem sobre outra; a segunda é garantir a imparcialidade das instituições públicas. Assim, toda vez que a conduta de um agente público ou de uma instituição pública se afastar dessas premissas, produzindo favorecimento entre candidaturas ou quebrando a imparcialidade institucional, existirá a possibilidade de apuração de responsabilidade, com as conseqüentes penas.

A legislação eleitoral, em alguns casos, é explícita ao indicar quais condutas são vedadas e em que período essa restrição deve ser observada. No entanto, há situações em que o exame é feito caso a caso, tendo com parâmetro as premissas já aqui referidas.

Deste modo, dito que é necessário resguardar a igualdade de condições aos candidatos a representante do povo, cumpre, ainda dizer que a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, estabelece as normas para as eleições, destacando-se o que dispõe o art. 73:

“Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (Incluído pela Lei

nº 11.300, de 2006).”

Assim, analisando-se a inexistência da presença do Estado no polo da relação e sua eventual contrapartida, o repasse para a Associação mencionada pode ser interpretado como afronta ao disposto no §10 do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, sendo, portanto, arriscada a aprovação da proposição.

Por todo o acima arrazoado, bem como pela confirmação de posicionamento desta Procuradora com o órgão que nos faculta assessoria conluo pela inviabilidade técnica do Projeto de Lei enviado para análise, tendo em vista que no que diz respeito ao aspecto contábil, cabe referir que a segurança sendo atribuição de responsabilidade do Estado, consoante o disposto no art. 144 da Constituição Federal. Deste modo, para que o Município possa assumir e auxiliar no custeio de despesas de competência de outros entes da Federação como é o caso, de acordo com o art. 62 da LRF, necessitará de autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual, deverá possuir convênio, acordo, ajuste ou congênere com o Governo do Estado na área da Segurança e a ainda Lei específica autorizando o repasse de acordo com o art. 26 da LRF. Uma vez não configurada a relação com o Governo do Estado, o repasse de recursos à entidade (associação) é temerário em virtude do disposto no §10 do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997.

Atenciosamente,

Paula Schaumlöffel
Procuradora Geral