JURISPRUDÊNCIA

TC nº 72-002.234.06-32

CONSULTA. PMSP. Celebração de convênio visando ao aperfeiçoamento do serviço de Anexos Fiscais das Varas da Fazenda Pública do Município de São Paulo. CONHECIDA. Quesitos respondidos. Votação unânime.

PARECER

Vistos, relatados e discutidos estes autos, incluídos em pauta, na presente sessão, pelo Conselheiro Roberto Braguim – Relator, nos termos do artigo 157, parágrafo 2º, do Regimento Interno desta Corte.

DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, conhecer da consulta formulada pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito Gilberto Kassab, posto que atendidos integralmente os requisitos previstos no artigo 29 da Lei Orgânica deste Tribunal, e, no mérito, responder aos quesitos formulados nos seguintes termos:

Quesito 1. Pode o Município de São Paulo assumir despesa de responsabilidade de outro Ente da Federação? Caso afirmativo, quais são os requisitos?

Resposta: Sim. Para que o Município de São Paulo assuma despesa oriunda de convênio celebrado com outro Ente Federado deverá ter a despesa prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias, na Lei de Orçamento Anual, por determinação do artigo 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal, recomendando-se sua inclusão no Plano Plurianual. No caso de ser necessário dar-se suporte a tal despesa já no exercício de 2006, deverá ser necessariamente aberto crédito adicional especial, mediante a competente autorização legislativa.

Quesito 2. Pode o Município de São Paulo assumir despesa de responsabilidade de outro Ente da Federação mediante convênio? Caso afirmativo, exige-se lei específica, além de previsão da Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual?

Resposta: Sim. Ademais, nos casos de convênios celebrados, tendo por fundamento o artigo 13, XV, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, o artigo 116 da Lei Federal 8.666/93 e o artigo 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não se exige lei específica, pois a autorização legislativa representaria uma ingerência do Poder Legislativo sobre atos do Poder Executivo, uma vez que não se trata de realização de consórcio público ou de gestão compartilhada de serviço público, mas, sim, de simples cooperação financeira para

atender a interesse da Administração Municipal, cabendo, de qualquer forma, sua fiscalização pelo Tribunal de Contas.

Quesito 3. O interesse público a fundamentar a celebração do convênio deve ser específico da Administração ou é suficiente o interesse em melhorar a prestação do serviço público aos seus munícipes?

Resposta: Os convênios podem ser celebrados para atender a interesse da Administração, que empreende os esforços para a efetiva arrecadação dos tributos municipais como medida de gestão fiscal responsável em atendimento ao interesse público e ao bem comum.

Quesito 4. Existe algum limite para a participação financeira do Município na totalidade das despesas necessárias à prestação do serviço público ou o Município pode assumir integralmente as despesas?

Resposta: O limite para a participação financeira do Município nas despesas assumidas com o objeto do convênio, da mesma forma que outros atos administrativos, está submetido ao rigor das normas previstas no Capítulo IV da Lei de Responsabilidade Fiscal – 'Da Despesa Pública'.

DECIDEM, outrossim, à unanimidade, determinar o envio de cópia do presente PARECER ao Excelentíssimo Senhor Prefeito, Gilberto Kassab, para conhecimento e providências devidas.

Participaram do julgamento os Conselheiros Edson Simões – Revisor, Eurípedes Sales e Maurício Faria.

Presente o Procurador Chefe da Fazenda Gianfrancesco Genoso.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 02 de agosto de 2006.

Antonio Carlos Caruso – Presidente.

Roberto Braguim – Relator.

RELATÓRIO

Cuida o presente processo de Consulta encaminhada pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município de São Paulo sobre a possibilidade de celebração de convênio com o Poder Judiciário do Estado de São Paulo, com a assunção de despesas de responsabilidade do referido Ente, visando ao aperfeiçoamento dos serviços dos Anexos Fiscais das Varas da Fazenda Pública Municipal, o que redundaria em significativa melhoria na arrecadação dos tributos municipais.

A Consulta, devidamente instruída com parecer da Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos, está consubstanciada nos seguintes quesitos:

1) Pode o Município de São Paulo assumir despesa de responsabilidade de outro Ente da Federação? Caso afirmativo, quais são os requisitos?

2) Pode o Município de São Paulo assumir despesas de responsabilidade de outro Ente da Federação mediante convênio? Caso afirmativo, exige-se lei específica, além de previsão na LDO e na Lei Orçamentária Anual?

3) O interesse público a fundamentar a celebração do convênio deve ser específico da Administração ou é suficiente o interesse em melhorar a prestação do serviço público aos seus munícipes?

4) Existe algum limite para a participação financeira do Município na totalidade das despesas necessárias para a prestação do serviço público ou o Município pode assumir integralmente as despesas?

A Assessoria Jurídica de Controle Externo, em sede de juízo de admissibilidade, observou que a Consulta atendeu aos requisitos previstos no artigo 29 (Artigo 29 – O Tribunal emitirá parecer sobre consulta que lhe for feita pela Administração, por intermédio do Prefeito ou Presidente da Câmara Municipal, a respeito de dúvidas suscitadas na execução de disposições legais concernentes à matéria financeira e orçamentária.) da Lei Municipal 9.167/80 e nos artigos 60 (Artigo 60 – O Plenário emitirá parecer sobre consultas decorrentes de dúvidas suscitadas na interpretação de dispositivos legais ou regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal.) e 61 (Artigo 61 – A consulta deverá revestir-se das seguintes formalidades: I – ser subscrita pelo Prefeito ou Pelo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo; II – referir-se a matéria de competência do Tribunal; III – conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada; IV – ser formulada em tese, com apresentação de quesitos; V – vir instruída com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.) do Regimento Interno deste Tribunal, ou seja: está assinada pela autoridade competente, encerra matéria que tem reflexos de natureza financeira e orçamentária; contém indicação precisa da dúvida formulada em tese, com apresentação de quesitos e está instruída com parecer da Assessoria Técnica Jurídica da Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos.

No mérito, após apresentar breve apreciação sobre o instituto dos convênios administrativos e a evolução de sua normatização na legislação pátria, a Assessoria Jurídica de Controle Externo abordou a questão referente à necessidade de autorização legislativa para celebração do acordo alvitrado.

Sob esse prisma, trouxe à colação decisão do Supremo Tribunal Federal, prolatada na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 676,

reconhecendo que a norma que submete convênios, acordos, contratos e atos de Secretário de Estado à apreciação da Assembléia Legislativa é inconstitucional, visto representar ofensa ao princípio da independência e harmonia dos poderes, insculpido no artigo 2º (Artigo 2º – São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.) da Carta Magna.

Observou, ainda, que, na hipótese, o convênio, cuja concretização se pretende, cuida apenas da contribuição financeira do Município a outro Ente federado, no caso o Poder Judiciário Estadual, responsável pela prestação dos serviços, dos quais é beneficiária a própria Municipalidade.

Vencida esta questão preliminar, a manifestação da nossa Assessoria Jurídica centrou-se, então, na análise dos demais requisitos necessários à celebração do convênio, considerando, especialmente, o ônus financeiro daí advindo e sua repercussão, também, por outras gestões, visto poder se estender por vários exercícios financeiros.

Nesse particular, invocou o ordenamento estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal que, em seu artigo 62 (Artigo 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; ...), autoriza os Municípios a contribuírem para outros Entes da Federação, desde que prevista a despesa na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), condicionando, ainda, à formalização de acordo em Termo, com eleição de cláusulas dispondo sobre direitos e obrigações das partes convenentes, objeto, prazo de vigência e outros específicos do convênio.

Enfatizou, outrossim, ainda que não expressamente estabelecida na LRF, a necessidade de que a despesa, por ter ação continuada, seja suportada, por ora, por dotação própria e contemplada no próximo PPA (Plano Plurianual), condição imprescindível para garantir a continuidade da prestação dos serviços, objeto do convênio.

Sobre a questão, ressaltou, ainda a AJCE, que a matéria trazida a lume, na consulta em análise, não é nova, posto que convênios entre Órgãos da Federação são comumente celebrados para atendimento do interesse público, notadamente no que diz respeito à Segurança Pública, Justiça e Defesa Nacional. É o caso, por exemplo, da celebração de convênio para manutenção de Cartório Eleitoral, Corpo de Bombeiros, com disponibilização de servidores municipais, abastecimento de viaturas, etc.

Concluiu, então, diante do exposto, que a celebração de acordos de cooperação entre os Entes da Federação são legalmente admissíveis, revelando ademais, como enfatizado no parecer de SJ, que instrui a consulta, tendência da Administração Pública no sentido do estreitamento das relações intergovernamentais, com a construção de um federalismo de cooperação.

A derradeira questão enfrentada pela Assessoria Jurídica diz respeito ao interesse público que se pretende proteger com o convênio, se da coletividade e se nele está imbuída a finalidade pública, a que está jungida a atuação do Poder Público.

Nesse particular, remete ao parecer jurídico da Assessoria da Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos, esclarecendo que, muito embora o interesse público que se pretende seja, em princípio, o da Administração Municipal, na qualidade de órgão arrecadador de tributos e destinatária dos serviços prestados pelo Ente convenente, no caso o Poder Judiciário Estadual, ele alcança, também, o interesse público da comunidade, na medida em que, obtendo uma arrecadação mais célere, mais eficaz será a prestação dos serviços à coletividade.

Enfatiza, ademais, que tal medida atende ao disposto no artigo 11 (Artigo 11 – Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.) da LRF, que prescreve também, como requisito essencial de responsabilidade na gestão fiscal, a efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do respectivo ente da Federação.

Com tais considerações, a AJCE expôs, então, suas repostas aos quesitos financeiros na Consulta inicial e que, de forma resumida, assim expressam:

1) Pode o Município de São Paulo assumir despesa oriunda de convênio celebrado com outro Ente federado, desde que a respectiva despesa esteja prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias, na Lei de Orçamento Anual, conforme estabelecido no artigo 62 da LRF, recomendando-se a sua inclusão no Plano Plurianual.

2) O Município de São Paulo pode, mediante convênio, assumir despesa de responsabilidade de outro Ente da Federação, sendo que, nos casos de convênio celebrados, tendo como fundamento o artigo 13, XV (Artigo 13 – Cabe à Câmara, com sanção do prefeito, não exigida esta para o especificado no artigo 14, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente: (Emenda nº 5 – de 3 de junho de 1991): XV – dispor sobre convênios com entidades públicas, particulares e autorizar consórcio com outros municípios.) da LOM, o artigo 116 (Artigo 116 – Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgão e entidades da Administração.) da Lei 8.666/93 e o artigo 62 da LRF, não se exige lei específica, uma vez que não se trata de consórcio público ou de gestão compartilhada de serviço público, mas de cooperação financeira com vistas a atender a interesse da Administração Municipal.

3) Os convênios podem ser celebrados para atender a interesses da Administração, que empreende os esforços para a efetiva arrecadação dos tributos municipais como medida de gestão fiscal responsável.

4) O limite para participação financeira do Município nas despesas assumidas com o objeto do convênio, da mesma forma que outros atos administrativos, estará submetido ao rigor das normas previstas no capítulo IV da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A seguir, e considerando as questões de ordem orçamentária envolvidas na Consulta em análise e conforme proposto pela Chefia da AJCE, manifestou-se a Subsecretaria de Fiscalização e Controle, esclarecendo que, tanto a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2006, quanto o projeto da LDO para 2007, dispõem sobre a matéria em seus artigos 32 e 29, respectivamente, autorizando o Poder Executivo a contribuir para o custeio de despesas de competência de outros Entes da Federação, desde que compatíveis com os programas constantes da Lei Orçamentária Anual, mediante convênio, ajuste ou congênere.

Enfatiza, contudo, a necessidade da existência de dotação orçamentária específica na Lei Orçamentária contemplando tal despesa. Conclui, ainda, que, se realizada no exercício de 2006, poderá ser aberto crédito adicional especial, mediante a competente autorização legislativa, sendo que, para 2007, esta dotação deverá vir contemplada na própria Lei Orçamentária.

As conclusões alcançadas pela Assessoria Jurídica de Controle Externo foram acompanhadas, em sua íntegra, pelo Órgão Fazendário e pela Secretaria Geral, propondo, ainda, esta última que, à resposta dada ao quesito nº 1, seja acrescida a informação prestada pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle de que, para suporte das despesas do exercício de 2006, deverá ser necessariamente aberto crédito adicional especial.

É o relatório.

VOTO

Em sede de juízo de admissibilidade, entendo, como a Assessoria Jurídica de Controle Externo, presentes os requisitos legais e regimentais que permitem o conhecimento da Consulta formulada pelo Exmo. Senhor Prefeito Municipal, Gilberto Kassab.

Quanto ao mérito, a matéria, objeto da Consulta exordial, foi, a meu ver, apropriadamente analisada em todos os seus aspectos por nossa Assessoria Jurídica, em bem lançado parecer da lavra da Dra. Roseli de Morais Chaves, evidenciando a possibilidade legal de o Município de São Paulo celebrar convênio com outro Ente da Federação, no caso o Poder Judiciário Estadual, arcando com o ônus financeiro daí decorrente, com vistas ao aperfeiçoamento dos serviços dos Anexos Fiscais das Varas da Fazenda Pública Municipal, obtendo, assim, melhoria na arrecadação dos tributos municipais.

A respeito, trago à colação o quanto apontado na parecer jurídico de SJ, que instrui a Consulta em análise, quando, às fls. 07/08, assim ressalta:

> *'A atuação por cooperação, permitindo a participação de todos os Entes independentemente das competências originalmente fixadas, é uma das características do Estado moderno que paulatinamente tem ampliado a desconcentração da atuação estatal, atendido ao recomendado pelo professor Celso Ribeiro Bastos, para quem 'A federação, como a democracia, é um processo que necessita constante aperfeiçoamento e adaptação a novas realidades. Ela não se cumpre de um jato só, mas pressupõe um trabalho denodado e pertinaz voltado a exaurir ao máximo as potencialidades de transferência de atividades do centro para a periferia' (sic). São formas dessa articulação de ações o sistema único de gestão dos serviços essenciais (Saúde, Educação, Assistência, Meio Ambiente, já implementado, e Segurança, em discussão), bem como a atuação conjunta em áreas de competência privativa (fiscalização e arrecadação tributária, este último por força do disposto no artigo 146, parágrafo único (Artigo 146: Cabe à lei complementar: parágrafo único: A lei complementar, de que trata o inciso III, também poderá instituir um regime único de averbação de impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ...) da CF, com redação dada pela Emenda 42/03)'.*

Visa-se, no caso, e como bem acentua a sempre festejada Mestra, Dra. Maria Sylvia Zanela Di Pietro, à obtenção de um resultado comum, que será usufruído pelos partícipes que, para tanto, prestam *'mútua colaboração'*, colaboração essa que pode assumir várias formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos e materiais, de imóveis, ou *"know-how*" e outros. (in 'Direito Administrativo' – 17ª edição – fls. 293).

De outra parte, ao se analisar a celebração de convênios entre entidades públicas, é ainda a lição da ilustre Autora que nos aponta que essa 'possibilidade de cooperação, por meio de convênios ou consórcios, já decorreria implicitamente do artigo 23 da Constituição, para as atividades de competência concorrente, como saúde, assistência social, proteção dos deficientes, proteção dos documentos, obras e outros de valor histórico, preservação das florestas, etc. Agora, essa possibilidade de cooperação ou de *'gestão associada' consta expressamente da Constituição'*. É o que se depreende das disposições do artigo 241 (Artigo 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.) da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional 19/98.

O convênio formaliza-se por termo, aplicando-se, no que couber, as disposições do artigo 116 da Lei Federal 8.666/93.

Questão relevante a ser destacada diz respeito ao suporte financeiro que dará respaldo ao convênio pretendido.

Sua disciplinação, como bem acentua a Assessoria Jurídica, está contida no artigo 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal ao autorizar os Municípios a contribuírem para outros entes da Federação, desde que expressamente prevista a despesa na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Nesse particular, aponta a Subsecretaria de Fiscalização e Controle que tanto a Lei de Diretrizes Orçamentárias, para 2006, quanto o projeto da lei de Diretrizes Orçamentárias, para o exercício de 2007, dispõem sobre o assunto em seus artigos 32 e 29, respectivamente:

> *'Fica o Poder Executivo autorizado a contribuir para o custeio de despesas de competência de outros entes da federação, inclusive instituições públicas vinculadas à União, ao Estado ou a outro Município, desde que compatíveis com os programas constantes da lei orçamentária anual, mediante convênio, ajuste ou congênere.'*

Enfatiza, assim, a necessidade de haver dotação específica na Lei Orçamentária para contemplar tal despesa, orientando que, no caso de a despesa com convênio ocorrer já no exercício de 2006, deverá ser aberto crédito adicional especial, mediante autorização legislativa e, para 2007, esta dotação deverá estar contemplada na própria Lei Orçamentária.

Com tais considerações e fazendo minhas as conclusões alcançadas pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, endossadas pelo Órgão Fazendário e pela Secretaria Geral, passo a responder aos quesitos formulados na Consulta em análise:

1) Pode o Município de São Paulo assumir despesa de responsabilidade de outro Ente da Federação? Caso afirmativo, quais são os requisitos?

R: Sim. Para que o Município de São Paulo assuma despesa oriunda de convênio celebrado com outro Ente Federado deverá ter a despesa prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias, na Lei de Orçamento Anual, por determinação do artigo 62, da LRF, recomendando-se sua inclusão no Plano Plurianual. No caso de ser necessário dar-se suporte a tal despesa já no exercício de

2006, deverá ser necessariamente aberto crédito adicional especial, mediante a competente autorização legislativa.

2) Pode o Município de São Paulo assumir despesa de responsabilidade de outro Ente da Federação mediante convênio? Caso afirmativo, exige-se lei específica, além de previsão da LDO e na Lei Orçamentária Anual?

R: Sim. Ademais, nos casos de convênios celebrados, tendo por fundamento o artigo 13, XV, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, o artigo 116 da Lei Federal 8.666/93 e o artigo 62 da LRF, não se exige lei específica, pois a autorização legislativa representaria uma ingerência do Poder Legislativo sobre atos do Poder Executivo, uma vez que não se trata de realização de consórcio público ou de gestão compartilhada de serviço público, mas, sim, de simples cooperação financeira para atender a interesse da Administração Municipal, cabendo, de qualquer forma, sua fiscalização pelo Tribunal de Contas.

3) O interesse público a fundamentar a celebração do convênio deve ser específico da Administração ou é suficiente o interesse em melhorar a prestação do serviço público aos seus munícipes?

R: Os convênios podem ser celebrados para atender a interesse da Administração, que empreende os esforços para a efetiva arrecadação dos tributos municipais como medida de gestão fiscal responsável, em atendimento ao interesse público e ao bem comum.

4) Existe algum limite para a participação financeira do Município na totalidade das despesas necessárias à prestação do serviço público ou o Município pode assumir integralmente as despesas?

R: O limite para a participação financeira do Município nas despesas assumidas com o objeto do convênio, da mesma forma que outros atos administrativos, está submetido ao rigor das normas previstas no Capítulo IV da Lei de Responsabilidade Fiscal – *'Da Despesa Pública'.*

Assim, respondidos os quesitos oferecidos à apreciação deste Egrégio Tribunal, encaminhe-se cópia ao Excelentíssimo Senhor Prefeito Gilberto Kassab, para conhecimento e providências devidas.