

PARECER Nº 003/2011/JURÍDICO/CNM

INTERESSADO: MUNICÍPIO DE BUENO BRANDÃO - MG

ASSUNTO: ATENDIMENTO PELO MUNICÍPIO DE COMPETÊNCIAS DE OUTROS ENTES.

DA CONSULTA:

O Prefeito de Bueno Brandão no Estado de Minas Gerais requer desta Assessoria Jurídica embasamento legal para a ação de desoneração dos cofres do Município de arcar com o pagamento de despesas relativas ao cumprimento de obrigações de outros Entes da Federação.

DA LEGISLAÇÃO APLICADA AO CASO:

1-Constituição da República Federativa do Brasil – 1988

Art.18 A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

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](#))

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006](#))

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

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.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

§ 4º - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. Grifo nosso.

§ 7º - A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. Grifo nosso.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000.

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

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.

DO PARECER:

É o Município o Ente Federado mais próximo da população e por esta razão aquele mais diretamente responsabilizado pelo atendimento de todas as necessidades daqueles que no Município residem.

Em decorrência desta proximidade ocorre a pressão política direta, pois é com o prefeito que a população encontra, nos mais diversos locais, como no banco, no supermercado, na Igreja, nas festas e na rua. O povo não fala diretamente com o Governador do Estado e muito menos com o Presidente da República, por isso a pressão política sobre o gestor público municipal é muito maior e direta, o que muitas vezes faz com que este acabe por assumir responsabilidades que não são de sua competência e com isto, compromete o erário municipal e a sua gestão.

A segurança pública é sem dúvida um dos fatores de maior exercício dessa pressão, pois a falta desta gera o medo e conseqüentemente o descontentamento do munícipe.

Ocorre que segurança pública não é responsabilidade do Ente Público Municipal conforme estabelece o § 8º do art. 144 da Constituição da República.

O Município tem como única responsabilidade na área de segurança, a criação, organização e manutenção de guarda municipal destinada à proteção do patrimônio público, ou seja, destinada ao cuidado dos bens municipais. Estes servidores na verdade, são muito mais zeladores do que guardas, tanto que nem sequer devem usar armas.

Se analisarmos o que determina a Constituição da República ao elencar as responsabilidades comuns da União, Estados, Distrito Federal e Municípios no art. 23, vamos perceber que em nenhum momento o legislador originário referiu a segurança pública ou algo que a ela se assemelhe como competência comum. Este fato por si só assegura que se existe competência que em nenhum momento poderá ser atribuída ao Município, é exatamente a segurança pública que sequer é mencionada.

Por outro lado se avaliarmos o elenco de competências Municipais constantes do art. 30 da Carta Magna, mais clara é ainda a certeza de afirmar que segurança não é competência do ente público local, pois o constituinte originário e posteriormente o legislador reformador, em nenhum momento citou no art. 30 qualquer menção à disponibilização de estruturas de segurança pública por parte dos governos municipais.

O art. 144 da Constituição da República define o que é segurança pública e elenca os órgãos que a compõem. Ao analisá-lo, constatamos que são da esfera federal as polícias, polícias rodoviárias e ferroviárias, diretamente citadas como tais. São da esfera Estadual as polícias civis, militares e corpo de bombeiros a cuja autoridade Estadual responderão conforme determina o § 6º do artigo citado.

Portanto, não há amparo Constitucional para que os Municípios assumam responsabilidades de polícia de segurança pública, visto que os agentes destas não acatarão ordens do Prefeito Municipal e sim do Governador do Estado, do Distrito Federal ou dos Territórios se houverem.

No mesmo artigo está claramente expresso que aos Municípios cabe constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei, portanto nada mais compete ao Ente Público local nesta área de segurança.

Os Governos Estaduais tem deixado suas polícias descobertas de infraestrutura mínima para o cumprimento das obrigações de oferecer segurança às populações e em razão disto as administrações municipais vem arcando com manutenção de viaturas no que concerne a substituição de peças, consertos em geral, lavagem e lubrificação além de abastecimento permanente para circulação destes veículos nas cidades e no interior dos municípios. Há casos ainda que os Municípios oferecem recursos humanos para o desempenho de atividades administrativas e há outras situações ainda que o Município fornece o prédio em que funcionam as delegacias ou para residências de Delegados ou outros Agentes indispensáveis ao desempenho das funções de polícia de segurança pública.

Sempre que o Ente Público Município assume estas responsabilidades ou outras assemelhadas, o gestor corre o risco de descumprir a legislação e de praticar

improbidade, pois para atender obrigações de outros Entes é quase certo que o Prefeito deixará de cumprir com obrigações de responsabilidade do Município.

Todos sabem que os Municípios não conseguem sequer arcar na íntegra com as responsabilidades que a Constituição lhes atribui, logo, como justificar que atenda as responsabilidades e competências dos outros?

Um exemplo bem verdadeiro e prático pode ser oferecido: qual Município consegue disponibilizar creches e pré-escola para todas as crianças residentes no Município? Certamente, nenhum. Como então o gestor público Municipal vai oferecer prédio para o funcionamento de uma Delegacia ou similar? Qual Município consegue alcançar transporte escolar para todas as crianças da sua rede de ensino? Com certeza, poucos. Como então oferecer oficinas e combustível para atender obrigações dos outros? E assim por diante.

Além disto, estas obrigações geram despesas que não são pequenas ou poucas. Toda e qualquer geração de despesa precisa atender ao que determina a Lei Complementar nº. 101/00, no que concerne a este item e ao cumprimento de obrigações de outros entes.

A geração de despesa se não obedecer ao que determinam os artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, será considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público, responsabilizando o gestor municipal por ato de improbidade administrativa e por crime de responsabilidade conforme especifica a Lei nº. 10.028/00 que altera o Código Penal tipificando como crimes contra as finanças públicas as práticas que contrariam as regras da Lei Complementar nº. 101/00.

Se mesmo assim o Prefeito Municipal quiser correr o risco de arcar com responsabilidades de outros Entes Públicos, deverá no mínimo atender ao que determina o art. 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal que exige entre outros a existência de Lei específica que autorize a assunção dessa obrigação, a destinação de recurso orçamentário, a previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias e a assinatura de convênio, ajuste, contrato ou assemelhado.

Nossa recomendação é que em nenhum momento o gestor deva correr o risco de atender obrigações e competências de outros Entes, pois certamente terá sempre a descoberto competências suas que não estão sendo plenamente atendidas.

Este nosso parecer.

Brasília, 21 de março de 2011.

Elena Garrido
OAB/RS nº. 10.362
Diretora Jurídica da CNM