



Procedência: Secretaria de Estado de Defesa Social

Interessado: Secretaria de Estado de Defesa Social

Número: 15.518

Data: 13 de novembro de 2015

Ementa:

DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. CONVÊNIOS. ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA A SER CELEBRADO ENTRE A UNIÃO E O ESTADO DE MINAS GERAIS, TENDO POR OBJETO A INTEGRAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DOS ESTADOS JUNTO AO SUBSISTEMA DE INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA. POSSIBILIDADE JURÍDICA DA AVENÇA.

Relatório

O Excelentíssimo Senhor Secretário de Estado de Defesa Social encaminha a esta Consultoria Jurídica, para análise e manifestação, minuta de Acordo de Cooperação Técnica a ser celebrado entre a União e o Estado de Minas Gerais, devidamente representados por seus órgãos de segurança pública designados, tendo por objetivo “a integração dos Órgãos de Inteligência de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais ao Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP), nos termos do § 2º, do art. 2º, da Lei nº 9.883, de 07 de dezembro de 1999 e do § 2º, do art. 2º, do Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000”.

O expediente é instruído pelo Parecer nº 126/15/AJU-ram, no qual consta a análise prévia da Assessoria Jurídica daquela Secretaria.

Também consta dos autos, além da minuta do acordo, o Memorando nº 106/2015/SEDS/AID, no qual a Assessoria de Integração das Inteligências do Sistema de Defesa Social certifica: “... esta AID não vislumbrou qualquer óbice na minuta de Acordo de Cooperação Técnica...”.

Após análise do expediente, opino.



Parecer

A hipótese é de ratificação do Parecer prévio da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Defesa Social, com os acréscimos que seguem.

A Constituição Federal assim prevê:

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.

José Afonso da Silva, em comentário ao dispositivo transcrito, assevera:

“A mudança feita no conteúdo do dispositivo também era, a rigor, desnecessária, porque o parágrafo único do art. 23 já tinha cuidado da matéria, em sua essência, ao estabelecer que “lei complementar fixará normas para a cooperação entre União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Então, bastava uma lei complementar. É claro que o texto, no fundo, acaba praticamente, invalidando o citado parágrafo único, até porque sua matéria, que dependia de lei complementar, agora pode ser veiculada em lei ordinária, com o acréscimo da autorização de gestão consorciada de serviços públicos. O texto ficou confuso agora, porque diz que aquelas entidades nomeadas disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios etc., sem definir o que cabe a cada um. De quem é a lei? Todos podem, pois, emitir uma lei cuidando do assunto, respeitadas as respectivas competências constitucionais. Assim, consórcios municipais dependem de leis dos Municípios consorciados; convênios dos Estados dependem de leis estaduais; e os convênios de que participa a União dependem de leis dela. (Comentário contextual à Constituição. 6ª ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 883)

De toda forma, é entendimento assente que o art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993, que veicula normas gerais de licitações e contratações da Administração Pública, opera em nosso ordenamento jurídico com fundamento de validade de convênios, acordos e avenças afins (sendo sua interpretação mitigada pela doutrina, em situações específicas, quando não houver transferência de recursos):



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.

Do texto do art. 144 da Constituição Federal depreende-se a competência afeta a todos os entes da Federação em matéria de segurança pública – “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos” –, prevendo ainda o § 7º que “a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”.

No plano federal, a Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que institui o Sistema Brasileiro de Inteligência e cria a ABIN, prevê em seu art. 2º, § 2º:

Art. 2º - Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal que, direta ou indiretamente, possam produzir conhecimentos de interesse das atividades de inteligência, em especial aqueles responsáveis pela defesa externa, segurança interna e relações exteriores, constituirão o Sistema Brasileiro de Inteligência, na forma de ato do Presidente da República.

§ 1º - O Sistema Brasileiro de Inteligência é responsável pelo processo de obtenção, análise e disseminação da informação necessária ao processo decisório do Poder Executivo, bem como pela salvaguarda da informação contra o acesso de pessoas ou órgãos não autorizados.

§ 2º - *Mediante ajustes específicos e convênios, ouvido o competente órgão de controle externo da atividade de inteligência, as Unidades da Federação poderão compor o Sistema Brasileiro de Inteligência.*

No âmbito estadual a matéria consta da Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011, art. 132:

Art. 132 A Secretaria de Estado de Defesa Social - SEDS -, a que se refere o inciso V do art. 5º da Lei Delegada nº 179, de 2011, tem por finalidade planejar, organizar, coordenar, articular, avaliar e otimizar as ações operacionais do Sistema de Defesa Social, visando à promoção da segurança da população, competindo-lhe:

...

VI - articular e coordenar as ações de integração dos órgãos de defesa social, em especial no âmbito da gestão da informação e do planejamento operacional;

...

VIII - articular, coordenar e consolidar as informações de inteligência no Sistema de Defesa Social;



Portanto, além do fundamento de validade constitucional para o acordo de cooperação técnica a ser firmado, há também fundamento normativo infraconstitucional expresso.

Na minuta apresentada constam cláusulas com os seguintes itens: a definição do objeto; as obrigações dos partícipes; a previsão de que a execução da avença não implica transferência de recursos financeiros e a ressalva de que “as ações que implicarem em transferência de recursos serão viabilizadas por intermédio de Convênio, na forma prescrita na legislação vigente.”; a previsão da possibilidade de modificação dos termos, salvo quanto ao objeto, mediante termo aditivo; a vigência de 4 (quatro) anos, contados da assinatura; a possibilidade de rescisão a qualquer tempo, por iniciativa de qualquer dos partícipes; a forma de comunicação; e, finalmente, a submissão de conflitos à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Pública Federal, nos termos do Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, cujo artigo 18 prevê:

Art. 18. A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal compete:

I - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da Advocacia-Geral da União;

II - requisitar aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal informações para subsidiar sua atuação;

III - dirimir, por meio de conciliação, as controvérsias entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, bem como entre esses e a Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios;

IV - buscar a solução de conflitos judicializados, nos casos remetidos pelos Ministros dos Tribunais Superiores e demais membros do Judiciário, ou por proposta dos órgãos de direção superior que atuam no contencioso judicial;

V - promover, quando couber, a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta nos casos submetidos a procedimento conciliatório;

VI - propor, quando couber, ao Consultor-Geral da União o arbitramento das controvérsias não solucionadas por conciliação; e

VII - orientar e supervisionar as atividades conciliatórias no âmbito das Consultorias Jurídicas nos Estados.

Pontua-se que a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, com alterações posteriores, a última pela Lei nº 13.129, de 26 de maio de 2015 (em vigor desde julho passado), estabelece:

Art. 1º As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis.



§ 1º - A administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis. (Incluído pela Lei nº 13.129, de 2015)

§ 2º - A autoridade ou o órgão competente da administração pública direta para a celebração de convenção de arbitragem é a mesma para a realização de acordos ou transações. (Incluído pela Lei nº 13.129, de 2015)

Art. 2º A arbitragem poderá ser de direito ou de equidade, a critério das partes.

§ 1º Poderão as partes escolher, livremente, as regras de direito que serão aplicadas na arbitragem, desde que não haja violação aos bons costumes e à ordem pública.

§ 2º Poderão, também, as partes convencionar que a arbitragem se realize com base nos princípios gerais de direito, nos usos e costumes e nas regras internacionais de comércio.

§ 3º A arbitragem que envolva a administração pública será sempre de direito e respeitará o princípio da publicidade. (Incluído pela Lei nº 13.129, de 2015)

Em Minas Gerais a matéria é objeto da Lei Estadual nº 19.477, de 12 de janeiro de 2011, da qual se destaca:

Art. 1º O juízo arbitral, instituído pela Lei Federal nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, para a solução de litígio em que o Estado seja parte, será efetivado conforme os procedimentos estabelecidos nesta Lei.

Art. 2º O Estado e os órgãos e as entidades das administrações estaduais direta e indireta poderão optar pela adoção do juízo arbitral para a solução dos conflitos relativos a direito patrimonial disponível.

Art. 3º A inclusão de cláusula compromissória em contrato celebrado pelo Estado e a estipulação de compromisso arbitral obedecerão ao disposto na Lei Federal nº 9.307, de 1996, nas normas que regulam os contratos administrativos e nesta Lei, respeitados os princípios que orientam a administração pública, estabelecidos na Constituição da República e na Constituição do Estado.

Art. 4º O juízo arbitral, para os fins desta Lei, instituir-se-á exclusivamente por meio de órgão arbitral institucional.

Portanto, constata-se que a opção pelo juízo arbitral na solução de conflitos também tem fundamento de validade no ordenamento.

Conforme ressaltado no Parecer prévio, por meio do Memorando nº 106/2015/SEDS/AID a Assessoria de Integração das Inteligências certifica não haver óbice na minuta apresentada.



Entretanto, como também apontado no Parecer prévio, não foi certificada a existência de previsão orçamentária para os gastos do Estado, o que deve ser corrigido, à luz da legislação específica aplicável.

Por fim, reitera-se a ressalva do Parecer prévio nº 126/15/AJU-ram, no sentido de que não foram juntados documentos ou Plano de Trabalho, de forma que esta análise limita-se aos aspectos jurídicos constantes da minuta apresentada, não adentrando também em juízo de mérito da Administração, nem em aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que imediatamente escapam à competência do assessoramento jurídico.

Conclusão

Com as ressalvas acima, conclui-se que a minuta apresentada não encontra óbice no ordenamento jurídico, podendo ser firmada pelo Estado de Minas Gerais, para a finalidade a que se destina.

Cabe à Assessoria jurídica do órgão de origem certificar o atendimento às recomendações de seu próprio parecer prévio e desta manifestação, assim como certificar a regularidade da instrução dos autos.

É o nosso parecer, em 6 (seis) laudas. À consideração superior.

Belo Horizonte, 9 de novembro de 2015

Alessandro Branco

ALESSANDRO HENRIQUE SOARES CASTELO BRANCO
PROCURADOR DO ESTADO
OAB/MG 76.715 – MASP 1050973-5

Alessandro Henrique S. C. Branco
Procurador do Estado
MASP 1.050.973-5 - OAB/MG 76.715

APROVADO EM 11/11/2015

Daniilo Antonio de Souza Castro
DANILO ANTONIO DE SOUZA CASTRO
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica
MASP 1.120.503-6 - OAB/MG 98.240