

Breno Luiz Lunga Batista
Hugo Fogliano Gonçalves
Marcos Antônio da Silva Batista

Volume 1

Administração Municipal





Fundação

CECIERJ

Consórcio **cederj**

Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro

Administração Municipal

Volume 1

Breno Luiz Lunga Batista
Hugo Fogliano Gonçalves
Marcos Antônio da Silva Batista



**GOVERNO DO
Rio de Janeiro**

**SECRETARIA DE
CIÊNCIA E TECNOLOGIA**

**UNIVERSIDADE
ABERTA DO BRASIL**

Ministério da
Educação

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

Apoio:



FAPERJ

Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

Fundação Cecierj / Consórcio Cederj

Rua da Ajuda, 5 – Centro – Rio de Janeiro, RJ – CEP 20040-000

Tel.: (21) 2333-1112 Fax: (21) 2333-1116

Presidente

Carlos Eduardo Bielschowsky

Vice-presidente

Masako Oya Masuda

Coordenação do Curso de Administração

UFRRJ - Silvestre Prado

UERJ - Luiz da Costa Laurencel

Material Didático

ELABORAÇÃO DE CONTEÚDO

Breno Luiz Lunga Batista

Hugo Fogliano Gonçalves

Marcos Antônio da Silva Batista

COORDENAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO INSTRUCIONAL

Cristine Costa Barreto

SUPERVISÃO DE DESENVOLVIMENTO INSTRUCIONAL

Flávia Busnardo

DESENVOLVIMENTO INSTRUCIONAL E REVISÃO

Anna Cristina Andrade

Ana Lúcia Leite e Aguiar

Anna Maria Osborne

Paulo Alves

AVALIAÇÃO DO MATERIAL DIDÁTICO

Thaís de Siervi

Departamento de Produção

EDITOR

Fábio Rapello Alencar

COORDENAÇÃO DE REVISÃO

Cristina Freixinho

REVISÃO TIPOGRÁFICA

Beatriz Fontes

Carolina Godoi

Thelenayce Ribeiro

COORDENAÇÃO DE PRODUÇÃO

Bianca Giacomelli

DIRETOR DE ARTE

Alexandre d'Oliveira

PROGRAMAÇÃO VISUAL

Bianca Lima

Juliana Fernandes

Ricardo Polato

Verônica Paranhos

ILUSTRAÇÃO

Bianca Giacomelli

Clara Gomes

CAPA

Clara Gomes

PRODUÇÃO GRÁFICA

Patrícia Esteves

Ulisses Schnaider

Copyright © 2014, Fundação Cecierj / Consórcio Cederj

Nenhuma parte deste material poderá ser reproduzida, transmitida e gravada, por qualquer meio eletrônico, mecânico, por fotocópia e outros, sem a prévia autorização, por escrito, da Fundação.

B333

Batista, Breno Luiz Lunga.

Administração municipal. v.1 / Breno Luiz Lunga Batista, Hugo Fogliano Gonçalves, Marcos Antônio da Silva Batista. – Rio de Janeiro: Cecierj, 2014. 128 p.: il.

ISBN: 978-85-7648-948-1

1. Administração pública. 2. Município. 3. Câmara Municipal. 4. Processo legislativo. 5. Participação popular. Título.

CDD: 351

Governo do Estado do Rio de Janeiro

Governador

Luiz Fernando de Souza Pezão

Secretário de Estado de Ciência e Tecnologia

Alexandre Vieira

Universidades Consorciadas

CEFET/RJ - CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA CELSO SUCKOW DA FONSECA

Diretor-geral: Carlos Henrique Figueiredo Alves

IFF - INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA FLUMINENSE

Reitor: Luiz Augusto Caldas Pereira

UFRRJ - UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

Reitor: Silvério de Paiva Freitas

UERJ - UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Reitor: Ricardo Vieira Alves de Castro

UFF - UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

Reitor: Roberto de Souza Salles

UFRJ - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

Reitor: Carlos Levi

UFRRJ - UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

Reitora: Ana Maria Dantas Soares

UNIRIO - UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Reitor: Luiz Pedro San Gil Jutuca

Administração Municipal

Volume 1

SUMÁRIO

Aula 1 – Autonomia e competência do município.....	7
<i>Breno Luiz Lunga Batista / Marcos Antônio da Silva Batista</i>	
Aula 2 – O prefeito municipal	25
<i>Breno Luiz Lunga Batista / Marcos Antônio da Silva Batista</i>	
Aula 3 – Relações intergovernamentais	39
<i>Hugo Fogliano Gonçalves / Marcos Antônio da Silva Batista</i>	
Aula 4 – A Câmara Municipal	51
<i>Dayse Pereira Cardoso Sousa / Roberto Martins</i>	
Aula 5 – Prerrogativas e responsabilidades dos vereadores.....	67
<i>Hugo Fogliano Gonçalves / Marcos Antônio da Silva Batista</i>	
Aula 6 – Planejamento municipal	81
<i>Breno Luiz Lunga Batista / Marcos Antônio da Silva Batista</i>	
Aula 7 – Processo legislativo.....	93
<i>Breno Luiz Lunga Batista / Marcos Antônio da Silva Batista</i>	
Aula 8 – Participação popular no governo municipal	109
<i>Breno Luiz Lunga Batista / Marcos Antônio da Silva Batista</i>	
Referências	123

Autonomia e competência do município

Breno Luiz Lunga Batista

Marcos Antônio da Silva Batista

AULA

1

Meta da aula

Apresentar a legislação específica sobre a autonomia municipal e as competências obtidas com essa autonomia.

objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:



identificar o município como um ente federativo autônomo;



definir a autonomia municipal e descrever suas competências do município.

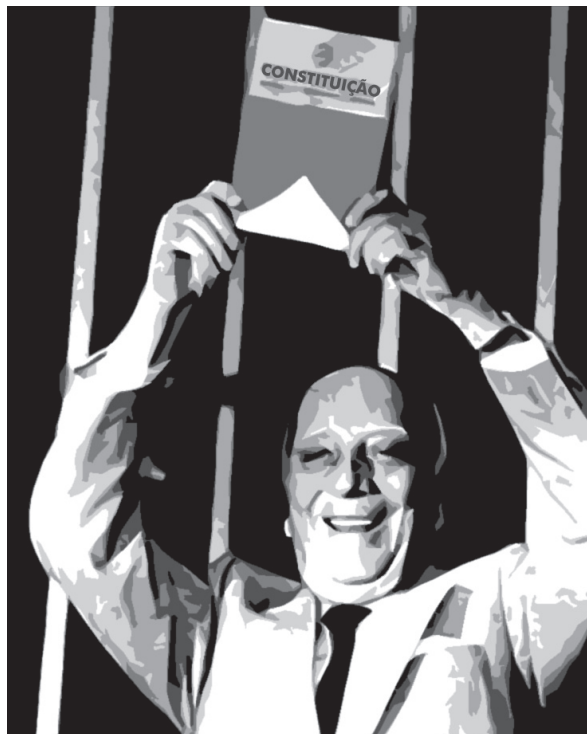
Pré-requisito

Ter em mãos a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com as recentes atualizações. Você também pode encontrar o texto da Constituição em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm

INTRODUÇÃO

A FEDERAÇÃO BRASILEIRA E O MUNICÍPIO

“A Constituição de 1988 organizou a repartição de recursos de modo a melhorar a situação do Município, tanto que foi apelidada de ‘Constituição Municipalista’” (MANUAL..., 2009).

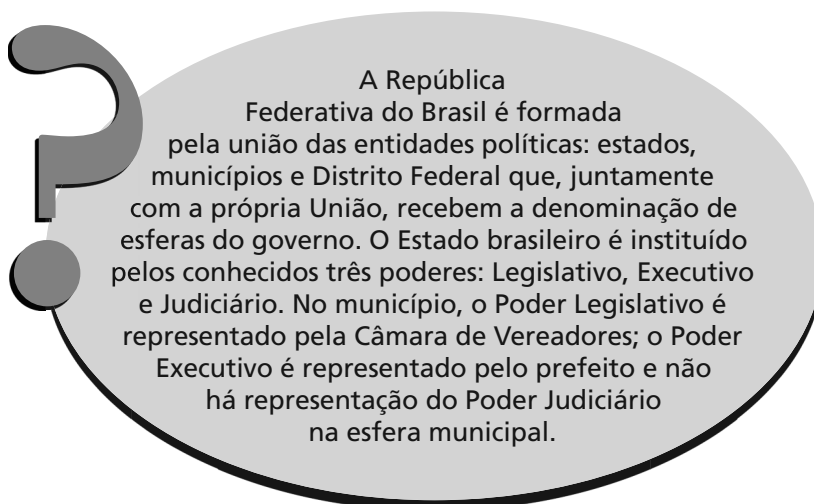


Otaviano Jr.

Figura 1.1: Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte entre 1987-1988, teve papel fundamental para a nova Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988.

Fonte: <http://www.flickr.com/photos/43327671@N03/4928205536/>

Você já deve ter ouvido falar na Constituição Federal Brasileira em algum momento de sua vida. Ela legisla sobre a maioria dos assuntos que dizem respeito ao nosso país e vão de leis trabalhistas ao meio ambiente, bancos e instituições financeiras, crimes, cultura, eleições, enfim, até os assuntos que determinam os procedimentos legais que temos de viver, a partir do momento em que nascemos. De acordo com a nossa Constituição Federal, publicada em 5 de outubro de 1988, os municípios são autônomos e integram a República Federativa do Brasil, juntamente com a União, os estados e o Distrito Federal. De acordo com a Constituição Federal Brasileira, de 1988:



Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito.

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.

A Constituição ainda prevê que cada município será regido pela Lei Orgânica, votada em dois turnos e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará (publicação de lei que a torna executável), atendidos os princípios estabelecidos pela Constituição Federal.

Como dito anteriormente, a Federação é composta por estados, Distrito Federal e municípios, que formam os campos do Governo existentes no país, aos quais chamaremos de “esferas” de agora em diante. E as competências de cada esfera, assim como as que não lhes competem, estão definidas na própria Constituição, em seu Título III – Da Organização do Estado.

Perceba que, dessa forma, o município é definido como uma esfera do Governo que possui autonomia e sua lei orgânica deve ser elaborada de forma a atender aos princípios estabelecidos pela Constituição. Vejamos a seguir como pode ser tal autonomia.

Você sabia que a Lei Orgânica é a maior lei de um município? Ela é uma lei genérica, de caráter constitucional, elaborada no âmbito do município e conforme as determinações e os limites impostos pela Constituição Federal e pelo respectivo estado. Essa lei é aprovada em dois turnos pela Câmara de Vereadores e pela maioria de dois terços de seus membros.

A AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS

O conceito de autonomia está relacionado ao de “liberdade”. É quando um território pode estabelecer suas próprias leis ou normas e governar-se, nos termos da lei, para atender aos interesses de suas populações.

É importante que você saiba que o princípio da autonomia dos municípios sempre existiu no sistema federativo brasileiro, entretanto essa autonomia foi, muitas vezes, uma exceção, pois os municípios ficavam muito mais condicionados à esfera federal. Podemos ver agora que a Constituição de 1988 apresenta o Princípio da Autonomia, no seu artigo 18.

O ponto fundamental da garantia da autonomia municipal está no art. 29 da Constituição, que impede que leis estaduais interfiram nos assuntos de organização do município. A autonomia municipal representa que o governo municipal não é subordinado, no desempenho de suas tarefas, a nenhuma autoridade estadual ou federal; representa também que as leis municipais em assuntos de competência expressa e exclusiva dos municípios prevaleçam sobre as leis estaduais e federais, inclusive sobre a Constituição Estadual em caso de conflito.

Outro marco básico da autonomia municipal consiste na competência concedida pela Constituição para legislar sobre assuntos de interesse local. Devemos compreender como interesse local aquele que seja predominantemente municipal. Tudo o que interessar de modo predominante ao município, em relação ao estado e à União será de competência legislativa municipal.

Vejam agora alguns pontos que caracterizam a autonomia municipal:

1. a autonomia política, na eleição direta do prefeito, vice-prefeito e de vereadores;
2. a autonomia administrativa, com a organização dos serviços públicos de interesse local;

3. a autonomia financeira, com a instituição e arrecadação de seus tributos, bem como a aplicação de suas receitas;
4. a autonomia legislativa, com a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual no que lhe interessar e for possível;
5. a autonomia organizativa, na capacidade de elaborar a sua lei orgânica.

O município tem liberdade para firmar convênios e instituir consórcios – nos assuntos de sua competência – em conjunto com outras esferas do Governo ou empresas, sendo amparado, dentre outras normas, pela Lei de Parceria Público-privada (Lei nº 11.079/04), pela Lei de Consórcios (Lei nº 11.107/05) e pelo Decreto nº 6.170/07, que trata dos convênios com a União, regulamentado pela Portaria Interministerial nº 127/08.

É importante dizer que a gestão de um município está condicionada à obrigatoriedade de prestação de contas e de publicação de balancetes nos prazos fixados em lei (Art. 30, III).

Atividade 1

Atende aos Objetivos 1 e 2



Depois de nossa conversa sobre como a vida de um município se organiza, apresente pelo menos dois dados concretos dos quais você se recorda e que atestam o gerenciamento do governo municipal de sua cidade. Podem ser planos bem ou mal sucedidos, não importa, mas que sejam planos da esfera municipal. Feito isso, como podemos caracterizar um município de forma geral?

Resposta Comentada

Em uma cidade em que o prefeito está mais voltado para seus assuntos pessoais, fica cada vez mais difícil ver de que forma tem caminhado a autonomia do município. Uma forma de percepção dessa autonomia seria ver como os impostos que pagamos, atrelados à verba que o governo federal e estadual repassam durante anos para um determinado município, efetiva a existência de um metrô ou não. Na falta de uma previsão por parte da prefeitura, para dar continuidade à obra, por exemplo, fica fácil visualizar a desordem e a corrupção no que diz respeito ao âmbito municipal.

Outro ponto de autonomia do município é o modo de gerenciar o patrimônio histórico e cultural. Mesmo quando não se trata de uma cidade turística, esse patrimônio pertence sempre à humanidade, e não a uma cidade apenas. Tudo bem, quem cuida disso é sempre um município. Mas em alguns locais, a prefeitura monta, com a Secretaria de Planejamento Urbano, um esquema que pretende construir centros de compras de alto requinte em uma região tida como histórica, sem pensar antes em revitalizá-la, desapropriando centenas de moradores e pequenos comerciantes, e sem consultar a opinião da população sobre tais projetos de construção. Em um exemplo como esse, vê-se que a autonomia do município está na mão da especulação imobiliária, e não na mão dos diversos contribuintes e trabalhadores autônomos. Em muitos casos, como você deve se lembrar por experiência própria, as obras municipais costumam ocorrer meses antes de eleições para prefeito e vereadores. Esses exemplos acerca do modo como os municípios se organizam estão em desacordo com os fundamentos que os caracterizam, pois podemos caracterizar um município, legalmente constituído, como uma das três esferas do Governo, que possui autonomia e cuja Lei Orgânica deve ser elaborada de forma a atender aos princípios estabelecidos pela Constituição Federal, que, teoricamente, assegura a preservação do patrimônio cultural, garante transporte público com razoável funcionamento para a população em geral, dentre tantas outras coisas.

O município deve, ainda, suplementar a legislação federal e estadual, no que for pertinente, principalmente em relação a alguns pontos, listados na Constituição, em seu art. 24, que são de competência da União e do estado, porém são suplementados com normas de interesse locais, como assim nos indica o Manual do Prefeito (2009):

- direito financeiro (rege a receita tributária, a receita pública e a despesa pública), direito tributário (divisão do direito financeiro

que regula especificamente as receitas tributárias) e direito urbanístico (trata da ocupação, do uso e da transformação do solo);

- orçamento;
- florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
- proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
- responsabilidade por danos ao meio ambiente e a bens, e direitos de valor artístico, estético, turístico e paisagístico;
- educação, cultura, ensino e desporto;
- proteção e defesa da saúde;
- proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;
- proteção à infância e à juventude.

O art. 35 da Constituição em seu *caput* (título que faz referência aos enunciados dos artigos) evidencia que nem os estados nem a União intervirão nos municípios localizados em território nacional. Existem, porém algumas exceções que podemos conhecer através dos seus parágrafos:

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios, localizados em Território Federal, exceto quando:

I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações, e serviços públicos de saúde;

IV - o Tribunal de Justiça der provimento à representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

Assim, após você ter visto que o seu município tem autonomia para gerenciar algumas questões, você verá o que compete a ele e se este tem cumprido suas funções e, em meio a tudo isso, você já pode ir pensando se esse governo municipal satisfaz a você e a seus conterrâneos...

AS COMPETÊNCIAS DO MUNICÍPIO

Veremos agora que a parcela de competência que cabe ao município, como disposta na Carta Magna, está consolidada nos atributos de sua autonomia e de sua condição como pessoa de direito público interno.

Através da autonomia garantida ao município, são-lhe atribuídas as suas competências. Você saberia dizer o que caracteriza essas competências?

Tente pensar um pouco sobre o que pode vir a ser uma competência municipal e depois veja a seguir o que prescreve a Constituição Federal Brasileira:

1. Eleger os órgãos representativos – prefeito, vice-prefeito e a Câmara Municipal;
2. O poder de se organizar de forma a atender aos interesses e às necessidades do município da melhor maneira que lhe parecer;
3. Obedecer a determinados princípios constitucionais e às normas gerais de direito tributário e financeiro, constantes na Legislação Federal respectiva.

No que diz respeito ao seu governo, cabe aos eleitores eleger os seus responsáveis.

Quanto à instituição e arrecadação dos tributos de sua competência, bem como à aplicação de suas rendas, deve o município obedecer a determinadas normas constitucionais e às normas gerais de direito tributário e financeiro, constantes da legislação federal respectiva, especialmente do Código Tributário Nacional (Lei 5.172/66) e da Lei da Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), esta última a ser melhor compreendida no decorrer desta disciplina.



Glauco Umbelino

Figura 1.2: Os tributos e arrecadações garantem uma melhor autonomia do município, quando bem gerenciados.

Fonte: <http://www.flickr.com/photos/7505609@N03/1519048774>

Quanto à organização dos serviços públicos locais, o município tem liberdade para fazê-la da maneira que julgue melhor para o atendimento de suas particularidades, observadas algumas normas constitucionais a respeito, e a tudo que lhe é permitido chama-se de “lícito”. O município pode organizar seu quadro pessoal, seu sistema de arrecadação de tributos e de outras áreas que estão sob sua competência sem a necessidade de seguir padrões impostos pelo estado ou pela União. Existem algumas exceções, que, contudo, não se referem à estrutura administrativa.

É muito importante frisar que a Administração Pública, seja ela direta, indireta ou paraestatal, deverá sempre obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, de acordo com o *caput* do ARTIGO 37. Além de todas as normas contidas em seus PARÁGRAFOS, INCISOS, ALÍNEAS e demais ITENS.

Vejamos o que é a Administração Pública direta, indireta ou paraestatal:

A Administração Direta é composta por órgãos ligados diretamente ao poder central, federal, estadual ou municipal. São os próprios organismos dirigentes, seus ministérios e secretarias.

A Administração Indireta é aquela composta por entidades com personalidade jurídica própria, que foram criadas para realizar atividades de governo de forma descentralizada. São exemplos de administração indireta: as autarquias (regime que tende a satisfazer a si próprio), fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista (em que há colaboração econômica, tanto do Estado quanto de particulares).

A Administração Paraestatal corresponde a instituições autárquicas, mas são sujeitas à fiscalização do Estado ou são propriedade do Estado, embora sejam regidas por administração própria.

Em resumo e como se pode ver no site, http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/manual_prefeito.pdf, ao município compete prover tudo que respeite o seu peculiar interesse e o bem-estar de sua população, cabendo-lhe, entre outras, as seguintes atribuições:

1. Elaborar o seu orçamento anual, o plano plurianual de investimentos – que estabelece programas e projetos para um período de 4 anos – e a lei de diretrizes orçamentárias, que serve para orientar a elaboração dos orçamentos e é regida pela Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000;
2. Instituir e arrecadar tributos;

ARTIGO – É a unidade básica da lei. Qualquer lei tem pelo menos um artigo e este é a forma mais prática de encontrar uma informação no texto de uma lei.


PARÁGRAFO – É um desdobramento do que diz o artigo, pode inclusive ser uma ressalva ou exceção do *caput* do artigo. É representado pelo símbolo §.

INCISO – Serve para enumerar ou subdividir um artigo ou um parágrafo. Sua representação é feita por algarismos romanos.

ALÍNEA – Desdobra inciso ou parágrafo, ou até mesmo um artigo diretamente. Por sua vez, a alínea é representada por letra minúscula seguida de parêntese.

ITEM – É o desdobramento da alínea, representado por algarismos arábicos. Cabe lembrar que um artigo pode ser dividido apenas em parágrafos, apenas em incisos, apenas em alíneas ou ainda ter só o *caput* sem desdobramentos.

3. Fixar, fiscalizar e cobrar tarifas ou preços públicos;
4. Disponibilizar com transparência dados sobre a organização, a administração e a execução de seus serviços;
5. Organizar os quadros de servidores e instituir o regime jurídico, que pode ser estatutário ou celetista;
6. Dispor sobre a administração e a utilização dos serviços públicos locais;
7. Planejar o uso e a ocupação do solo em seu território, especialmente em zona urbana;
8. Estabelecer normas de construção, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano, bem como as limitações urbanísticas convenientes à ordenação de seu território, respeitadas a legislação federal e estadual pertinentes, especialmente a Lei 10.257 de 10/7/01, conhecida como Estatuto da Cidade;



Estatuto da Cidade

Estatuto da Cidade é o nome da Lei 10.357, aprovada em 2001, que regulamenta a política urbana, presente nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Ele é dividido em 5 capítulos: Diretrizes Gerais, Gestão Democrática da Cidade, Plano Diretor, Instrumentos Previstos e Disposições Gerais. Você pode encontrar o texto do Estatuto da Cidade em Oliveira (2001): http://www.em.ufop.br/ceamb/petamb/cariboost_files/cartilha_estatuto_cidade.pdf

9. Conceder licença para localização e funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais, prestadores de serviços e quaisquer outros, renovar a licença concedida e determinar o fechamento de estabelecimentos que funcionem irregularmente;
10. Estabelecer servidões administrativas necessárias aos seus serviços, inclusive aos dos concessionários, que são empresas responsáveis pelo fornecimento de serviços públicos, como: eletricidade, água, transporte etc.;

11. Regularizar a utilização dos logradouros públicos e determinar o itinerário e os pontos de parada dos transportes coletivos;
12. Fixar locais de estacionamento de táxi e demais veículos;
13. Regularizar, conceder, permitir ou autorizar os serviços de transporte coletivo e de táxi, fixando as respectivas tarifas;
14. Fixar e sinalizar as zonas de silêncio e de trânsito, e tráfego em condições especiais;
15. Disciplinar os serviços de carga e descarga, e fixar a tonela-gem máxima permitida a veículos que circulam em vias públicas municipais;
16. Tornar obrigatória a utilização da estação rodoviária, quando houver;
17. Sinalizar as vias urbanas e as estradas municipais, bem como regularizar e fiscalizar a sua utilização;
18. Realizar direta ou indiretamente a limpeza de vias e logradouros públicos, a remoção e o destino do lixo domiciliar, e de outros resíduos de qualquer natureza;
19. Ordenar as atividades urbanas, fixando condições e horários para funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais e de serviços, observadas as normas federais pertinentes;
20. Disponibilizar serviços funerários e de cemitérios;
21. Regularizar, licenciar, permitir, autorizar e fiscalizar a afixação de cartazes e anúncios, bem como a utilização de quaisquer outros meios de publicidade e propaganda, exercendo o seu poder de polícia administrativa;
22. Cassar a licença que houver concedido, quanto a estabelecimento que se tornar prejudicial à saúde, à higiene, ao sossego, à segurança ou aos bons costumes, fazendo cessar a atividade ou determinando o fechamento do estabelecimento;
23. Organizar e manter os serviços de fiscalização, necessários ao exercício do seu poder de polícia administrativa;
24. Dispor sobre o depósito e a venda de animais e mercadorias, apreendidos em decorrência de transgressão de legislação municipal;
25. Estabelecer e impor penalidades por infração de suas leis e regulamentos;

26. Promover, dentre outros, os seguintes serviços:

- a) Mercados, feiras e matadouros;
- b) Construção e conservação de estradas, e caminhos municipais;
- c) Transportes coletivos estritamente municipais;
- d) Iluminação pública.

27. Assegurar a expedição de certidões, requeridas às repartições administrativas municipais, para defesa de direitos e esclarecimentos de situações, estabelecendo os prazos de atendimento;

28. Instituir a Guarda Municipal, destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações.

Atividade 2

Atende ao Objetivo 1



Em relação à autonomia municipal, como você descreveria seu principal objetivo? Feito isso, volte nas 28 premissas que competem à prefeitura, descritas anteriormente, na parte “As competências do município” dessa aula e eleja uma para fazer um estudo de caso e reavaliar o seu papel de cidadão na cidade em que você mora.

Resposta Comentada

O principal objetivo da autonomia municipal seria promover uma maior articulação entre os vários segmentos da sociedade local.

Na premissa 18, do item 3 desta aula, tem-se:

“Realizar direta ou indiretamente a limpeza de vias e logradouros públicos, a remoção e o destino do lixo domiciliar e de outros resíduos de qualquer natureza.”

Em muitos lugares, há premissas que estão sendo cumpridas. Talvez não em todos os pontos da cidade, principalmente nos bairros mais precários e distantes do centro. Todavia, o serviço de limpeza

pública pode funcionar diariamente por muitos lugares, periféricos ou centrais, pelos quais você passa e, talvez, nesse quesito, se houvesse mais conscientização por parte dos moradores e transeuntes, provavelmente teríamos uma cidade mais limpa durante o dia todo. A limpeza pública varre uma larga avenida durante a madrugada e antes mesmo da abertura das lojas, a referida avenida já pode se encontrar entulhada de inúmeros detritos. Seria interessante haver um processo educacional para a população, além da escola. Provavelmente, a maioria dos cidadãos gosta de lugares limpos, mas, se sujam as ruas de modo tão contínuo, pode ser por falta de lixeiras, de propagandas educativas, pelo mau entendimento de que isso gera algum tipo de emprego e, enfim, essa seria, ainda, uma tarefa da prefeitura, a de promover a integração entre seus serviços e a conduta cidadã.



Augapfel

Figura 1.3: Uma das competências do município é cuidar das áreas públicas, da limpeza urbana e oferecer saneamento básico.

Fonte: <http://www.flickr.com/photos/qilin/57898833/>

Na Constituição Federal, observamos outras atribuições além dessas listadas anteriormente.

Segundo o artigo 30 da Constituição de 1988, compete aos municípios:

1. Legislar sobre assuntos de interesse local;
2. Suplementar a legislação federal e estadual no que couber;
3. 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;
4. Criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
5. 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;
6. Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de Educação Infantil e de Ensino Fundamental;
7. Prestar com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
8. Promover no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
9. Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação federal e estadual.

Agora você já está mais por dentro de como funcionam as leis que garantem a autonomia e designam as funções que o governo da sua cidade deve executar. Aos poucos e ao longo do nosso curso, essa legislação toda fará mais sentido, por estar cada vez mais perto de nossas discussões e, principalmente, por fazer parte de tudo aquilo que determina a vida que você vive em sua cidade. Comece a voltar um pouco de sua atenção para isso!

CONCEITUAÇÃO JURÍDICA DO MUNICÍPIO

A Constituição Federal de 1988 – não à toa chamada de Constituição Municipalista – prevê o município como unidade autônoma para

administrar seus interesses e como entidade estatal, uma das três esferas do Governo. E o novo Código Civil, no seu artigo 41 da Lei 10.406, estabelece o município – legalmente constituído – como pessoa jurídica de direito público interno, especificando sua qualidade e dando força de direito positivo à colocação constitucional.

Como pessoa jurídica, o município possui capacidade civil, o que quer dizer que possui direitos e obrigações.

O artigo 18 da Constituição, em seu parágrafo 4º, dispõe sobre a criação e incorporação, fusão e desdobramento dos municípios. Vemos a seguir:

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Criado o município, sua instalação acontecerá assim que seu prefeito, vice-prefeito e vereadores tomarem posse. O domicílio civil do município é o seu distrito sede, ou seja, o local onde funciona a administração municipal, responde por domicílio civil do município. É como se dissesse, grosso modo, que é a “capital” do município, assim como o domicílio civil da União é o Distrito Federal e, do estado, sua respectiva capital. O **FORO** designado é o da **COMARCA** ou termo judiciário a que o município pertença – em alguns casos o município não é a sede judiciária. A lei estadual é que regulamenta a organização do território, a organização administrativa e judiciária e, assim, estabelece os limites territoriais da jurisdição dos juízes. Dessa forma, é comum encontrar mais de um município na jurisdição de uma mesma comarca.

Assim, rapidamente e para fechar o assunto desta aula, pense quando ocorre a instalação do município!

É simples. A instalação do município ocorre com a posse do prefeito, vice-prefeito e dos vereadores.

FORO

O foro competente é a sede do juízo competente. Por exemplo, o foro competente para julgar uma pessoa que trabalhou no Rio de Janeiro é esta cidade e nenhuma outra mais.

COMARCA

É uma divisão territorial jurídica, o limite territorial ou circunscrição onde um juiz de primeira instância tem competência, onde pratica sua jurisdição.

Atividade Final

Atende aos Objetivos 1 e 2



Man-uccommons

Figura 1.4: Triste realidade, oh, quão dessemelhante: problemas de vazamento de esgoto, falta de saneamento básico e ausência de asfalto, são fatos constantes em muitas cidades brasileiras.

Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Trinidad,_Cuba.jpg

Sebastião Machado mora no Rio de Janeiro, no bairro da Mangueira, e em sua rua há um vazamento constante de um cano de esgoto. Todos os dias, Sebastião é obrigado a ver sua calçada salpicada pela água suja que os carros, ônibus e caminhões, ao passarem por lá, jogam, formando pequenas poças. Sua filha já não pode mais brincar na porta de casa e nem adianta ele tentar lavar a calçada, pois ela é permanentemente invadida pelos respingos, provocados pela passagem dos diversos automóveis. Os pedestres também circulam cautelosos pelo local, pois a qualquer momento podem ser atingidos pela água suja. Vamos tentar ajudar Sebastião? A que instância de órgão públicos ele deveria recorrer? Por quê? Retome a seção "Competências do município" de nossa aula, reveja os pontos que indicam essas competências e enumere as possíveis atribuições relegadas ao governo municipal que Sebastião pode utilizar a seu favor, sob o argumento de que estão sendo desrespeitadas, para, assim, tentar se proteger desse infortúnio.

Resposta Comentada

Quanto casos como os de Sebastião existem pela sua cidade? E pelo país? Muitos, certamente, e você deve conhecer alguns por passar diariamente por lugares na mesma situação. No entanto, essa problemática pertence ao âmbito municipal. Ele deveria ir até o departamento de água e esgoto de sua cidade, se possível com um relato por escrito de seu caso (para ter uma cópia comprovada de que entrou em contato com o órgão municipal para resolver a situação junto à administração pública), pois de acordo com a nossa Constituição, é dever do município realizar direta ou indiretamente a limpeza de vias e logradouros públicos, a remoção e o destino do lixo domiciliar e de outros resíduos de qualquer natureza, assim como conservar estradas e caminhos municipais (ponto 18). O planejamento anual do município e a arrecadação de tributos também devem contemplar a solução de problemas eventuais como esse (pontos 1 e 2). Essa reclamação, no entanto, não precisa ser feita somente por Sebastião, podendo ser feita por qualquer cidadão, morador ou não de uma determinada rua afetada por esse tipo de problema. Assim, com reclamações vindas de tantas partes, é possível que o problema de Sebastião e de tantos transeuntes se resolva o quanto antes, pois a autonomia e os deveres de um município estão diretamente ligados à autonomia de seus cidadãos.

RESUMO

Nesta aula, vimos que o Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito, formado pela união indissolúvel de Estados, municípios e do Distrito Federal, sendo todos estes autônomos. Desse modo, cada município é regido por uma Lei Orgânica, que deve atender aos princípios estabelecidos pela Constituição, votada e aprovada pelos membros de sua Câmara Municipal. Vimos ainda que a autonomia municipal representa a não subordinação do governo municipal a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições; também representa que as leis municipais em assuntos de competência expressa e exclusiva dos municípios prevaleçam sobre as leis estaduais e federais, inclusive

sobre a Constituição Estadual em caso de conflito. Assim, todo município legalmente constituído possui autonomia política, autonomia administrativa, autonomia financeira, autonomia legislativa e autonomia organizativa.

Ao município compete prover tudo que respeite o seu interesse e o bem-estar de sua população. E, no que diz respeito ao seu governo, cabe aos eleitores eleger os seus responsáveis. Quanto à instituição e arrecadação dos tributos de sua competência, bem como à aplicação de suas rendas, deve o município obedecer a determinadas ordens constitucionais e às normas gerais de direito tributário e financeiro constantes da legislação federal. Quanto à organização dos serviços públicos locais, é lícito ao município fazê-lo da forma que lhe pareça melhor, observadas algumas normas contidas na Constituição da República. Logo, o município é considerado juridicamente como uma pessoa jurídica de direito público interno e, como pessoa jurídica, possui capacidade civil, que é a capacidade de exercer direitos e contrair obrigações.

INFORMAÇÃO SOBRE A PRÓXIMA AULA

Na próxima aula, conheceremos melhor as funções e atribuições do prefeito, que é a autoridade maior de um município.

0 prefeito municipal

Breno Luiz Lunga Batista

Marcos Antônio da Silva Batista

AULA

2

Meta da aula

Discutir as funções e responsabilidades
no mandato do prefeito municipal.

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:



1 identificar as funções do prefeito em um município;



2 identificar as responsabilidades do prefeito.

O PREFEITO E O VICE-PREFEITO

Sabemos que o prefeito é a autoridade máxima de um município. Ele é o chefe do Executivo e suas funções podem ser classificadas em políticas, executivas e administrativas. O prefeito não é subordinado a nenhum outro órgão ou poder de qualquer outra esfera (Estadual ou Federal), está apenas sujeito ao controle da Câmara Municipal, nas situações específicas previstos em lei, e, nos crimes comuns ou funcionais responde perante o Poder Judiciário.

As atribuições e responsabilidades do prefeito são muitas. Faz-se necessário dizer que ele é também a principal figura pública que a população associa à solução dos problemas do município.

Havendo vaga no cargo de prefeito, ou por licença ou impedimento, o vice-prefeito é o sucessor imediato na prefeitura. A ele cabem também as atribuições específicas – quando houver – da legislação local e a função de participar de missões especiais quando for convocado pelo prefeito.

O prefeito é eleito pela população, através do voto direto por um mandato de quatro anos e é diplomado, toma posse e tem remuneração fixada na mesma época e condições constitucionais do vice-prefeito e dos vereadores.

AS FUNÇÕES POLÍTICAS

O prefeito é um agente político. Como representante maior de um município, ele é cobrado pela população e defende os interesses da mesma junto à Câmara ou a qualquer outra entidade. Ele depende da Câmara Municipal para aprovar seus projetos de lei, e desta forma, precisa do apoio da maioria dos vereadores para administrar bem o município e atender as demandas da população visto que, a Câmara pode não aprovar leis propostas pelo prefeito e limitar suas ações. É comum vermos esta situação quando, por exemplo, a maioria da Câmara é composta por partidos de oposição ao do prefeito e, cabe a ele, mobilizar a opinião pública quanto à importância e aos objetivos do seu projeto de lei para que a população influencie na decisão dos vereadores. É importante ressaltar que o objetivo desta postura é de estimular a participação da população no debate em questão e não de lançar o povo contra a Câmara ou vereador específico.

Quais são as funções políticas do prefeito?

São todas aquelas inerentes ao comando do Executivo, representadas por atos de governo tais como (INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, 2005):

- Proposição de projetos de lei.
- A sanção.
- A promulgação.
- A publicação e o veto de leis.
- A convocação extraordinária da Câmara.
- O planejamento das obras e serviços municipais.
- A representação do município.
- A expedição de decretos e regulamentos.

A Câmara Municipal tem períodos certos para se reunir, porém, o prefeito pode fazer uma convocação extraordinária nos intervalos dos períodos administrativos em casos de urgência para deliberar somente sobre o objeto da convocação.

Nas relações intergovernamentais (entre esferas de governo), em atos de caráter legal ou administrativo e na questão social, o prefeito é o representante legal do município. Quando estiver em juízo, cabe ao chefe do Executivo representar o município por meio de procurador da Prefeitura ou, caso não possua, de advogado contratado para a causa.

A manutenção de contatos externos pelo prefeito é função que decorre de sua representação para o município. Ele é responsável pela comunicação com a população e com os grupos existentes no município, como ONGs, associações de moradores e outras organizações comunitárias, buscando o diálogo para soluções de problemas e consulta sobre necessidades e aspirações de determinado grupo. Às vezes, é melhor a prefeitura instituir um serviço de relações públicas para que este canal com a população seja facilitado e tenha um funcionamento mais eficiente.

AS FUNÇÕES EXECUTIVAS

Planejar, comandar, coordenar, controlar, além de manter contatos externos são funções executivas do prefeito, que juntamente com as funções administrativas são as principais responsabilidades do cargo mais importante na administração de um município.

a) Planejar

Primeiramente é importante esclarecer que o conceito de planejamento nos remete a um processo e não a um documento pronto. A isso chamamos plano. O processo de planejamento municipal consiste em formular políticas públicas, selecionando as opções possíveis para atuação e determinando os objetivos, diretrizes, programas e formas mais indicadas à execução de um trabalho.

O plano de governo deve ser abrangente e bastante claro, compreendendo toda a administração municipal. O prefeito pode também estabelecer o plano de trabalho para cada exercício, que se dá através do orçamento anual e da lei de diretrizes orçamentárias.

Na futura aula sobre Planejamento Municipal falaremos melhor sobre esta função do prefeito além dos planos citados, incluindo o plano diretor – outro instrumento muito importante no planejamento municipal.

b) Comandar

Comandar é uma das principais funções do chefe do Executivo. É de sua responsabilidade toda a máquina administrativa da Prefeitura que ele delega para diretores e chefes de serviço. Os serviços e repartições municipais são dirigidas através das diversas ordens de serviço, instruções, portarias e outros atos semelhantes.

O prefeito é a autoridade máxima na administração municipal. Por isso, é o responsável político-administrativo por seus atos e os de seus subordinados no que se refere à administração. A ele também é atribuída a coordenação dos órgãos, serviços e atividades da organização para que não haja conflito entre serviços e programas, o retrabalho ou falta de mão de obra por conta de atividades simultâneas.

c) Coordenar

Deve o prefeito então promover reuniões com frequência com seus auxiliares, para que se situem a respeito do que cada um está fazendo e que se discuta próximas ações e obstáculos encontrados de interesse comum. Essas reuniões, juntamente com relatórios que diversas outras repartições, são fundamentais para que o prefeito tenha visão mais ampla acerca da situação para que possa tomar decisões mais acertadas e articuladas.

Um planejamento adequado facilita em muito a coordenação administrativa do município.

d) Controlar

A função de controle serve para complementar a função de comando. É importante que haja mecanismos para que se saiba se as ordens e determinações foram cumpridas.

Os principais instrumentos de controle que o prefeito pode utilizar são os balancetes mensais – que lhe dão meios de fazer o controle da execução orçamentária; o boletim diário da tesouraria – que lhe permite a entrada e a saída de numerário e o comportamento da arrecadação; os relatórios periódicos sobre o andamento dos programas de obras e serviços; e a auditoria. Esta não precisa ser exclusivamente contábil, mas deve abranger a verificação de maneira como estão sendo desempenhadas as atividades da administração municipal: como estão sendo gastos os recursos financeiros, como estão sendo utilizados o pessoal, o equipamento e os demais recursos materiais (IBAM, 2005).

e) Manter relações externas

Ao prefeito ainda compete a importante função executiva de criar e manter contatos externos. A comunicação com os governos (incluindo internacionais), associações de moradores, juntas de comércio, empresários e com as demais relações do município permite ao prefeito estar ciente das diversas realidades e vislumbrar novas oportunidades.

AS FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS

As funções administrativas do prefeito podem ser muitas. Iremos destacar aqui as mais importantes e comuns no modelo brasileiro de governo municipal.

a) Publicação dos atos oficiais

É função do prefeito tornar públicos leis, decretos, portarias e outros atos oficiais. Apesar da publicação ser apenas a oficialização de um ato oficial, sua importância está clara no fato de que qualquer lei ou

decreto só entre em vigor após sua publicação, seja no Diário Oficial do Estado, em jornal particular ou mesmo afixada em local público designado para tal, caso não haja jornal de circulação regular no município. Há municípios que também usam o meio eletrônico para comunicar suas publicações, facilitando o acesso ao ato oficial. A Lei de Responsabilidade Fiscal, que normatiza a Constituição em seu capítulo sobre Finanças Públicas, estabelece que a publicação das contas públicas é obrigatória.

b) Execução das leis, decretos e demais atos

Ao prefeito não cabe apenas publicação dos atos oficiais, mas também a execução dos mesmos. Em muitos casos, uma lei aprovada na Câmara Municipal precisa ser regulamentada pelo prefeito para se tornar executável, cumprindo o prazo legal para isso.

c) Imposição das penalidades

Faz parte das atribuições do prefeito aplicar multas ou interdição de direitos, quando houver violação das leis e dos regulamentos municipais, bem como a aplicação de penalidades em infrações acerca do funcionamento do serviço público, aos devidos servidores.

A infração de normas e leis municipais não são as únicas causas de penalizações, a quebra de contratos como o de execução de serviços, fornecimento de materiais ou permissão para exploração para serviços públicos também podem resultar em penalidades.

d) Requisição de força policial

Para fazer cumprir suas determinações, o prefeito precisa ter disponível meios para obrigar – se for o caso – os indivíduos ou empresas que resistirem às determinações. Desta forma, ele pode acionar a autoridade policial para requerer a força necessária.

e) Arrecadação e guarda da receita

Faz parte das atribuições do chefe do Executivo a arrecadação do município que é determinada no orçamento e sua devida guarda. Devemos destacar a arrecadação dos tributos como de grande impor-

tância, pois, conforme previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), é obrigatória sob pena de responsabilidade. A guarda do dinheiro público deve ser feita em contas no nome da Prefeitura ou de autarquia, nunca em nome do prefeito ou de algum outro agente público.

f) Administração do patrimônio

Bens corpóreos e incorpóreos, que pertençam ao município, que tenham valor histórico, cultural, científico ou econômico são patrimônios municipais. É de responsabilidade do prefeito administrar estes bens, cuidando da sua conservação. Qualquer ato do prefeito que possa se lesivo a um patrimônio é passível de anulação, mediante ação popular.



Eliane Kobayakawa

Figura 2.1: Theatro Municipal de São Paulo – sua gestão é de competência de Fundação Theatro Municipal, órgão da prefeitura de São Paulo.

Fonte: <http://www.flickr.com/photos/elicrisko/45856939>

g) Desapropriação

A desapropriação de bens também é competência do prefeito e decorre de decreto através do qual se justifica como necessidade pública, utilidade pública ou interesse social do bem a ser desapropriado. A Câmara dos Vereadores faz intervenção para aprovar recursos se os mesmos não constem no orçamento.

h) Despacho de petições e expedição de certidões

Qualquer pessoa tem direito de petição aos poderes públicos, para defender seu direito ou para denunciar abuso de poder ou ilegalidade. Quando a petição for de assunto administrativo, caberá ao Executivo despachar a petição, aceitando ou negando o pedido ou ainda, determinando outras providências.

Também é assegurada pela Constituição Federal, a expedição de certidões, pela Prefeitura, para defesa de direitos e esclarecimentos e situações de interesse pessoal.

Se, em ambas as situações, não forem atendidos os pedidos em prazo legal, o município poderá obter problemas, se no caso da expedição de certidões o prazo não for cumprido, o interessado pode impetrar mandato de segurança ou responsabilizar a autoridade competente.

i) Prestação de contas

É de responsabilidade do prefeito, fazer a prestação de contas da administração. O relatório acompanhado do balanço anual do município é obrigação constitucional e deve ser feito de modo a atender à Lei Orgânica Municipal, à legislação específica e à própria Carta Magna, em cumprimento dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como disposto no art. 37 da Constituição.

Além da contabilidade do município, o prefeito ainda deve apresentar o relatório resumido da execução orçamentária, em até 30 dias após o encerramento do bimestre, assim como consta no art. 165 da Constituição.

j) Delegação de autoridade

Como acontece nas hierarquias empresariais, a autoridade máxima do município – o prefeito – deve delegar o máximo de atribuições rotineiras possíveis para que possa estar mais focado nas atividades essenciais de sua função e ao papel de líder político.

A descentralização das decisões é importante por outro motivo também: quando uma organização tem muitos intermediários – centralizada – ela fica mais suscetível ao surgimento de corrupção entre os funcionários que conseguem visualizar mais oportunidades para vender facilidades.

Mas, apesar de fundamentais para a eficiência da administração, a descentralização do poder decisório, a delegação de tarefas e atribuições podem se mostrar bem difíceis. São necessárias algumas condições para que o gestor – no nosso caso, o prefeito – consiga implementá-la:

- a aceitação da responsabilidade por parte dos funcionários que deverão tomar decisões delegadas pelo prefeito e a própria vontade do chefe do Executivo em delegar;
- a qualificação ou competência dos servidores para receber tal responsabilidade;
- uma estrutura administrativa que comporte esse modelo gerencial. O município precisa ter, previsto em seu regimento interno, chefias com responsabilidades próprias que evitem que os servidores sejam subordinados diretos da Prefeitura. No regimento interno deve estar descrito, além das atribuições de cada órgão, quais são as responsabilidades de decisão dos chefes e encarregados de serviço;
- é também imprescindível que o prefeito, embora delegando, utilize de mecanismos que o permitam controlar a situação, uma vez que a responsabilidade final é de quem delega. Desta forma, utilizam-se dentre outros, relatórios, inspeções, auditoria e reuniões para acompanhar a administração e, se o prefeito julgar necessário, revogar a delegação.

k) Atribuições delegadas

Há algumas atribuições do prefeito que podem vir de esferas superiores, do Governo Estadual ou Federal, porém são de raro acontecimento na tradição político-administrativa brasileira. O prefeito deve

então, agir de acordo com a autoridade Estadual ou Federal, uma vez que esta atribuição não será de competência municipal.

RESPONSABILIDADES DO PREFEITO

Com relação aos atos pelos quais o prefeito poderá ser responsabilizado, a Constituição Federal faz menção a quatro medidas de que os cidadãos poderão fazer uso contra as possíveis irregularidades da administração pública:

a) A ação popular

Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (BRASIL, Art. 5, inciso LXXIII).

b) O mandado de injunção

Conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania (BRASIL, Art. 5, inciso LXXI).

c) A disponibilidade das contas municipais

As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei (BRASIL, Art. 31, § 3º).

d) O mandado de segurança coletivo (visa à proteção do direito líquido e certo)

O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:
a) partido político com representação no Congresso Nacio-

nal; b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados (BRASIL, Art. 5, inciso LXX).

Quando houver prática de crime de responsabilidade, crimes funcionais, crimes por abuso de autoridade e crimes comuns e especiais pelo Prefeito, o julgamento será feito pelo Tribunal de Justiça do Estado.

Os crimes de responsabilidade são descritos no Decreto-lei 201/67 e no Art. 29 parágrafo 2º da Constituição Federal.

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

- I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;
- II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês;
- III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

Ainda existe a possibilidade de punição ao prefeito com a perda do mandato, isto se ocorrer prática de infração político-administrativa definida na Lei Orgânica do Município (que conhecemos na nossa aula anterior) ou em lei especial. Esse processo é de competência exclusiva da Câmara Municipal, que pode ser prevista na Lei Orgânica Municipal ou pode-se aplicar o Decreto-lei 201/67 que dispõe sobre a responsabilidade do prefeito e dos vereadores.

Outro ponto que vale destacar é a Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – que dispõe de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal objetivando promover equilíbrio orçamentário e financeiro da união, de cada estado, do distrito federal e de cada município.

A POSSE

O prefeito toma posse em 1º de janeiro do ano seguinte ao da eleição, na Câmara Municipal, ou perante o juiz de Direito da Comarca. Nessa sessão, o prefeito se compromete a defender e cumprir a Constituição e demais leis, desempenhar com honra e lealdade suas funções e promover o progresso do município.

Se o eleito não assumir, uma vez passado o prazo e sem motivo de força maior, a Câmara declara o cargo como vago e, dessa forma, o

vice-prefeito (ou presidente da Câmara, se o Vice também estiver impedido) assume a prefeitura.

Para que haja condições de se assumir o mandato, devem-se cumprir os itens:

- Nacionalidade brasileira.
- Obrigações militares.
- Pleno exercício dos direitos políticos.
- Domicílio eleitoral no município.
- Filiação partidária.
- Idade mínima de 21 anos.

Atividade Final

Atende aos Objetivos 1 e 2



Corredor expresso que liga a Barra à Penha vai desapropriar 3.630 imóveis

Projeto é parte de pacote de obras para Olimpíadas de 2016.

Antes de ser escolhida para as Olimpíadas, a prefeitura do Rio falava em 1200.

Carolina Lauriano Do G1, no Rio.

A Prefeitura do Rio vai desapropriar 3.630 imóveis para a construção do o corredor T5 – agora chamado Transcarioca –, um sistema de ônibus articulado (BRT – Bus Rapid Transit), que vai ligar a Barra da Tijuca, na Zona Oeste do Rio, à Penha, no subúrbio.



A decisão foi publicada no Diário Oficial de segunda-feira (14), pelo prefeito Eduardo Paes. O Transcarioca é um dos projetos da prefeitura para a Copa 2014 e as Olimpíadas 2016. Antes de o Rio ser eleita a cidade sede das Olimpíadas, a previsão da Casa Civil era de desapropriar 1.200 imóveis. Agora o número triplicou.

De acordo com a Secretaria municipal de Obras, a mudança ocorreu porque, durante a candidatura, os números eram estimativas e o projeto não estava fechado. A Secretaria disse ainda que a maioria das 3.630 desapropriações, que inclui os bairros de Madureira e Jacarepaguá, serão parciais como, por exemplo, o terreno da frente de um prédio e não o prédio integralmente.

Ainda segundo a Secretaria, serão gastos R\$ 300 milhões para desapropriar esses imóveis. Para a construção do corredor, o valor previsto é de R\$ 790 milhões, sendo que 95% da verba viriam do governo federal.

O Transcarioca terá 28 quilômetros de extensão, e terá 37 estações transportando, em horário de pico, até 25.800 passageiros por hora, em cada sentido.

Pelo corredor T5 passarão os ônibus articulados BRT (Bus Rapid Transit) que ligarão a Barra da Tijuca, na Zona Oeste à Penha.

A previsão é de que as obras comecem em março de 2010 e terminem até 2013, antes da Copa do Mundo de 2014.

Projetos de transporte

Os projetos previstos no pacote de obras para os Jogos de 2016 são a reforma dos dois terminais do Aeroporto Internacional Tom Jobim, melhorias nos serviços de ônibus e na rede ferroviária do subúrbio e a conexão entre as duas linhas de metrô.

O projeto considerado o principal do programa é o do BRT que terá ao todo três corredores. Os três sistemas ligarão a Barra da Tijuca, na Zona Oeste do Rio, a três pontos diferentes: Penha e Deodoro, no subúrbio, e Zona Sul.

Fonte: <<http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL1415646-5606,00-CORREDOR+EXPRESSO+QUE+LI GA+BARRA+A+PENHA+VAI+DESAPROPRIAR+IMOVEIS.html>>. Acesso em: out. 2011.

A desapropriação é uma das funções administrativas do prefeito que, como vimos, se justifica pela necessidade, utilidade pública ou interesse social, neste caso, para atender à demanda de infraestrutura de tráfego.

A Administração Municipal é complexa e neste texto podemos observar, como parte do processo, outras funções que o prefeito desempenha. Quais aparecem neste caso?

Resposta Comentada

Algumas funções administrativas estão bem explicitadas nesta matéria, como a publicação no Diário Oficial e a delegação de autoridade para as secretarias municipais. Podemos observar também que todas as funções executivas são, e devem ser, desempenhadas para que a máquina administrativa funcione, desde o planejamento até o controle. O contato com agentes externos também está presente: um bom relacionamento com o governo pode garantir investimentos e com a população envolvida (moradores e comércio) ajuda com o acompanhamento e aprovação das obras.

RESUMO

Como em qualquer outro cargo, ao prefeito municipal são atribuídas funções e responsabilidades. As funções que o prefeito desempenha são divididas em políticas, executivas e administrativas.

As funções políticas são as que se referem ao comando do Executivo, representadas por atos de governo. As funções executivas são as associadas às chefias dos níveis mais altos em qualquer empresa como: planejar, comandar, coordenar, controlar, além de manter contatos externos. Já as funções administrativas podem ser muitas, as mais comuns são a execução das leis, decretos e demais atos, além da publicação dos atos oficiais.

O prefeito também tem responsabilidades pelas quais terá de responder caso haja irregularidades na administração pública. Há quatro medidas que a população poderá usar para tal finalidade. A ação popular, o mandado de injunção, o mandado de segurança coletivo e a disponibilidade das contas municipais durante 60 dias para a apreciação dos interessados.

INFORMAÇÃO SOBRE A PRÓXIMA AULA

Conheceremos melhor as relações que existem entre o município e os outros entes, ou esferas, do governo.

Relações intergovernamentais

Hugo Fogliano Gonçalves

Marcos Antônio da Silva Batista

AULA

3

Meta da aula

Apresentar os instrumentos de gestão e relações intergovernamentais nas escalas vertical e horizontal.

objetivos

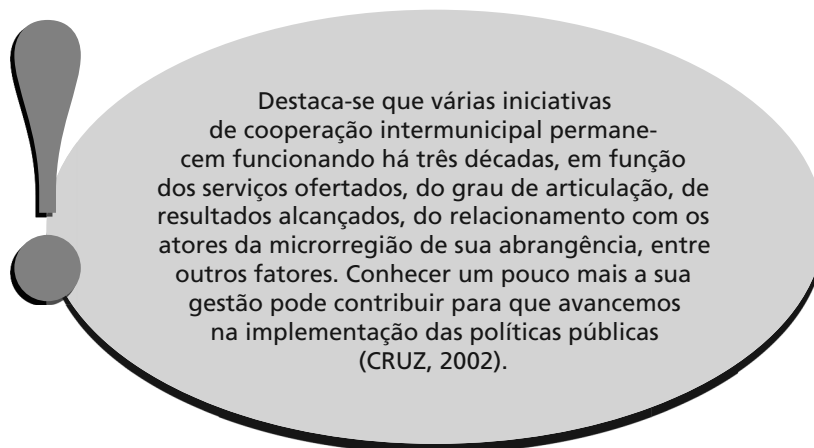
Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

- 1 reconhecer e avaliar as formas de relacionamento entre as três esferas de governo;
- 2 analisar o cenário em que se processa a interdependência entre o governo federal e o estadual;
- 3 reconhecer os consórcios públicos como um instrumento de união de forças.

INTRODUÇÃO

Durante as décadas de 1980 e 1990 e, em especial, durante os avanços no processo de descentralização no Brasil, de forma incipiente, proliferaram várias e diversificadas experiências de cooperação intermunicipal, de forma autônoma ou induzidas pelos governos federal e estadual, visando ao planejamento integrado e ao fomento de desenvolvimento regional, com vista à preservação ambiental e à ampliação da capacidade dos municípios de atender às demandas locais. A cooperação intermunicipal torna-se relevante na agenda local como resultado das fragilidades e dos desafios no processo de descentralização das políticas sociais.

Ao avaliar o processo de descentralização em relação aos seus impactos nas relações federativas, uma das questões mais relevantes é a possibilidade de passar de um padrão competitivo para um padrão cooperativo. Após a apreciação da descentralização nas relações federativas e, em especial, na área da saúde, algumas hipóteses preliminares são apresentadas sobre o processo de constituição dos consórcios intermunicipais, com o intuito de contribuir para uma maior dinamização do ainda incipiente e muitas vezes normativo debate acerca das relações intergovernamentais no país.



RELAÇÕES ENTRE OS NÍVEIS DE GOVERNO

A Constituição de 1988 trouxe uma nova forma de padrão nas relações entre os três entes: municipal, estadual e federal. Com a vigência da nova Constituição, a concentração de poderes e dos recursos na União fazia com que o país se defrontasse com uma Federação desequilibrada, onde estados e municípios tinham de assumir um comportamento de dependência frente ao governo federal. Com a necessidade de articulação entre as diferentes esferas de governo, criou-se uma oportunidade para se consolidar as relações intergovernamentais, com vistas a assegurar a operacionalização adequada dos mecanismos indispensáveis ao funcionamento do sistema federativo de governo. O federalismo brasileiro vem se concretizando desde a década de 1934. Os acordos, pactos e as negociações entre os diferentes níveis de governos têm substituído o antigo federalismo pelo chamado federalismo cooperativo. As regras de distribuição de recursos públicos, definidas na Constituição, por si só, indicam como se dão as relações financeiras entre a União, os estados e os municípios. Entretanto, deve-se recordar que as relações intergovernamentais não se restringem apenas às de caráter financeiro. Há relações de cunho técnico-administrativo e político-institucional que assumem papel relevante no ordenamento do sistema (MANUAL DO PREFEITO, 2009).

A interdependência entre os diversos níveis do governo municipal e a persistência dos dilemas de *accountability* frente à autonomia, à colaboração e à competição indicam que é cada vez mais premente a concentração da atenção nos instrumentos ou nas ferramentas das relações entre os vários níveis dos governos: municipal, estadual e federal. De certo modo, essas ferramentas surgiram de fontes diferentes e são compreendidas no meio das estruturas dos três níveis de governo. Embora algumas dessas ferramentas tenham sido usadas como forma de controle e centralização, elas refletem a tendência a formas de descentralização (ROCHA, 2004).

A cooperação surge da existência e da necessidade de se resolver os problemas comuns que podem ser mais bem equacionados de forma conjunta. É fundamental a existência de regras institucionais que possam incentivar a cooperação, tanto no plano horizontal quanto no plano vertical, entendendo-se que há mecanismos formais, como leis e normas, como também práticas não formalizadas e que são estabelecidas nos

níveis de governo. No Brasil, essas regras potencializam a competição, instaurando-se uma disputa para a obtenção de recursos para serem investidos nas questões sociais. O reforço da capacidade de coordenação dos governos estadual e federal também é apontado como fator facilitador da implementação de esquemas cooperativos (ABRUCIO, 2000). A burocracia é fundamental para a cooperação, sendo que as regras de sua seleção, sua motivação e seus critérios de promoção podem afetar a dinâmica das relações intergovernamentais. Isso, por exemplo, porque a estabilidade dos funcionários pode garantir uma maior sustentabilidade da ação pública e porque um bom serviço administrativo incide sobre a qualidade e o impacto da cooperação.

NOVOS ENCARGOS, NOVAS RELAÇÕES

Com a descentralização financeira, os entes municipais ganharam novos recursos e, desta forma, as relações financeiras entre a União e os estados mudaram substancialmente, provocando mudanças nas articulações políticos-institucionais e técnico-administrativas. A Constituição, em alguns dispositivos, trata da distribuição de encargos entre os níveis de governo, refletindo diretamente nas relações intergovernamentais. Observando-se a Constituição de 1988, no título destinado à organização do Estado, estão elencadas as competências da União, dos estados e dos municípios. Com referência ao capítulo da União, é realizada uma menção às competências comuns aos três níveis de governo. Incluindo-se questões que abrangem muitas atividades governamentais, como: preservação do patrimônio público; acesso à cultura, educação e ciência; saúde, assistência pública; proteção ao meio ambiente; proteção e garantia aos portadores de deficiência; produção agropecuária e abastecimento alimentar; patrimônio histórico e cultural; construção de moradias e saneamento básico; combate à pobreza; direitos de pesquisa; exploração de recursos hídricos e minerais; educação para o trânsito e turismo.

É necessário que o ente municipal entenda que a institucionalização de um sistema de competências concorrentes não pode correr o risco de provocar superposições de comandos e/ou de recursos. É bom lembrar que o texto constitucional prevê uma legislação complementar que versa sobre a normatização para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Isso significa que, em várias áreas de atuação comuns aos três níveis de governo, a impossibilidade continua para se definir a inexistência ou a insuficiência desses serviços, em vários municípios e, sobretudo, em cada um dos distritos no qual o governo é responsável pelo problema. Na medida em que o município está mais próximo do cidadão, é comum a demanda por esses serviços pela população local, que lhe é feita constantemente, sem que possa ser atendida. É fundamental que o governo municipal e o estadual organizem-se de forma articulada para a defesa de seus interesses quando da elaboração de uma legislação específica. Em se tratando de competências municipais, a Constituição torna claras as relações entre os níveis de governo. Nas áreas de saúde e educação, cujos serviços são prestados pelo município, as referências são feitas de forma direta, sendo que a cooperação técnica e financeira cabe à União e aos estados.

A relação intergovernamental na ordem social apresenta, de forma muito nítida, o caso dos serviços de assistência social, nos quais aparece a distribuição de funções entre os níveis de governo, cabendo à União os papéis de coordenação e ficando a execução de várias ações a cargo dos governos estaduais e municipais. Embora a assistência técnica sempre tenha sido uma atividade importante nas relações que se estabelece entre os entes governamentais, mais do que nunca, ela assume uma posição especial, quando estados e municípios ficam frente a frente com novas responsabilidades repassadas pela União. É de maior interesse o município cobrar a prestação dessa assistência por parte da União e dos estados, possibilitando o aprimoramento do quadro funcional de forma a poder realizar adequadamente suas responsabilidades. Um ponto importante é o da cooperação financeira, que remete à questão dos convênios, que é um instrumento pelo qual se processam as transferências negociadas. Ainda com referência à questão financeira, o aspecto importante das relações intergovernamentais é a questão do recurso ao crédito, que é um instrumento importante para a continuidade dos programas de investimentos. Para realizar as operações de crédito, as agências governamentais que dispõem de recursos para empréstimos ao município, como a Caixa Econômica Federal – CEF, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e o Banco do Brasil, são fontes importantes de financiamento, em especial para os programas da área social e de infraestrutura urbana.

Atividade 1

Atende aos Objetivos 1 e 2



As formas de cooperação intermunicipal surgem como alternativa para viabilizar os serviços de saúde. Por quê?

Resposta Comentada

As áreas de saúde têm se utilizado dos arranjos institucionais, porque o consórcio intermunicipal atua como uma forma de organizar os sistemas descentralizados de atendimento, realizar serviços e atividades especializados, coordenar e executar obras de infraestrutura para a área de saúde, além de adquirir insumos.

COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL

O Brasil é um país que possui mais de 5.507 municípios e, destes, mais de 80% têm até 30.000 habitantes e a maioria dos municípios é de pequeno ou médio porte, exigindo que uma parcela de seus problemas seja resolvida de forma articulada e integrada. Na Constituição de 1998, o município é considerado um ente federado; passando a assumir novas tarefas que antes eram desempenhadas pela União. Vários municípios não tinham competência estabelecida e experiência acumulada para resolução de vários problemas até então. Na estratégia de descentralização, o município passa a assumir atividades como a prestação de serviços de assistência social, de educação, de saúde e de recuperação de rios, entre outras. Embora os municípios passem a assumir maiores competências, principalmente em relação a políticas sociais como saúde, educação e assistência social, não implica que o ente municipal disponha de um corpo técnico, recursos financeiros e materiais para a sua implementação.

Neste contexto, surgem formas de cooperação intermunicipal como os consórcios, as associações e as agências, como uma alternativa para viabilizar os serviços e auxiliar na racionalização das atividades e na organização das administrações municipais. As várias formas de arranjo institucionais ocorrem nas áreas de saúde e recursos hídricos, principalmente o consórcio intermunicipal, de forma a organizar os sistemas de atendimento e realizar atividades e serviços especializados, executando obras e comprando insumos, entre outras ações. Embora alguns problemas a transcendam, a visão exclusivamente municipal passa a interessar a outros municípios, impondo soluções regionalizadas, com ou sem a participação do governo do estado ou da União, contribuindo para a formação de entidades (consórcios, associações e agências) e passando a integrar várias opções de políticas intermunicipais.

As associações, as agências, os fóruns e as redes são alternativas encontradas pelos municípios para trabalharem de forma articulada as questões que transcendem o seu território. Os municípios do entorno têm se unido para a conquista de objetivos e nas atividades de interesse comum, tais como: construção e manutenção de hospitais; serviços especializados de saúde; preservação de rios; manutenção de estradas; manutenção de escolas técnicas; aquisição e locação de equipamentos para uso comum; compra de sistemas informatizados; tratamento e destinação de resíduos sólidos; preservação de mata ciliar; organização de um plano regional de turismo; capacitação das equipes técnicas municipais; promoção de eventos.

As experiências existentes de consórcios buscam resgatar os conceitos de cooperação intergovernamental e podem auxiliar a potencializar as ações de articulação microrregional. Eles têm sido apontados como um instrumento que permite ganhos em termos de escala nas políticas públicas, contribuindo para um novo modelo gerencial que viabiliza a gestão microrregional. Além disso, abrem possibilidade para a discussão de um planejamento regional e a ampliação da oferta de serviços por parte dos municípios.

OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

A partir dos anos 1990, os consórcios públicos passam a se constituir como um importante instrumento de política pública com vista ao desenvolvimento econômico integrado e a melhorias nas áreas de saúde,

saneamento básico, meio ambiente, entre outros. Em relação aos aspectos legais dos consórcios públicos, identifica-se um processo da história desse tipo de política pública que existe desde a primeira Constituição de 1891: durante esse período, os consórcios constituíam-se como contratos, eram realizados entre municípios e necessitavam da aprovação do governo do estado. Se o consórcio fosse entre estados, era necessária a aprovação da União. Já em 1937, a Constituição Federal previa os consórcios públicos entre pessoas jurídicas de direito público. Em 1946, já na quarta Constituição, resgata-se a ideia da autonomia federativa, que permanece até o golpe militar, em 1964, quando houve centralização de recursos e perda das garantias individuais e democráticas. Em 1967, a Constituição vigente coloca os consórcios públicos como meros pactos de colaboração. Com a Constituição de 1988, os municípios e o Distrito Federal são reconhecidos como entes federativos e uma política visa a uma melhor repartição dos recursos. Com isso, os consórcios públicos ganham força novamente.

Os consórcios públicos são instituições formadas por dois ou mais municípios que têm por finalidade realizar ações de interesse comum entre os seus partícipes. Eles são importantes instrumentos de cooperação técnica e financeira para uma determinada região. Os consórcios podem ser úteis na articulação de ativos, na viabilização de obras e na cooperação em projetos de abrangência regional, além de outras ações destinadas a promover o desenvolvimento de determinada região. Eles podem se constituir num importante fórum de diálogo para o fortalecimento das relações entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil organizada, na articulação de convênios, contratos, parcerias e outros instrumentos, permitindo o financiamento e a gestão associada ou compartilhada dos diversos serviços públicos.

Os consórcios públicos são de importância estratégica na consolidação da cooperação e do desenvolvimento que está na capacidade de responder à necessidade de se desenvolver mecanismos regionais em que os municípios ou estados cooperam na execução de políticas públicas, tendo em vista a promoção do desenvolvimento regional. O desenvolvimento de um novo desenho de território ou uma região onde pode atuar mais de um ente federado, por meio do estabelecimento de uma pessoa jurídica que promoverá a implantação das políticas públicas, consolida-se no consórcio público.



Julia Freeman-Woolpert

Figura 3.1: A cooperação dos entes públicos.Fonte: <http://www.sxc.hu/photo/925147>

Atividade 2

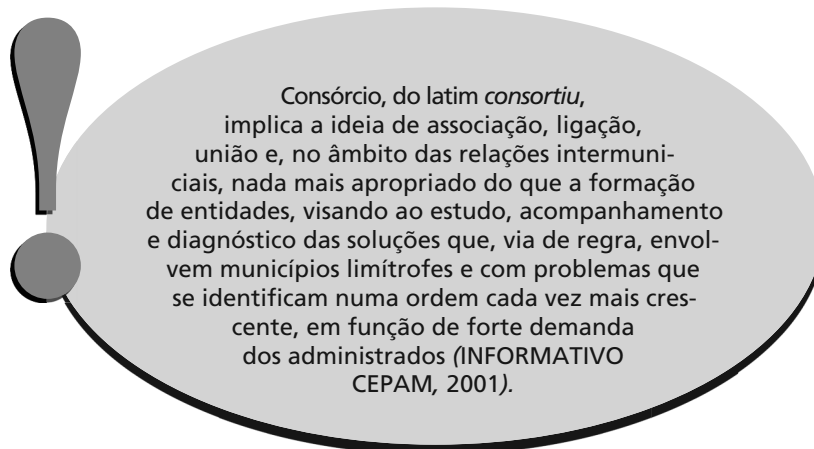
Atende ao Objetivo 3



Comente a frase: “O fato é que os consórcios públicos constituem-se na ideia de 'juntar' forças para a realização de objetivos”.

Resposta Comentada

O consorciamento municipal tem se concentrado nas áreas de saúde, educação, serviços públicos, obras públicas, meio ambiente e desenvolvimento urbano. O resultado obtido pela maioria aponta para a existência de cinco pontos positivos. O primeiro deles é o aumento da capacidade de realização; o segundo é o governo municipal ampliar o atendimento aos cidadãos; o terceiro é a eficiência do uso dos recursos públicos; o quarto é o caso dos consórcios que têm, como função central, o compartilhamento de recursos escassos e o quinto é a realização de ações inacessíveis a uma única prefeitura.



Consórcio, do latim *consortiu*, implica a ideia de associação, ligação, união e, no âmbito das relações intermunicipais, nada mais apropriado do que a formação de entidades, visando ao estudo, acompanhamento e diagnóstico das soluções que, via de regra, envolvem municípios limítrofes e com problemas que se identificam numa ordem cada vez mais crescente, em função de forte demanda dos administrados (INFORMATIVO CEPAM, 2001).

CONCLUSÃO

Com as novas funções atribuídas aos municípios na Constituição Federal de 1998 e nas leis que a regulamentam, os municípios de pequeno porte não possuem recursos suficientes para a implantação de todos os serviços.

No Brasil, a prática do consórcio expandiu-se significativamente em todas as áreas em que seus participantes obtêm algum benefício. Do ponto de vista da política pública, os consórcios intermunicipais são instrumentos eficazes para o desenvolvimento regional e local. A condição para a sua concepção é que sejam estruturados e conduzidos em consonância com as peculiaridades de cada realidade territorial.

Atividade Final

Atende aos Objetivos 1, 2 e 3



Qual a principal inovação da lei do consórcio público?

Resposta Comentada

A principal inovação é a adoção de mecanismos que proporcionam maior confiança ao acordo firmado entre os entes federados para o estabelecimento de um consórcio público. Dois elementos da legislação expressam a obrigatoriedade de um protocolo de intenções, firmado entre os entes federados, que deve receber a aprovação das câmaras legislativas, e a substituição do convênio por uma nova modalidade de contrato administrativo, que é o contrato de consórcio público, cercado de garantias legais quanto à denúncia unilateral ou ao descumprimento pelos contratantes.

RESUMO

No recente processo de fortalecimento dos governos municipais, identifica-se a emergência de diferentes formas de cooperação intergovernamental que resultam da confluência dos fatores institucionais aliados à vontade política dos governos, a qual pode ser originária de estímulos emanados de uma decisão política local. Tanto a cooperação vertical como a cooperação horizontal pressupõem a existência de políticas autônomas nos diversos níveis de governo. Essa autonomia permite que uma efetiva colaboração ocorra sem a subordinação dos municípios a programas federais ou a subordinação de municípios menores a municípios de maior porte. A cooperação também está presente internamente, na forma da articulação

intersetorial e da ação integrada, sinalizando a premência na promoção de políticas públicas. A articulação entre esferas de governo e entre diferentes órgãos de um mesmo nível deve ser vista como parte de um movimento com abrangência de ampliação de um leque de atores envolvidos na gestão pública, e também da participação da sociedade civil organizada.

O processo em curso observa a importância que assume a vontade política dos governantes do ente público quanto a um quadro de crise do modelo de desenvolvimento em nível local ou regional. Os novos arranjos institucionais provenientes da esfera federal e estadual, a ruptura do círculo vicioso da descontinuidade administrativa e os avanços na legislação em torno da gestão compartilhada dão ênfase aos consórcios públicos.

Os consórcios públicos representam o melhor exemplo das mudanças no nível das gestões regional e local. As razões para a sua formalização são de diversas origens e a primeira delas corresponde ao desafio com que se ocupam os governos locais frente às necessidades de municipalização das políticas públicas. A segunda delas é o fator a impulsionar os consórcios na possibilidade que este mecanismo oferece de resolução de problemas na implementação de ações de interesse comum e coletivo dos entes municipais, que garantem respostas eficientes a problemas de capacitação dos empregados públicos, ao planejamento de ações em âmbito local e regional, na articulação de esforços e formas de pressão junto aos governos em nível estadual e federal.

INFORMAÇÃO SOBRE A PRÓXIMA AULA

Na próxima aula, apresentaremos o tema câmara municipal, que exerce a função fiscalizadora, que significa fiscalizar as atividades do Poder Executivo municipal quanto a finanças, orçamento, contabilidade e patrimônio.

A Câmara Municipal

Hugo Fogliano Gonçalves

Marcos Antônio da Silva Batista

AULA

4

Meta da aula

Apresentar a forma de atuação e os procedimentos administrativos de funcionamento da Câmara Municipal.

objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:



reconhecer e avaliar as formas de atuação da Câmara Municipal nas suas funções legislativa, fiscalizadora e deliberativa;



analisar o cenário das atividades administrativas da Câmara Municipal.

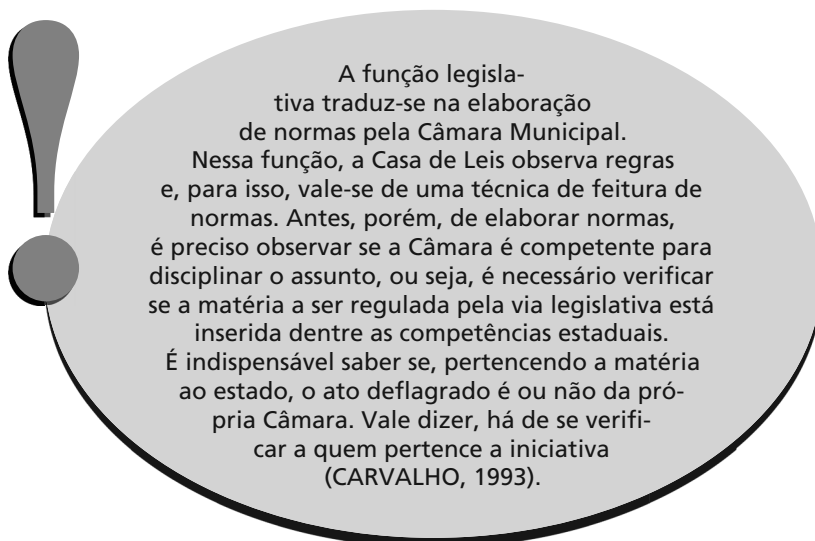
INTRODUÇÃO

Inicialmente, o Poder Legislativo era denominado parlamento, originando-se na Inglaterra e sendo formado na vigência da Idade Média. Gradativamente, o poder real foi se esvaziando na medida em que a nobreza e o povo procuraram limitar a autoridade absoluta do rei. O parlamento contribuiu para um novo conceito de soberania que se exprimia através das leis. Naquela época, o povo não votava diretamente para a promulgação das leis, mas a comunidade tinha o direito de eleger seus representantes, no caso os parlamentares, para atuarem em seu nome.

No Estado brasileiro, a Câmara Municipal é o órgão legislativo da administração dos municípios e, dessa forma, configura-se como a assembleia de representantes dos cidadãos que residem naquele município. Embora tenha as mesmas origens das câmaras portuguesas, na atualidade, possui atividades diferentes. A Câmara Municipal no Brasil é tida como um órgão legislativo e, em Portugal, tem atribuições de Poder Executivo. Dessa forma, a Câmara Municipal brasileira é equivalente à atual Assembleia Municipal portuguesa. No Brasil colônia, as câmaras municipais tinham origem nas tradicionais câmaras municipais de Portugal, que existiam desde a Idade Média. A Câmara Municipal brasileira começou as suas atividades em 1532, quando São Vicente foi elevada à condição de vila. Durante o período do Brasil colônia, as Câmaras Municipais funcionavam somente nas localidades que tinham o estatuto de vila, condição atribuída pelo Reino de Portugal mediante ato régio. Naquela época, as câmaras municipais constituíram o primeiro núcleo de exercício político do Brasil e elas foram elementos de vital importância para a manutenção do poder de Portugal, na colônia.

No Brasil Império, com a Independência do Brasil, as câmaras municipais gozavam de certa autonomia, mas, com a Constituição de 1824, essa autonomia foi reduzida de forma drástica. Naquela época, a duração da legislatura era fixada em quatro anos, cabendo ao vereador mais votado assumir a presidência da Câmara, não existindo, naquela época, a figura do prefeito. Já no Brasil República, as câmaras municipais foram dissolvidas, cabendo ao governador nomear os membros do “Conselho de Intendência”. Em 1905, foi criada a figura do “intendente”, que permanecerá até a década de 1930. Já no início da Era Vargas e com a Revolução de 1930, criam-se as prefeituras, sendo-lhes atribuídas as funções executivas dos municípios, passando as câmaras municipais a ter especificamente o papel de casas legislativas. Foi entre os anos de 1937 e 1945 que as câmaras municipais foram fechadas e o Poder Legislativo dos municípios foi extinto. Na restauração da demo-

cracia, ocorrida já no ano de 1945, as câmaras municipais foram reabertas e começaram a tomar a forma que hoje possuem.



FUNÇÕES

A Constituição Federal de 1988 garante a independência do Poder Legislativo municipal, de competência das câmaras municipais, e nenhum outro ente da Federação tem poder para interferir nos seus trabalhos. Esta independência só ocorre dentro dos limites de suas atribuições. Dessa forma, as câmaras devem trabalhar de acordo com as leis que regem a sua forma de atuação. Cabe à Câmara Municipal deliberar por meio de leis, decretos legislativos e resoluções sobre todas as matérias de competência do município, além de fiscalizar, apreciar e votar as contas apresentadas pelo prefeito, bem como todos os seus atos de administração.

As câmaras municipais possuem quatro funções. A que mais prepondera é a parte legislativa, que elabora as leis e as normas genéricas e abstratas sobre matérias de competência exclusiva do município e, é por meio das leis que os cidadãos têm seus direitos assegurados. As leis asseguram a harmonia entre os poderes Legislativo e Judiciário, orientando a vida dos moradores daquele município. A Constituição Federal, em seu artigo 30, assegura aos municípios plena competência para:

- legislar sobre assuntos de interesse local;
- suplementar as legislações federal e estadual, no que couber;
- decretar e arrecadar tributos de sua competência, bem como aplicar as suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local;
- manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano;
- promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observadas a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

A segunda função da Câmara é a de fiscalização, a qual também se encontra na Constituição Federal, em seu artigo 31, tendo por objetivo o exercício do controle da administração local.

A função fiscalizadora tem por atribuição analisar o exercício da administração municipal, controlando as ações do prefeito.

O orçamento municipal é o instrumento que procura orientar as ações do prefeito na gestão das receitas públicas municipais, na previsão de gastos e na aplicação dos recursos. Desta forma, a Câmara Municipal possui duas atribuições. A primeira delas é a obrigação de acompanhar a execução do orçamento.

A segunda atribuição é fazer o julgamento das contas apresentadas pelo prefeito ao término de cada ano. A sociedade civil organizada ou o próprio cidadão podem e devem acompanhar a execução orçamentária no que for do interesse da coletividade ou do interesse do próprio cidadão. No auxílio das câmaras, no seu papel de controle externo, há os tribunais de contas dos estados e os tribunais ou conselhos de contas dos municípios que visam efetivamente ao controle da administração pública, que tem por propósito proceder à verificação dos princípios e das normas constitucionais em todo o universo da administração pública municipal, quando deve ter, por foco, a satisfação do interesse público.

A terceira função da Câmara é a julgadora, ocorrendo nas hipóteses em que é necessário julgar as irregularidades e infrações político-administrativas praticadas pelo prefeito, pelo vice-prefeito e pelos próprios vereadores (Decreto-lei nº 201/67, Art. 4º, *caput*).

A quarta função da Câmara é a administrativa, que está limitada à organização dos assuntos internos, ou seja, à elaboração do seu Regimento Interno, à direção dos serviços auxiliares e à estruturação do quadro de pessoal.

ATRIBUIÇÕES

As atribuições das câmaras municipais estão definidas na Lei Orgânica do município, que descreve o elenco de suas atribuições de uma forma geral, adotando o mesmo tratamento dado pelas Constituições federal e estadual, pelo Congresso Nacional e pelas Assembleias Legislativas.



Martin Boulanger

Figura 4.1: Câmara Municipal.

Fonte: <http://www.sxc.hu/photo/1002137>

Dessa forma, cabe à Câmara, com a aprovação do prefeito, legislar sobre todas as matérias de competência do município, sendo que é de competência exclusiva da Câmara, além de outras:

- fixar a remuneração do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores, para cada legislatura;
- autorizar o prefeito municipal a ausentar-se do município, na forma da lei local (CF, Art. 49, III);
- julgar as contas anuais do município (CF, Art. 31, §1º);

- dispor sobre sua organização interna (CF, Art. 51, IV);
- sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (CF, Art. 49, V);
- dispor sobre a transformação ou extinção dos cargos, empregos ou funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos nas leis de diretrizes orçamentárias (CF, Art. 48, X).

É importante lembrar que os atos de exclusiva competência da Câmara não passam, sob hipótese alguma, pela sanção ou veto do prefeito.

Atividade 1

Atende aos Objetivos 1 e 2



Quando o prefeito não obedecer a qualquer lei, qual o dever do vereador?

Resposta Comentada

Quando o chefe do Poder Executivo não obedece a qualquer tipo de lei, primeiro, o vereador deve notificar o prefeito, através de um documento ("Pedido de providência") para que este normalize a situação. Caso o prefeito não corrija o problema, o vereador como qualquer munícipe, pode enviar o problema para o Ministério Público, para que este use a força judicial, obrigando-o a fazer cumprir a lei, sob pena de responder civil e criminalmente pelos seus atos.

COMPOSIÇÃO

O município foi elevado à categoria de ente da Federação com a Constituição Federal, dando-lhe autonomia política para constituir seu governo pelo pleito direto e simultâneo realizado em todo o país, no qual são escolhidos os vereadores, em procedimento igual àquele adotado para o prefeito e o vice-prefeito. É bom esclarecer que os limites da competência do município para fixar o número de vereadores que integram a Câmara Municipal leva em conta o entendimento estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal e pela Resolução do Tribunal Superior Eleitoral. Até 2004, havia doutrina e jurisprudência de que a proporção do número de vereadores poderia ser livremente estabelecida nas respectivas leis orgânicas, respeitando-se os limites máximos e mínimos fixados pela Constituição Federal em seu artigo 29, inciso IV. Com a decisão adotada, foi necessária a adoção de critério matemático que limitava a autonomia política da Câmara, na igualdade sistemática adotada para as Câmaras Legislativas da União e dos estados.

REGIMENTO INTERNO

Embora o Regimento Interno seja a mola mestra da Câmara, ele é o conjunto de regras que tem por finalidade regulamentar o funcionamento da Câmara Municipal. Nele estão determinados a forma de procedimento das votações, como devem ser apresentados os projetos, como serão a discussão e os debates e a ordem de votação. Os assuntos internos, como a eleição dos membros para a composição da mesa diretora também estão definidos no Regimento Interno. As câmaras têm competência para gerenciar seus serviços internos, sem qualquer tipo de vinculação com outro poder, porém elas estão sujeitas ao controle das atividades que lhe são impostas pelas leis federais e estaduais.

O Regimento Interno é o instrumento delineador e regulamentador das atribuições das câmaras e nele são contempladas as funções legislativas, administrativas, julgadoras e fiscalizadoras da Câmara Municipal. Ele deve ser editado mediante resolução ou decreto legislativo e a sua modificação é realizada mediante um processo e dependerá da aprovação do plenário, sendo obrigatório para os membros da câmara Municipal, no desempenho das funções que lhes são próprias.

O Regimento Interno não pode modificar ou criar, nem suprimir direitos e obrigações, em especial da Lei Orgânica do município. Sua finalidade é disciplinar o procedimento legislativo, da mesa e da presidência das comissões permanentes ou especiais, bem como os trabalhos dos vereadores. A função do Regimento Interno é reger os trabalhos da Câmara e toda disposição que escapar desse âmbito deve ser evitada no regimento.

PEDIDOS DE INFORMAÇÃO

Com a finalidade de preservar o princípio da transparência nos atos e contratos da administração pública, a Constituição Federal conferiu à Câmara de Vereadores a prerrogativa de fiscalizar as ações e os atos da gestão do prefeito. Para viabilizar este exercício, estabeleceu a possibilidade da solicitação de informações. No município, é a Lei Orgânica que prevê e disciplina a função fiscalizadora do Legislativo local. Há de se observar que as atividades e funções de fiscalização e controle devem ser desenvolvidas com a observância do princípio da harmonia e independência entre os poderes. Sendo assim, depreende-se que o Executivo pode permitir o acesso dos vereadores a todos os registros e atos da prefeitura, solicitados na forma regimental. O Executivo municipal não está obrigado a fornecer, por escrito, uma quantidade enorme de informações, porque esta pode se constituir em uma subserviência de um poder a outro, causando uma quebra de independência entre os poderes.

Ao solicitar as informações, alguns requisitos devem ser observados e encaminhados ao chefe do Executivo. O rito a ser observado é:

- ser formulado por qualquer vereador e aprovado pelo plenário da Câmara;
- estar fundamentado na existência de interesse público;
- trazer a especificação do que se pretende obter, sendo inconcebíveis os pedidos formulados de forma genérica;
- não ser excessivo, atendo-se aos elementos estritamente indispensáveis à sua solução.

COMISSÕES PERMANENTES E ESPECIAIS

Comissões são os órgãos técnicos da Câmara e são constituídas ao menos por três de seus membros. Têm caráter permanente ou transitório e têm por finalidade a elaboração de estudos, emissão pareceres

especializados, realização de investigações ou representação da Câmara. Na constituição das comissões, é necessário observar a proporcionalidade na representação dos partidos ou blocos políticos. As comissões permanentes ou legislativas destinam-se a estudar as proposições e os assuntos distribuídos ao seu exame, declarando sua opinião para orientação do plenário da Câmara, através de pareceres específicos. As comissões técnicas são criadas conforme estabelecido no Regimento Interno, mas algumas são indispensáveis. As suas denominações podem variar de município a município e entre elas se destacam:

- **Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação:** Tem por finalidade emitir opiniões sobre o aspecto constitucional, legal e regimental das proposições dos vereadores, analisando cada uma delas quanto ao conteúdo para adequá-las ao bom vernáculo;
- **Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira:** Compete a ela, especificamente, emitir opinião sobre as proposições em relação à matéria tributária, abertura de crédito, dívida pública e outras que alterem a despesa ou a receita municipal de forma direta ou indireta;
- **Comissão de Serviços Públicos:** Tem por finalidade examinar as proposições sobre a educação, a saúde, sobre as obras públicas e contratos em geral, sobre o pessoal, além de outras matérias relacionadas com a prestação de serviços.

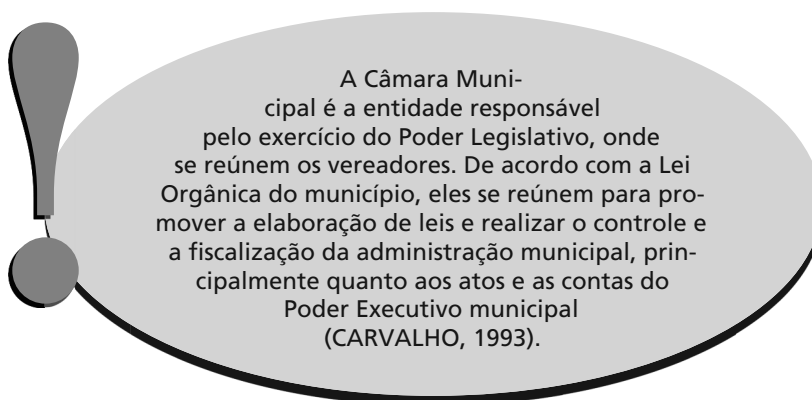
As comissões especiais são aquelas que têm por finalidade a elaboração e apreciação de estudos e pareceres das questões municipais, como a tomada de posição da Câmara em temas de reconhecida relevância. Essas comissões são transitórias e geralmente são de três espécies:

- **Comissão de Estudo:** Constituída para a elaboração de estudo sobre matérias submetidas à Câmara, como projetos de leis, que necessitam de pesquisa ou que precisem de mecanismos próprios que são incompatíveis com a rotina legislativa utilizada na Câmara;
- **Comissão de Inquérito:** Possui poderes próprios de investigação das autoridades judiciais, além de outros poderes que são previstos no Regimento Interno, sendo criada mediante requerimento de um terço dos membros da casa. As apurações de fatos e acontecimentos determinados têm prazo certo para a sua conclusão. As conclusões desta comissão, de acordo com o caso, são encaminhadas ao Ministério Público;
- **Comissão de Representação:** Têm por finalidade representar os vereadores em atos externos ou de caráter social. Durante o recesso da

Câmara, a composição desta comissão reproduzirá a proporcionalidade da representação partidária e, para atuar no período de recesso, ela é eleita na última sessão ordinária do período legislativo.

Compete ainda às comissões, com base na Constituição Federal, as seguintes atividades:

- debater, discutir e votar projetos de leis que sejam dispensados a competência do plenário;
- iniciar projetos de leis;
- realizar audiências públicas com entidades ou pessoas da sociedade civil;
- convocar secretários municipais e/ou outras autoridades para prestar informações e esclarecimentos sobre assuntos e temas inerentes a suas atribuições;
- acompanhar os atos de regulamentação junto ao governo, velando por sua adequação;
- receber denúncias, reclamações, representações, petições ou queixas de quaisquer munícipes contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;
- acompanhar a elaboração da proposta orçamentária e sua posterior execução junto ao governo;
- solicitar depoimentos de munícipes ou de quaisquer autoridades.



COMISSÕES ESPECIAIS DE INQUÉRITO

As Comissões Especiais de Inquérito podem ser instituídas pela Câmara e serão integradas por vereadores em exercício, com a finalidade de apurar fato ou acontecimento determinado com prazo certo para a sua conclusão, de interesse da administração pública local. As investigações são destinadas para averiguar as irregularidades do Legislativo e do Executivo da administração direta ou indireta, podendo a Câmara aplicar a penalidade, através da cassação do mandato, acionando a Justiça em se tratando de crimes de responsabilidade. Em qualquer caso, as conclusões do inquérito terão valor informativo à responsabilização do infrator. A Comissão de Inquérito possui poder de investigação no âmbito municipal, podendo fazer e realizar inspeções, levantamentos e análises de documentos contábeis e a verificação nos órgãos da prefeitura ou na Câmara, ou ainda em qualquer entidade descentralizada do município. Os exames e investigações devem ocorrer na própria repartição, sem que se retirem livros e/ou documentos, porém qualquer documento pode ser copiado por seus membros ou auxiliares.

Atividade 2

Atende aos Objetivos 1 e 2



Defina o que é Regimento Interno.

Resposta Comentada

Regimento Interno é o documento elaborado e aprovado na Câmara Municipal, no qual se fixam e determinam a constituição, a estrutura, as atribuições, as competências e o funcionamento da Câmara. O Regimento Interno é um instrumento normativo, produzido pelo Poder Legislativo, que define as atribuições dos órgãos da Câmara, o processo legislativo e a tramitação dos documentos sujeitos à apreciação da casa.

ATIVIDADE LEGISLATIVA

A expressão *legislatura* significa o período de duração do mandato dos vereadores, que vai desde a posse até o término do seu mandato, com duração de quatro anos. O período de mandato da mesa diretora está mencionado na Lei Orgânica e detalhado no Regimento Interno. A Câmara é constituída por mesa, presidente, vice-presidente, secretários e sessão legislativa.

Mesa

A Mesa é o órgão colegiado que gerencia os trabalhos da Câmara Municipal, sendo constituída e detalhada no Regimento Interno é composta pelo presidente, pelo vice-presidente e pelos secretários, sendo eleita para um mandato de dois anos.

Presidente

Embora as atribuições do presidente sejam amplas, cabe-lhe:

- representar a Câmara em juízo ou fora dele;
- dirigir os trabalhos do plenário;
- analisar, interpretar e fazer cumprir o Regimento Interno;
- dar voz de prisão em flagrante a qualquer pessoa que desacate a Câmara ou seus membros,
- quando em sessão, promulgar as resoluções e os decretos legislativos, autorizar despesas de expediente;
- requisitar o numerário destinado às despesas da Câmara etc.

Vice-presidente

Cabe ao vice-presidente substituir o presidente em seus impedimentos eventuais.

Secretários

O secretário tem como atribuição redigir as atas das reuniões da mesa; apurar os votos nas sessões legislativas e apresentar o resultado ao

presidente; fiscalizar e gerenciar os trabalhos da secretaria na Câmara; presidir a Câmara nas ausências do presidente e do vice-presidente.

Sessão da Câmara Municipal

Sessão legislativa e legislatura são expressões distintas. Legisatura significa período de duração do mandato dos vereadores, e sessão legislativa é o período anual de reuniões da Câmara Municipal, que compreende quatro sessões. As sessões legislativas são duas: uma, ordinária e outra extraordinária. As ordinárias são realizadas independentes de convocação e somente são instaladas com *quorum*, que é o número de vereadores presentes. O *quorum* está definido na Lei Orgânica do município ou previsto no Regimento Interno. As extraordinárias são realizadas fora dos dias e horas das sessões ordinárias e são convocadas quando há necessidade de deliberação urgente ou especial.

RECESSO PARLAMENTAR

O recesso parlamentar ocorre, entre as sessões legislativas, quando há paralisação momentânea ou transitória dos trabalhos legislativos, bem como entre o primeiro e o segundo períodos legislativos, podendo ocorrer durante o ano, em função de pequenas paralisações dos trabalhos legislativos, durante os festejos de carnaval e a Semana Santa. No período de recesso, o plenário e as comissões não funcionam, salvo as de inquérito ou as especiais, desde que estejam previstas no Regimento Interno. Porém a Câmara não estará totalmente fechada, e a sua estrutura e atividade administrativa poderão funcionar normalmente. Mas as atividades da mesa diretora terão suas atividades suspensas.

CONCLUSÃO

No controle da gestão pública, a Câmara Municipal desempenha um importante papel de instância fiscalizadora da gestão da Prefeitura. Controlar significa verificar se a realização de uma determinada atividade não se desvia dos objetivos ou das normas e dos princípios que regem a administração pública. O ato de controlar e fiscalizar pressupõe examinar se a atividade atendeu à finalidade pública, à legislação e aos princípios

básicos, aplicáveis ao setor público. No Brasil, uma constante preocupação para se estabelecer um controle mais eficaz e permanente do gasto público ganha contornos fundamentais. Assim, a ação de fiscalização do Poder Legislativo municipal é fundamental para garantir que a sua aplicação esteja de acordo com os interesses coletivos. É importante notar que uma das funções do vereador é controlar a atuação do gestor público municipal. Na verdade, ele está cumprindo uma obrigação fixada pela Constituição Federal de 1988. O papel da Câmara Municipal é o de fiscalizar a atuação do prefeito municipal na administração das finanças do município, quando deve atentar para o cumprimento da legislação sobre a contabilidade pública e para a responsabilidade fiscal.

Atividade Final

Atende aos Objetivos 1 e 2



A Câmara tem também competência administrativa e judiciária. Por quê?

Resposta Comentada

Na função administrativa, a Câmara procura gerenciar seu próprio orçamento, seu patrimônio e seu quadro de pessoal. Ela também exerce uma função administrativa quando planeja e organiza seus serviços e a composição da mesa diretora. A Câmara também exerce a função judiciária, porque lhe cabe processar e julgar o prefeito pelos crimes de responsabilidade, como também julgar os próprios vereadores e o presidente da Câmara, nos casos de desvios éticos, irregularidades ou falta de decore parlamentar.

RESUMO

A Câmara Municipal representa o Poder Legislativo em âmbito local e tem como função legislar e fiscalizar o Poder Executivo. Para isso, os vereadores, que são eleitos pelo povo em voto secreto, regulamentam o trabalho interno da Câmara Municipal, estabelecem as normas de loteamentos e construções, participam de comissões internas e, na função fiscalizadora, votam o orçamento municipal, examinam e julgam as contas apresentadas pelo prefeito e acompanham a execução orçamentária.

INFORMAÇÃO SOBRE A PRÓXIMA AULA

Na próxima aula, apresentaremos o tema prerrogativa e responsabilidade dos vereadores, que têm por incumbência a fiscalização de todos os atos do chefe do Executivo municipal.

Prerrogativas e responsabilidades dos vereadores

Hugo Fogliano Gonçalves

Marcos Antônio da Silva Batista

AULA 5

Meta da aula

Apresentar as diretrizes e as responsabilidades dos vereadores no processo de fiscalização, pautadas na transparência, sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal.

objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:



reconhecer e avaliar as diretrizes do processo de fiscalização;



analisar o cenário em que se processam as responsabilidades dos vereadores.

INTRODUÇÃO

Na atualidade, o exercício de cargos públicos ainda passa por críticas fortes e contundentes, feitas por jornais, rádios e televisão. A sociedade em sua ampla maioria tem tomado conhecimento de atos e fatos que depõem contra o político. Cabe àqueles que disputam os mandatos parlamentares valorizar a função eletiva para recuperar a confiança que antes era conhecida e demonstrada em relação aos agentes políticos. O exercício de mandatos municipais contribui efetivamente para essa valorização, na medida em que muitos candidatos, antes de exercer os níveis mais elevados da escala política, procuram a vereança ou o cargo de prefeito. O exercício da política local tem sido uma escola por onde passam os futuros políticos com pretensão à função de deputados federais e estaduais, senadores, governadores e, muitas vezes, presidentes.

O rito de passagem pelo exercício dos poderes municipais representa a preparação que escolas tradicionais nem sempre podem oferecer. O exercício da representatividade é efetivo no município, onde o cidadão pode aproximar-se das autoridades para sugerir, reclamar ou reivindicar, para que o mandato seja exercido em benefício de toda a municipalidade.

O papel da democracia pede o entendimento para compor interesses divergentes, e o vereador ou o prefeito executam a capacidade de fazer acordos e acertos que se traduzem em benefícios para a municipalidade. A função política de carreira, realizada desde a esfera municipal, ensina que o mandato deve ser exercido em prol da coisa pública, de forma a contribuir para o êxito da atividade parlamentar.

VEREADORES

O significado de controlar é verificar para que uma determinada atividade seja realizada e não se desvie dos objetivos ou das normas e princípios que regem aquela norma. Na Administração Pública, o controle possui significado idêntico, quando se pressupõe a examinar se a atividade governamental está atendendo à finalidade pública, à legislação e aos princípios básicos que devem ser aplicados ao setor público. A preocupação para se estabelecer um controle mais eficaz do gasto público (através das instituições incumbidas para a realização de tal tarefa) começa a ganhar contornos fundamentais ao desenvolvimento dos municípios e, nesse contexto, a ação do Poder Legislativo municipal no processo de fiscalização dos gastos públicos, realizados pelo chefe do

Executivo municipal, é fundamental para garantir que a sua aplicação seja realizada de acordo com os interesses da municipalidade. De outra forma, é importante observar que o vereador, que controla e fiscaliza a atuação do gestor público municipal, está exercendo e cumprindo uma obrigação estabelecida na Constituição Federal. O papel do vereador está estabelecido na Constituição Federal e ele é eleito de acordo com o princípio da representação proporcional, com um mandato político com duração de quatro anos.

O vereador está impedido de executar as atividades executivas do município, ou até mesmo de participar de sua realização porque ele não pode interferir direta ou indiretamente em assuntos da administração, da alçada privativa do prefeito. A principal atribuição do vereador consiste na elaboração, apresentação, participação e no debate de projetos de atos normativos na Câmara e, como membro do Poder Legislativo local, possui o direito de participar de todos os trabalhos e sessões, de votar e ser votado para os cargos da mesa e de integrar comissões, na forma regimental.

Atribuições

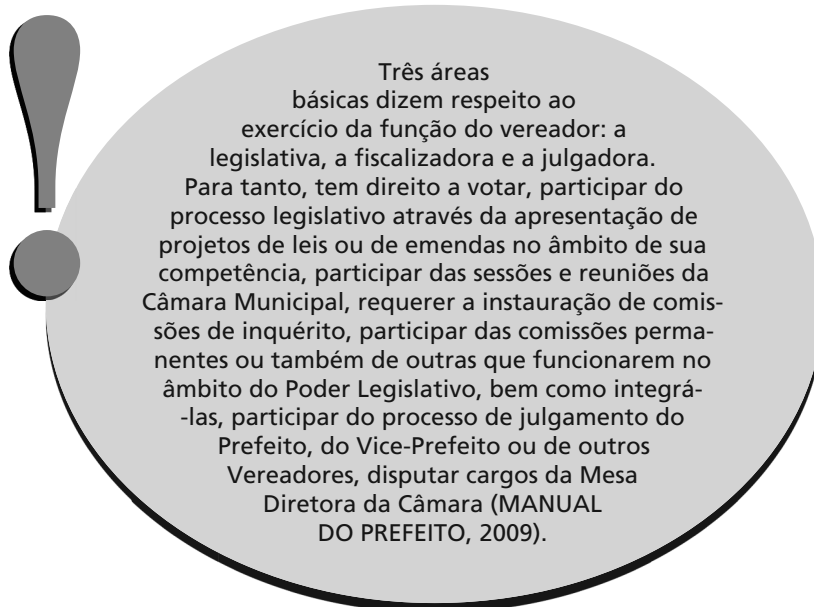
Os vereadores possuem atribuições que são predominantemente legislativas, mas também exercem funções e atividades de controle e fiscalização dos atos do Poder Executivo municipal, do julgamento de infrações político-administrativas do chefe do Executivo municipal, bem como de todos os gestores das diversas secretarias municipais do município. Exercem também atos meramente administrativos nos assuntos e atividades de economia interna da Câmara, quando estão investidos em cargos da mesa ou em funções ainda que transitórias de administração da Câmara. Dessa forma, a atividade parlamentar do vereador é variadíssima e materializa-se na elaboração de disposições normativas, em deliberações administrativas (decretos legislativos, resoluções e outros atos), na realização e condução de audiências públicas junto à municipalidade, bem como sobre todo e qualquer assunto da sua competência local. Ao vereador cabe apenas administrar indiretamente os interesses e bens do município, elaborando e votando as leis e demais proposições, ou até mesmo apontando providências e fatos ao prefeito, para que este execute a solução administrativa conveniente. Em se tratando de interes-

se local, não há limitação ao modo de ação do vereador, desde que ele atue por intermédio da Câmara e na forma regimental. Eles participam ativamente das atribuições desenvolvidas na Câmara e seus atos são executados mediante aprovação de seus membros, ficando a cargo da Lei Orgânica discriminar os atos cuja aprovação depende de:

- **Maioria absoluta:** que é a votação da metade mais um de seus membros;
- **Maioria relativa ou maioria simples:** que é a deliberação tomada pela maioria de votos, dos membros da Câmara de Vereadores;
- **Maioria qualificada:** que é aquela que exige, no mínimo, 2/3 (dois terços) de votos favoráveis a uma proposição.

Remuneração

Pela Constituição brasileira, o vereador não pode exercer o seu cargo de forma gratuita uma vez que a Constituição incentivou o princípio da remunerabilidade, que garante a ele receber uma contraprestação pecuniária pelo exercício do seu mandato.



Atividade 1

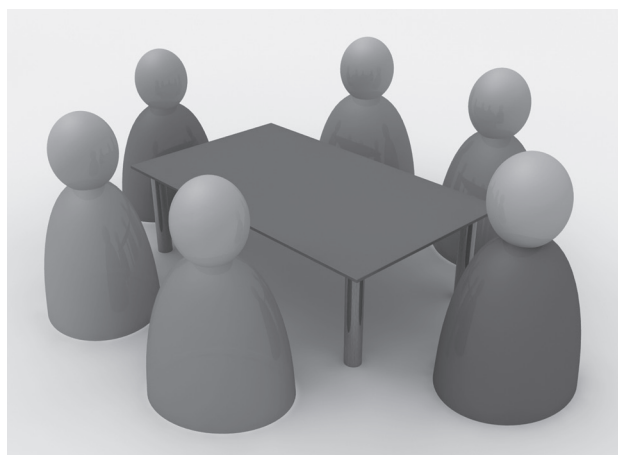
Atende aos Objetivos 1 e 2



As atribuições dos vereadores são predominantemente legislativas. Por quê?

Resposta Comentada

Porque exercem funções de controle e fiscalização dos atos do Poder Executivo, bem como de julgamento de infrações político-administrativas e também praticam atos meramente administrativos.



Sigurd Decross

Figura 5.1: Vereadores em atividade de fiscalização.

Fonte: <http://www.sxc.hu/photo/990755>

Impedimentos e incompatibilidades

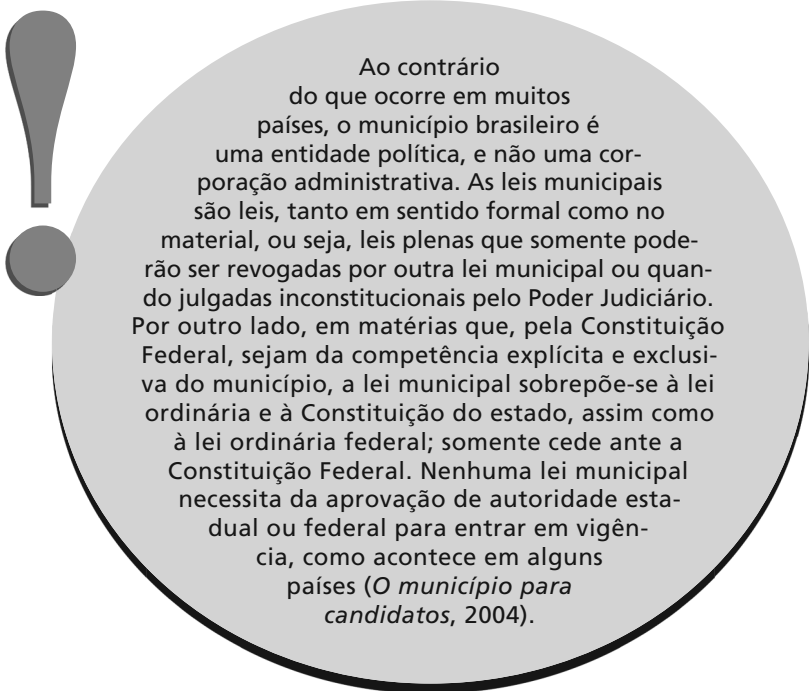
Os impedimentos e incompatibilidades imputados aos vereadores são restrições ao mandato de vereador e, a rigor, são proibições ao exercício de certas práticas e atos administrativos e/ou jurídicos. A eles aplicam-se as proibições e incompatibilidades previstas na Constituição Federal, na Constituição do estado, devendo figurar expressamente na Lei Orgânica do município. As questões relativas a impedimentos ou incompatibilidades, e as concernentes à posse e ao exercício do mandato,

devem ser solucionadas pela Câmara Municipal, conforme consta na Lei Orgânica, podendo ser revistas pela justiça comum, quando provocadas por quem de direito.

PRERROGATIVAS DO MANDATO

Os vereadores são invioláveis no exercício de seu mandato, por suas opiniões, palavras e votos, sendo-lhe asseguradas a liberdade e a independência, limitadas à circunscrição de seu município. Se o vereador manifestar a sua opinião fora da jurisdição de seu município, ele poderá ser processado, ainda que em função de representação da Câmara. Eles não gozam de imunidade ou de foro privilegiado, e nem a Justiça depende de autorização da Câmara para processá-los por qualquer crime. A única prerrogativa que eles possuem em processo penal é a prisão especial, e esta prerrogativa só produzirá efeitos durante o curso do processo criminal. Após o trânsito em julgado da sentença condenatória, o cumprimento da pena será em prisão comum para todo e qualquer condenado.

O mandato do vereador poderá ser cassado durante a sua legislatura, nos casos de conduta incompatível com o cargo, na falta ético-parlamentar ou nos casos de condenação por crime. A extinção do mandato através de ato declaratório, nos casos expressos em lei, será sempre de responsabilidade do presidente da mesa. Nesse caso, o processo e o procedimento de julgamento deverão estar estabelecidos na Lei Orgânica do município.



Ao contrário do que ocorre em muitos países, o município brasileiro é uma entidade política, e não uma corporação administrativa. As leis municipais são leis, tanto em sentido formal como no material, ou seja, leis plenas que somente poderão ser revogadas por outra lei municipal ou quando julgadas inconstitucionais pelo Poder Judiciário. Por outro lado, em matérias que, pela Constituição Federal, sejam da competência explícita e exclusiva do município, a lei municipal sobrepõe-se à lei ordinária e à Constituição do estado, assim como à lei ordinária federal; somente cede ante a Constituição Federal. Nenhuma lei municipal necessita da aprovação de autoridade estadual ou federal para entrar em vigência, como acontece em alguns países (*O município para candidatos*, 2004).

CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

O vereador como membro do Poder Legislativo municipal desempenha as tarefas de legislar e de exercer o controle externo do Poder Executivo. No exercício da função legislativa, cabe-lhe elaborar, apreciar, alterar ou revogar leis de interesse para a coletividade do município, e elas podem ter origem na própria Câmara ou resultar de projetos de iniciativa do chefe do Executivo municipal, ou ainda da própria sociedade, através da iniciativa popular. A fiscalização está relacionada com o controle que o parlamentar exerce para fiscalizar o Executivo. Dessa forma, o controle parlamentar refere-se ao acompanhamento da implementação das decisões tomadas no âmbito do governo e da administração municipal. Na função administrativa, a Câmara realiza o gerenciamento do seu orçamento, do seu patrimônio, do seu pessoal. Atua, ainda, na organização de seus serviços, como a composição da mesa diretora, na organização e no funcionamento das Comissões. Ela também exerce uma função judiciária, quando lhe cabe processar e julgar o prefeito por crime de responsabilidade, julgando também o presidente da Câmara e os próprios vereadores nos casos de irregularidades, desvios éticos ou na

falta de decoro parlamentar. A Câmara Municipal está encarregada pela Constituição Federal de acompanhar a execução do orçamento municipal e verificar a legalidade e legitimidade dos atos do Executivo municipal.

CONTROLES DA GESTÃO

Em suas atividades, os vereadores desempenham, no uso da sua competência, a função fiscalizadora que diz respeito ao exame dos vários mecanismos de controle da gestão no município. Dessa forma, verificam se as formas de controle dos recursos públicos utilizados pela prefeitura de fato estão sendo utilizados e se estão funcionando de forma adequada. No exercício de fiscalização e entre outras atividades, a Câmara de Vereadores pode fiscalizar:

- se há existência de mecanismos de controle na prefeitura – Nesse sentido, verifica-se o desempenho dos mecanismos, no tocante a normas, leis, diretrizes, planos, regulamentos e procedimentos administrativos;
- se existe uma estrutura de controle interno que trabalhe autonomamente e independente, para fortalecer a gestão do município, avaliando os seguintes aspectos:
 - a) o cumprimento das metas previstas e estabelecidas;
 - b) a execução e o monitoramento das ações de governo;
 - c) a execução do orçamento previsto e realizado;
 - d) a gestão dos administradores públicos;
- se as operações de crédito, garantias e avais, direitos e haveres, se as renúncias de receitas porventura foram efetivadas e observadas;
- se os mecanismos de controle interno possuem pessoal técnico e qualificado com apoio e infraestrutura para realizar as tarefas necessárias e legais, para avaliação do cumprimento dos princípios básicos da administração pública;
- se as decisões e recomendações dos órgãos de controle interno e externo são respeitadas e se estão produzindo os resultados esperados de prevenção e/ou correção de irregularidades;
- se as secretarias e os demais órgãos municipais cumprem o dever de prestar contas dos recursos públicos.

Entre as atividades e aspectos que devem ser verificados pela Câmara, alguns são importantes como, por exemplo, a existência, na

prefeitura, de um organograma que permita compreender, de forma fácil, atribuições e funções de cada órgão, secretaria e autoridade municipal.

Assim, observando as decisões tomadas pela prefeitura, é possível definir de quem é a responsabilidade por aquele ato.

Na segregação de funções se prevê a separação entre as funções de autorização/aprovação das atividades de operações/execução de controle e contabilização. A segregação determina que nenhum servidor público acumule estas competências e atribuições, sendo também necessário o rodízio de funções, com a finalidade de reduzir e/ou eliminar possibilidades de fraudes.

Gestão patrimonial

No início de cada ano, o chefe do Executivo municipal, para atender à administração do município, destina uma significativa parcela de recursos para a compra de materiais que serão utilizados para as mais diferentes finalidades, visando ao atendimento da municipalidade. Na gestão dos bens móveis e imóveis, bens de consumo e material permanente, bem como de bens corpóreos e incorpóreos, o município deve gerenciar, utilizando-os para finalidade pública, conservando e controlando a sua utilidade para evitar a sua deterioração, desvio e extravio. Como exemplo, temos que:

- são bens imóveis o conjunto de edificações e terrenos;
- são bens móveis aqueles que podem ser transferidos de um ambiente para outro, como mobiliário, veículos, computadores etc.;
- material de consumo, aquele que se esgota com a sua utilização, deve ser comprado com regularidade, a fim de manter o estoque;
- material permanente, aquele que não se esgota com a utilização, deve ser incorporado ao patrimônio público. Como exemplo, temos mobiliário, veículos, computadores etc.;
- bens corpóreos, que têm existência material, como uma mesa, um terreno, um livro etc.
- bens incorpóreos, os direitos, como licenças de *software*, direitos autorais, dívidas e obrigações a receber.

Esse conjunto de materiais constitui o patrimônio público, na medida em que foram adquiridos com recursos públicos.

Gestão financeira

Para uma boa gestão de planejamento financeiro, é fundamental que os governos municipais realizem o seu programa de governo e efetivem suas políticas com equilíbrio e com interação entre o planejamento estratégico, tático e operacional, mantendo ao mesmo tempo a saúde financeira e econômica daquelas ações.

A atividade econômica e financeira do município pode ser entendida como a procura de meios econômicos para satisfazer as necessidades da municipalidade. As ações governamentais precisam de dinheiro com vistas a sua implementação, e, se o município não zelar pela correta utilização dos recursos públicos, poderá ficar sem fundos para comprar material, pagar os salários dos servidores, investir na realização de obras sociais e obras públicas e promover melhorias nos serviços públicos. O papel da Câmara Municipal consiste em fiscalizar a atuação do prefeito na gestão das finanças do município, atentando para o cumprimento da legislação pertinente, da responsabilidade fiscal e da correta utilização do recurso público no atendimento das necessidades sociais e ao equilíbrio entre receitas e despesas. A seguir, apresentamos alguns exemplos em que o vereador pode atuar na fiscalização:

- verificar a legalidade da gestão do caixa e das contas bancárias;
- verificar se há controle sobre cheques emitidos e recebidos;
- verificar o controle da utilização de recursos para pequenos pagamentos;
- fiscalizar os recursos utilizados em aplicações financeiras, o rendimento, os riscos e a liquidez dessas aplicações;
- verificar a adequação da política fiscal do município;
- verificar se há correta gestão da dívida pública municipal;
- verificar a compatibilidade entre os pagamentos efetuados e a documentação comprobatória;
- verificar o cumprimento dos parâmetros legais com relação aos recolhimentos para a Previdência Social.

Gestão orçamentária

O orçamento público municipal é não apenas uma ferramenta de controle dos gastos e investimentos públicos, mas um instrumento de planejamento das políticas públicas que visem ao desenvolvimento

harmônico da municipalidade. O orçamento, junto com as demais peças que o compõe (Plano Plurianual – PPA; Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; Lei Orçamentária Anual – LOA), pode ser entendido como um plano e expresso em termos financeiros, vinculando o gasto público com a finalidade de obter determinados objetivos ou metas.

A fiscalização e o controle do orçamento é atribuição da Câmara de Vereadores, que avalia a política fiscal do município, zelando pelo recurso público que entra nos cofres do município através do pagamento dos tributos. A seguir, apresentamos alguns exemplos em que o vereador pode atuar na fiscalização:

- verificar a adequação da previsão das receitas e despesas e sua fixação no orçamento;
- verificar se a estimativa da arrecadação está dentro da realidade da municipalidade, levando-se em conta as mudanças na legislação tributária, o fluxo do desempenho da economia, o comparativo entre a arrecadação nos exercícios anteriores e a estimativa da arrecadação do ano em curso;
- verificar se a previsão de despesa está sendo realizada e se está em equilíbrio com a estimativa do fluxo da receita.

Gestão de recursos humanos

O correto gerenciamento é fundamental para que a prefeitura e demais órgãos a ela vinculados funcionem adequadamente. A administração municipal deve manter o quadro de pessoal treinado e qualificado, além de motivado e adequado às necessidades para uma correta execução de todas as atividades administrativas. Compete à Câmara fiscalizar a gestão de pessoal de modo a se certificar da sua lisura e eficiência. A seguir, apresentamos alguns exemplos em que o vereador pode atuar na fiscalização:

- verificar a compatibilidade entre a quantidade de servidores e as ações desempenhadas;
- verificar se há excesso ou insuficiência de servidores devidamente qualificados;
- identificar as secretarias e os demais órgãos com ociosidade ou com sobrecarga de atividades;
- verificar se o montante de pagamento dos servidores não ultrapassa os limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF;

- verificar a legalidade dos processos de concursos públicos de contratação e os processos para a demissão dos servidores;

Gestão das contratações

Os contratos administrativos para aquisição de bens e/ou prestação de serviços ou para a realização de obras é uma atividade que exige uma fiscalização mais pontual. As notícias que envolvem denúncias de irregularidades que circulam na mídia dizem respeito aos processos de licitação. Com as denúncias, a questão torna-se complexa e não basta fazer a licitação e formalizar o contrato administrativo, é necessária a realização da gestão dos contratos. Isto significa acompanhar a evolução do processo de execução que se inicia com a definição da necessidade da administração, passando pelo edital, a realização do certame e indo até a execução do contrato. Dessa forma, o gerenciamento do contrato se revela crucial para a boa gestão municipal.

O acompanhamento regular do contratual possibilita diagnosticar eventuais falhas e omissões e corrigir os desvios. É importante que o vereador acompanhe o processo de licitação, podendo participar das sessões públicas de abertura das propostas, verificando se os licitantes são empresas que de fato existem e examinar se os preços estão de acordo com o que é praticado pelo mercado local. A Câmara pode desempenhar um papel importante na fiscalização da gestão dos contratos celebrados entre a empresa vencedora da licitação e a prefeitura. Como exemplos do que o vereador pode fiscalizar, destacamos:

- verificar se nas compras de bens ou na prestação de serviços há necessidade de contratação, avaliando se há aquisição de bens supérfluos, que ficarão depois sem uso, como também verificar se o serviço ou bem tem relação com as atividades típicas da área requisitante;
- verificar se nas aquisições de obras é necessária a sua realização.

CONCLUSÃO

As câmaras municipais são a mais antiga e permanente instituição política brasileira. Logo, os vereadores constituem a fonte primeira de representação política no país. O exercício da cidadania é uma prática diária e é

mais do que apenas esperar que o município desempenhe o seu papel, sabendo de que maneira o dinheiro público é gasto, acompanhando a prestação de contas das despesas públicas e denunciando, aos órgãos competentes, as suspeitas de irregularidades. Estas são as formas do exercício da atividade do vereador. Para realizar as funções que lhe compete, a fiscalização pode ser realizada por meio de inspeções ou mediante o exame das prestações de contas dos órgãos ou entidades gestoras dos recursos da municipalidade. Entre as atividades constitucionais, as câmaras de vereadores são responsáveis pela elaboração e votação das legislações municipais, pelo controle interno e externo das atividades do chefe do executivo municipal.

Atividade Final

Atende aos Objetivos 1 e 2



Comente a seguinte frase: “A moderna estrutura do Estado brasileiro, seguindo a tendência do mundo contemporâneo, confere às câmaras municipais as clássicas funções de Poder Legislativo local”.

Resposta Comentada

Nesse sentido, não cabe ao vereador administrar a comunidade, como era realizado há séculos. O que se espera do vereador é que ele fiscalize as ações do chefe do Executivo municipal, encaminhe propostas de leis, decretos e até mesmo de projetos, além de fazer uso da palavra sempre que for necessário aos interesses da municipalidade. Sendo o detentor de mandato parlamentar que está estritamente junto da comunidade, cabe-lhe escutar as demandas da sociedade e encaminhá-las ao prefeito, sugerindo soluções para as demandas suscitadas pela municipalidade.

RESUMO

Não faltam promessas em tempos de eleição e no pleito pelos cargos públicos, em especial os da esfera municipal. O apelo por meio de promessas é um dos mecanismos usados pelos candidatos. O vereador, como agente político, é parte do Poder Legislativo e, como representante da sociedade, exerce suas funções na Câmara Municipal, avaliando e fiscalizando as demandas sociais, os interesses da municipalidade através da elaboração de projetos de leis, os quais são submetidos ao voto na assembleia da Câmara Municipal. Dessa forma, os vereadores são responsáveis pelo debate, pela elaboração e discussão e finalmente pela votação de leis de interesse da municipalidade. O vereador, além de outras funções, é responsável pela fiscalização das ações, dos projetos e programas de governo realizados pelo Poder Executivo, cabendo-lhe a responsabilidade de acompanhar e fiscalizar a gestão municipal, no tocante ao cumprimento da legislação e da boa gestão do erário.

INFORMAÇÃO SOBRE A PRÓXIMA AULA

Na próxima aula, apresentaremos o tema planejamento municipal, que é a organização do sistema de informações para o planejamento e a gestão pública municipal.

Planejamento municipal

Breno Luiz Lunga Batista

Marcos Antônio da Silva Batista

AULA




6

Meta da aula

Apresentar o planejamento municipal e os planos desse processo.

objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:

-  definir o planejamento municipal;
-  identificar tipos de planos utilizados por um município;
-  reconhecer o plano estratégico como ferramenta de relevância à gestão dos municípios.

INTRODUÇÃO

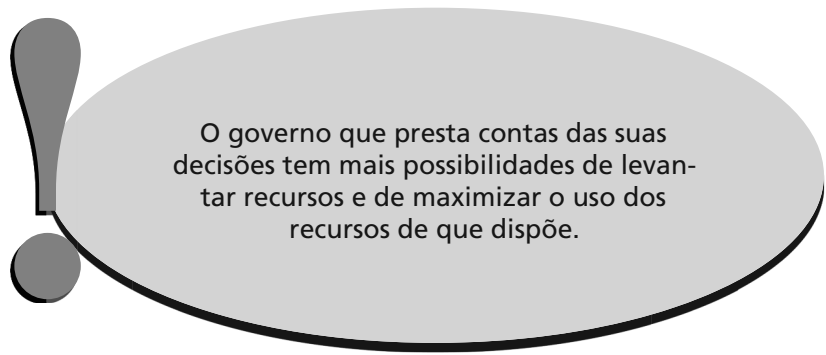
O planejamento é uma função administrativa fundamental para qualquer organização pública ou privada, pois, a partir dele, traçamos os rumos que queremos seguir e podemos analisar a própria organização. Um município, como organização pública, depende desse preparo para tomar as ações em prol do benefício da população.

GOVERNO MUNICIPAL E PLANEJAMENTO

O planejamento é um processo contínuo e dinâmico que consiste em tomar decisões antecipadamente e organizar as ações de forma lógica e racional, de modo a garantir a eficácia e a realização dos objetivos de uma organização. É um processo permanente de reflexão e análise para escolha de alternativas que permitam alcançar resultados desejados no futuro.

Um planejamento adequado é fundamental para que o governo municipal tome suas decisões de maneira a atender às necessidades públicas. E para tal deve-se garantir que este seja elaborado com bom senso e eficiência para atingir seus objetivos, visando sempre à sinergia do governo com a sociedade e articulando suas decisões com esta.

Os municípios são organizações complexas e sua rede de relacionamentos – como as lideranças populares, vereadores, fornecedores, usuários de serviços, servidores etc. – têm diferentes pontos de vista a respeito da realidade e dos problemas que esta enfrenta. Dessa forma, é importante que sejam compartilhadas as decisões que definirão o destino do município, especialmente os planos, cujos processos claros e transparentes poderão ser debatidos e terão melhor eficiência em sua elaboração e implementação.



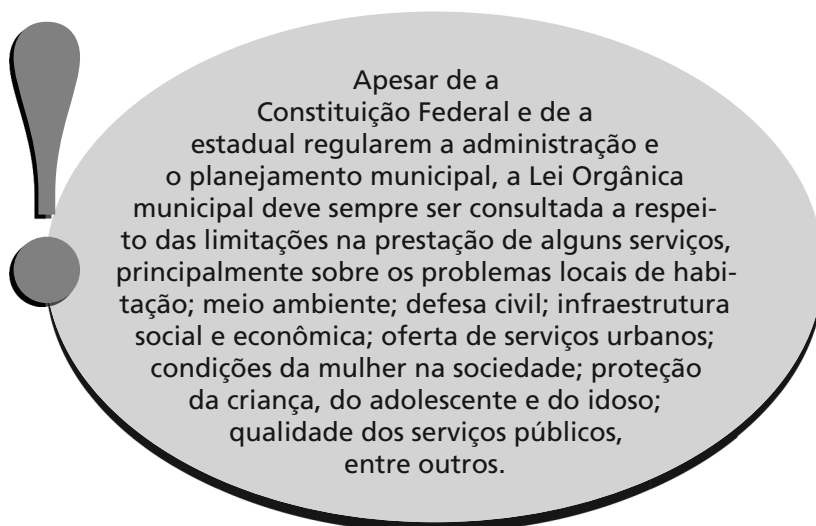
O governo que presta contas das suas decisões tem mais possibilidades de levantar recursos e de maximizar o uso dos recursos de que dispõe.

A participação dos agentes públicos é muito importante no planejamento e é de responsabilidade do prefeito que se implementem as ideias com finalidade de conhecer o universo em que o município se situa. Além da população, agentes importantes na relação com o município são as outras esferas – estadual e federal, além de outras cidades e estados que tenham interesses e objetivos comuns com o município.

O planejamento municipal deve compreender a cidade em longo, médio e curto prazos, e é tão importante que consta nos artigos 30 e 165 – artigos que determinam a elaboração do Plano Plurianual, da Lei das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual – da Constituição Federal. O que não significa que a apresentação destes represente o conhecimento contínuo da realidade e dos problemas do município.

Estudos permanentes da economia, dos recursos públicos disponíveis e potenciais, das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças do município são objetos da ação do governo, mas esse processo demanda a participação de todos os que convivem na localidade e demandam a ação do poder público.

O planejamento municipal também é composto por dois elementos importantes: a questão técnica que, durante sua formulação, racionaliza o processo e organiza as informações sobre o objeto, como os estudos de viabilidade; e a questão política, uma vez que o interesse público é diversificado – principalmente em grandes municípios – e às vezes até conflitantes entre grupos da sociedade. O prefeito deve sempre considerar estas duas variáveis que constituem a síntese técnico-política do planejamento.





Rafaela Zacarewicz

Figura 6.1: Os objetivos e metas do planejamento municipal devem estar voltados para atender às necessidades da sociedade.

Fonte: <http://www.flickr.com/photos/almabrasil/1243953271/>

PLANEJAMENTO COMO PROCESSO

O planejamento pode ser entendido como um processo que vai além da elaboração de planos e perspectivas de resultados futuros. Alguns dos produtos do planejamento não são provenientes do documento final, com suas diretrizes, metas e seus objetivos, mas decorrentes da própria atividade de planejar. Para isso, a prefeitura deve:

- dispor permanentemente de dados básicos que permitam analisar a situação socioeconômica do município e seu potencial de desenvolvimento;
- identificar junto à comunidade as suas principais necessidades e as das instituições localizadas no município;
- dar um balanço no andamento dos projetos que a prefeitura e outras instituições estão executando e tentar integrar as iniciativas dos setores públicos e privados;
- avaliar necessidades com base em critérios como gravidade da situação, população afetada, urgência das medidas e conhecimentos técnicos que a prefeitura deve ter sobre a rede municipal de serviços e os recursos disponíveis;
- promover a discussão desses problemas por meio de entidades de ligação com a comunidade (conselhos, comissões, comitês) ou reuniões abertas com interessados, e sair daí com visão de consenso sobre as prioridades e elementos para implementar a ação;

- levantar e discutir alternativas de soluções e seus respectivos custos, avaliando encargos presentes e futuros e levando em conta que não adianta construir equipamentos ou formular soluções que a prefeitura não tenha condições de manter;
- escolher as alternativas consideradas melhores, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento sustentável do município;
- negociar o programa de trabalho possível, em discussão aberta;
- alocar recursos materiais e humanos por intermédio das leis de diretrizes orçamentárias e dos programas anuais de trabalho, tendo em vista operar os serviços novos e os já existentes;
- manter sistema de acompanhamento físico-financeiro de projetos e atividades (IBAM, 2009).

Atividade 1

Atende ao Objetivo 1



“Preparar-se para o inevitável, prevenindo o indesejável e controlando o que for controlável” (Peter Drucker).

Há muitos conceitos para planejamento na literatura de administração que costumam se aplicar menos ou mais diretamente ao ambiente das empresas. No âmbito do governo municipal, há uma diferença de objetivos em relação ao mundo corporativo que não exclui a importância do planejamento para o ente público. Como você definiria o planejamento municipal, considerando a particularidade da administração pública?

Resposta Comentada

O planejamento municipal representa a maneira de a sociedade definir seu destino de exercer poder sobre seu futuro. Ele refina os objetivos públicos e planeja a ação necessária para alcançá-los. A grande questão do planejamento público – no nosso caso, municipal – são os interesses públicos envolvidos. A gestão deve pensar sempre em atender ao bem público, mas há interesses, às vezes conflitantes, entre os grupos sociais e cabe à prefeitura equilibrar o lado político com o técnico para chegar a objetivos em prol da sociedade.

PLANO

Um plano é a consolidação das atividades desenvolvidas no processo de planejamento em um documento.

PLANOS PARA O MUNICÍPIO

A grande questão dos **PLANOS** é que estes não fiquem limitados ao processo e à produção de um simples documento, mas que estejam sempre comprometidos com a realidade e com as mudanças no cenário municipal e visando o bem-estar da população. Dessa maneira, devem estar amparados com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige a ação planejada e executada na previsão do orçamento com finalidade de garantir os benefícios para a população e o equilíbrio das contas públicas.

Veremos alguns tipos de planos que o município pode elaborar pela lei ou por motivos estratégicos.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O planejamento estratégico pode ser entendido como um conjunto de procedimentos que ajuda as organizações e as comunidades a alinhar suas prioridades com as condições da mudança e novas oportunidades que surgem. Por meio dele, desenvolvem-se novas metas e estratégias, atualizam-se sua missão, visão e valores e criam-se compromissos entre líderes, colaboradores e os principais segmentos da comunidade, seja para esforços presentes, seja para empreendimentos futuros (ROSSI).



Roberto Stuckert Filho

Figura 6.2: Eduardo Paes – prefeito do Rio – Dilma Rouseff – presidente – e Sérgio Cabral – governador do estado – no Centro de Operações da Prefeitura do Rio: as relações intergovernamentais devem ser consideradas ao se realizar o planejamento municipal.

Fonte: <http://www.flickr.com/photos/blogplanalto/5393989424/>

Plano estratégico

A noção de estratégia é antiga e existe na atividade militar desde os tempos de Sun Tzu, há quase 2.500 anos. Esse conceito, já aplicado em termos empresariais, é definido como a mobilização dos recursos disponíveis em âmbito global, com o fim de atingir os objetivos em longo prazo. O **PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO** é uma das ferramentas mais utilizadas pelas organizações contemporâneas, e é através dele que estas se orientam para o mercado e definem suas prioridades com a intenção de atingir seus propósitos organizacionais.

Conforme o ambiente das organizações públicas vem se tornando mais complexo e dinâmico e crescem as expectativas de seus clientes, o planejamento estratégico também se torna mais importante e, como processo, pede metodologia para melhorar a amplitude decisória, prever e gerir riscos, incertezas e administrar oportunidades e ameaças à cidade, especificamente.

Na realidade empresarial, o plano estratégico visa ao relacionamento com o mercado e com as incertezas geradas pelos elementos incontroláveis e imprevisíveis do ambiente. Na realidade pública, o foco costuma ser o fortalecimento da economia local, a melhora das forças produtivas e de sua competitividade, a reestruturação de áreas urbanas degradadas e a afirmação de identidade que contribua para a autoestima da população e a imagem da cidade, inclusive turisticamente.

O plano estratégico, mesmo não sendo obrigatório, passou a ser utilizado pelos municípios brasileiros a partir do início da década de 1990. Seu caráter estratégico é que hoje serve de base para a elaboração do Plano Plurianual, visto que aborda as principais questões municipais.

O planejamento estratégico (PE) é um processo contínuo que visa obter um nível de otimização na relação da organização com seu ambiente, que define os rumos que o município vai tomar e estabelece objetivos, metas, estratégias e monitora seu andamento. Com a finalidade da melhoria contínua de processos e serviços, ele deve ser acompanhado e adaptado às mudanças que acontecem em seu ambiente, planejando, executando e analisando os impactos das ações antes de o ciclo começar novamente.

A primeira fase para o PE é o *diagnóstico estratégico*, que consiste em recolher e analisar informações que servirão para guiar a administração a encontrar a situação exata de como o município se encontra, com seus aspectos internos – forças e fraquezas – e externos – oportunidades e ameaças. É importante que, nessa etapa, o responsável pelo planejamento conte com agentes internos e externos para que todas as áreas do município, como organização e como localidade, estejam representadas.

Outra importante definição que se deve estabelecer no início deste processo é a definição da *visão* da organização – a projeção da realidade da organização através de um longo período de tempo, isto é, “como se desejaria que o município estivesse daqui a X anos?” – que orientará a elaboração das estratégias e ações.

O diagnóstico estratégico deverá conter ainda informações sobre as bases de dados existentes no município, a forma como as informações são tratadas, articuladas e divulgadas pelos diferentes órgãos da prefeitura, a situação dos cadastros (consistência e sistemática de atualização), as condições da administração para aplicar e fazer cumprir a legislação vigente, a estrutura organizacional (níveis e funções), o perfil socioeconômico do município, dentre outras que subsidiem a ação do governo municipal (IBAM, 2009).

A etapa que segue é a declaração da *missão* da organização, que deve ser discutida pelos gestores municipais apoiados pela sociedade. Assim como a visão, ela deve ser explícita, clara e transparente para todos os interessados, deve conter a finalidade, o campo de atuação e a abrangência da organização.

O plano deve ainda ser feito de forma racional e composto de ações articuladas. Para isso, os objetivos estratégicos precisam ser definidos assim como os prazos para sua execução. Os responsáveis pelo processo devem se preocupar com os recursos disponíveis pelo município, sejam eles financeiros, materiais, humanos etc., para que tudo seja realizado dentro dos prazos.

Por fim, definem-se as estratégias para se alcançar os objetivos formulados. As estratégias devem estar sempre dependentes da missão, buscando exatamente os resultados desejados pelo município e sua população.

O uso do plano estratégico pelos municípios, como vimos, é fruto das rápidas mudanças nos ambientes político, econômico e social, e esse cenário dinâmico continuará sofrendo transformações. Como qualquer organização, a administração municipal precisa garantir que o plano tenha continuidade e sustentabilidade e que se adapte a essas mudanças. Por isso, é de extrema importância o *controle* das ações, criando inclusive formas de acompanhar constantemente seu andamento. Esse controle fornecerá insumos para que seja feita a *retroalimentação* do plano, na intenção de adaptar ações ao cenário e corrigir falhas.

Como o plano estratégico é uma ferramenta relativamente nova nas administrações municipais, a decisão de adotá-lo necessita de uma mudança de mentalidade da gestão pública, devendo ser aceito e compreendido pela equipe administrativa para que se torne ferramenta eficiente no planejamento municipal.

Plano Plurianual

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento e orçamento que define as estratégias, diretrizes e metas do governo para um período de quatro anos que se inicia no segundo ano do mandato de um prefeito até o primeiro ano do mandato seguinte. Segundo Santos (2010), o PPA não apenas propõe ações a serem implementadas, mas institui um plano de ação alinhado com o planejamento estratégico que discrimina os objetivos da gestão da prefeitura, estabelece programas setoriais e define as fontes de financiamento, além de ações não orçamentárias que contribuem para os objetivos do programa.

Os objetivos do PPA podem ser definidos da seguinte forma:

- organizar, em programas, as ações e os projetos que resultem em bens e serviços voltados ao atendimento das demandas da sociedade;
- estabelecer a relação entre os programas a serem desenvolvidos e a orientação estratégica de governo;
- integrar ações desenvolvidas pela União, pelo estado e pelo município;
- determinar, quando necessário, a regionalização de metas e gastos governamentais;
- orientar a alocação de recursos nos orçamentos anuais de forma compatível com as metas e receitas;
- garantir transparência à aplicação dos recursos públicos.

Diretrizes orçamentárias

O documento que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias integra as áreas de planejamento e orçamento. Nele são especificados os programas e ações do governo municipal de execução prioritária e a meta tangível a ser atingida até o final do ano subsequente. A Lei de Diretrizes Orçamentárias é o instrumento intermediário entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual – as três leis do ciclo orçamentário. A LDO exerce as seguintes funções:

- dispõe sobre alterações na legislação tributária e sobre concessões de benefícios tributários;
- estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento (instituições que financiam projetos de desenvolvimen-

- to), como a Caixa econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);
- determina metas fiscais, critérios para reduzir as autorizações de despesas (contingenciamento), formas de utilização da reserva de contingência, condições para transferência de recursos para entidades públicas e privadas;
 - define as regras para admissão de pessoal, concessão de vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos públicos etc.

Propostas orçamentárias anuais

Outro instrumento orçamentário que serve para o planejamento municipal vem da Lei Orçamentária Anual (LOA) que expressa a política econômico-financeira de um município e a sua programação anual de trabalho. A finalidade da LOA é estimar as receitas que o município espera dispor e fixar as despesas que serão feitas com tais recursos.

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

O Plano Diretor visa o desenvolvimento e o ordenamento da expansão urbana do município, buscando o bem-estar dos habitantes. Embasado pelos princípios do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10/07/01), ele é um instrumento básico para o planejamento urbano de um município com mais de 20.000 habitantes. Estudaremos mais sobre o Plano Diretor na Aula 12 – Desenvolvimento urbano.



Thiéle Elissa

Figura 6.3: O ordenamento e a expansão urbana são focos do Plano Diretor.

Fonte: <http://www.flickr.com/photos/thieleelissa/3421658573/>

Atividade Final

Atende aos Objetivos 2 e 3



Marcelo Gerpe

Fonte: <http://www.sxc.hu/photo/684438>

Um município pode utilizar uma série de planos para sua gestão. Vimos, nesta aula, alguns instrumentos que são obrigatórios aos municípios e que subsidiam seu planejamento. Vimos que há planos de nível tático, estratégico e operacional. Há também planos que não foram citados aqui, mas podem figurar na realidade de um município, caso sua especificidade seja importante para a gestão, como um plano específico para transporte, educação etc. Qual a importância do plano estratégico municipal neste cenário? Seria só mais um plano para a gestão de uma cidade?

Resposta Comentada

O cenário atual de gestão municipal inclui a competição entre os municípios, a terceirização de serviços, assim como várias outras tarefas e funções. A partir dessas transformações, ficou claro que tradicionais instrumentos de planejamento já não eram tão eficientes para lidar com a dinâmica de desenvolvimento de municípios mais complexos. Os planos tradicionais são caracterizados principalmente por normas e regras, mas oferecem pouco suporte informativo para a tomada de decisão e na orientação das ações.

Por isso, o planejamento estratégico surge como ferramenta não obrigatória quase indispensável para os municípios. É uma possibilidade mais eficiente para gestão municipal, uma vez que não apresenta a inflexibilidade e o caráter tão burocrático dos demais planos. A visão estratégica favorece as transformações econômicas e sociais, já que considera a multiplicidade de iniciativas e busca o equilíbrio entre os vários interesses dos grupos sociais. A formulação de um plano estratégico pode decorrer de uma série de motivações e é fundamental quanto à orientação para o futuro de um município.

RESUMO

O planejamento é um processo contínuo e dinâmico que consiste em tomar decisões antecipadamente e organizar as ações de forma lógica e racional. Ele é fundamental para que o município tome suas decisões de forma a melhor atender às necessidades públicas e, para isso, deve-se garantir que o planejamento seja elaborado com bom senso e eficiência para atingir seus objetivos. A participação de agentes públicos no planejamento municipal é importante para que se conheça melhor a realidade do município através de representantes mais diretos. O planejamento deve ser visto como um processo que, em seu decorrer, gera benefícios pelo próprio ato de planejar. O documento final do planejamento é o plano e este reflete os objetivos e metas que o município traça. Há planos que decorrem de exigências legais como os planos resultantes do ciclo orçamentário e há planos que são implementados com a finalidade estratégica, independentemente de não haver lei que obrigue os municípios a apresentá-los.

INFORMAÇÃO SOBRE A PRÓXIMA AULA

Na próxima aula, estudaremos o processo legislativo que é o conjunto de normas a serem seguidas pelos poderes Legislativo e Executivo, na formação das leis, como as que, por exemplo, ajudam o município a realizar seu planejamento, como vimos nesta aula.

Processo legislativo

Breno Luiz Lunga Batista

Marcos Antônio da Silva Batista

AULA

7

Metas da aula

Apresentar as etapas e os elementos que compõem o processo legislativo municipal.

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:



1 analisar o papel da Câmara e o poder da Prefeitura no processo legislativo;



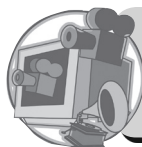
2 representar graficamente o processo legislativo municipal.

INTRODUÇÃO

Você já pensou no que acontece para que uma lei seja criada? Ao acompanhar um telejornal, nós nos deparamos com algumas expressões: emenda, veto, promulgação, aprovação ou rejeição de projetos de lei, entre outras. Bem, tudo isso faz parte de algo maior. Nesta aula, conheceremos o processo legislativo municipal – como uma ideia se transforma em lei para benefício da população.

CONCEITO

Processo legislativo é o conjunto de normas a serem seguidas pelos Poderes Legislativo e Executivo, na formação das leis constitucionais, ordinárias e complementares, assim como das resoluções e decretos legislativos.



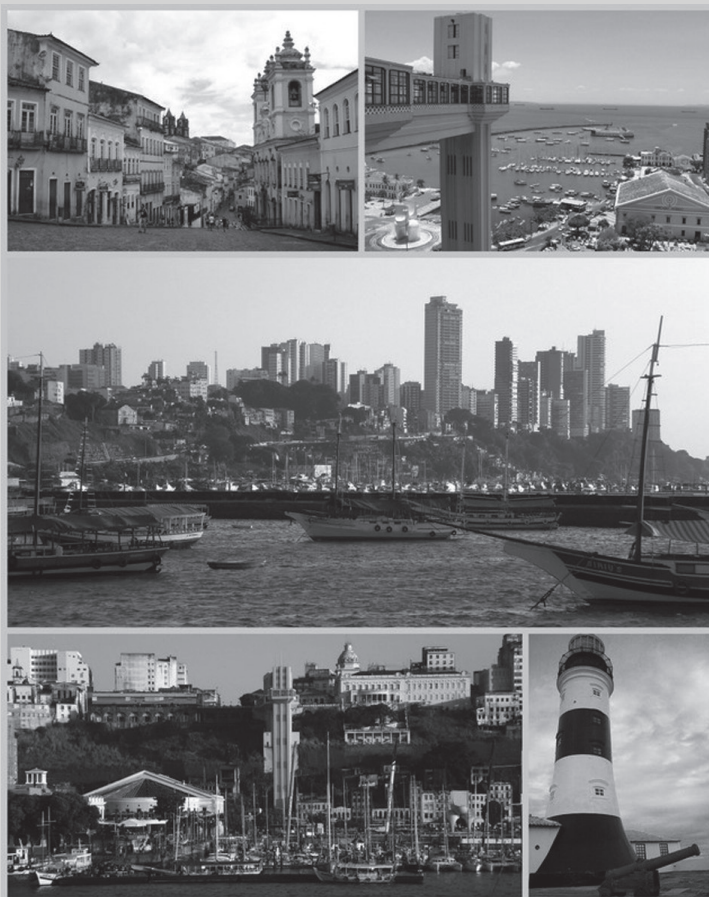
Na Constituição Federal encontramos os princípios gerais que regem o processo legislativo nos estados e municípios.

Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Constitui%C3%A7%C3%A3o>

Na esfera municipal, o processo legislativo constitui matéria da Lei Orgânica e do Regimento Interno da Câmara Municipal. Você se lembra do conceito de Lei Orgânica? Ele foi trabalhado em nossa primeira aula. Se preciso, volte lá para rever esse conceito, pois ele é fundamental para a compreensão das leis que regem a vida de um município.

Qual a diferença entre município e cidade?

Nós sempre usamos esses termos com muita proximidade, mas eles apresentam diferenças. Um município é uma divisão territorial administrada por um prefeito, englobando áreas rurais e urbanas. Já as cidades correspondem às povoações centrais que constituem o município, como se fossem seu centro. A sede de um município é uma cidade, é o espaço urbano, onde se concentram os serviços e a administração municipal. Algumas ilhas ao redor da cidade de Salvador integram o município, estão sob a direção da mesma prefeitura, mas não representam, necessariamente, a parte da cidade.



Heitor Carvalho Jorge

Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Montagem_Salvador.jpg

INICIATIVA DAS LEIS

A definição de iniciativa é o ato em que o Poder Legislativo cria uma lei. Ocorre quando há manifestação de vontade da autoridade competente e deve ser um ato por escrito, e seu instrumento é o próprio projeto submetido ao Plenário.

A iniciativa pode ser classificada como geral e reservada.

Iniciativa geral e reservada

A iniciativa será geral quando determinado projeto de lei for submetido ao Legislativo pelo prefeito, por qualquer vereador, qualquer Comissão da Câmara ou pelos cidadãos. Você, como cidadão, pode, neste caso, propor um projeto de lei que contemple alguma necessidade de seu município, qualquer que seja essa necessidade. A depender das votações que esse projeto ganhar na Assembleia Legislativa, ele pode ser aprovado e executado.

A iniciativa será reservada quando for da competência privativa do Prefeito ou quando apenas os membros da Câmara puderem exercê-la.

Pela Constituição Federal (Art. 61, §1º, II), é da competência privativa do Prefeito a iniciativa das leis que disponham sobre os seguintes assuntos:

- Criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e **AUTÁRQUICA** ou aumento de sua remuneração;
- Servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- Criação, estruturação e atribuições das entidades e órgãos da Administração.

AUTÁRQUICA

governo de um estado pelos seus cidadãos; governo autônomo.

Além dessas três hipóteses provindas do princípio da separação dos Poderes (CF, Art. 2º), há também a reservada concedida ao Prefeito pelo art. 165 da Constituição, que estabelece as leis orçamentárias como iniciativa privativa (exclusiva).

Uma iniciativa das leis que deixou de ser reservada ao Executivo foi a de leis que autorizem, criem ou aumentem a despesa pública. Agora são leis de iniciativa geral, mas para serem propostas devem atender a algumas disposições.

À Câmara, a Carta Magna reservou a competência de propor projetos de leis a respeito de salários e benefícios do prefeito, do vice-prefeito, dos secretários municipais e dos vereadores, o que está regulamentado nas Emendas Constitucionais nº 19 e nº 25/00. A criação, transformação e extinção de cargos, empregos ou funções da Câmara serão objeto de resolução, não se aplicando, então, sanção (aprovação) ou veto do prefeito.

O estabelecimento da remuneração destes cargos, empregos e

funções, porém, é fruto de projetos de lei de iniciativa do próprio Legislativo, como dispõe a Emenda Constitucional nº 19/98.

Outros projetos enquadram-se na iniciativa geral, podendo ser iniciados pelo prefeito, pelo vereador ou pela Comissão da Câmara ou, ainda, pela população, observando alguns requisitos, como os que veremos a seguir.

INICIATIVA VINCULADA

Na maioria dos casos, o titular da iniciativa não tem obrigação e prazos estabelecidos para apresentação de projetos, podendo fazê-los no período em que julgar melhor.

A iniciativa vinculada é um termo usado quando há, justamente, a obrigação da apresentação e prazo para tal, previsto em lei ou na Constituição, onde o titular deste tipo de iniciativa deve submeter à Câmara seu projeto.

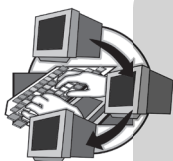
O orçamento público quanto a sua iniciativa

O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, pilares do orçamento público, têm seus projetos enviados pelo prefeito à Câmara Municipal, conforme previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal. É um caso de iniciativa, tanto vinculada quanto privativa ao prefeito.

INICIATIVA POPULAR

A iniciativa de projetos de lei por parte da população é prevista na Constituição Federal. Deve ser de interesse específico do município, da cidade ou de bairros, pela manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado (Art. 29, XIII). A isso chamamos iniciativa popular, porque é o próprio povo que apresenta à Câmara o projeto, visando a sua transformação em lei.

Como visto há pouco, não pode ser de iniciativa popular o que for de iniciativa privativa do prefeito, nem aquelas reservadas à Câmara.



Um galo sozinho não tece uma manhã...

O projeto “Ficha Limpa” procura tornar inelegíveis todos aqueles condenados por decisão colegiada ou que tenham renunciado para escapar da cassação. Apesar de ter ganhado uma amplitude nacional, e não apenas municipal, chegou ao Congresso Nacional por iniciativa popular, com assinaturas de 1,6 milhão de eleitores! De qualquer forma, deve ter começado por iniciativa de um grupo de amigos, circulando dentro de uma cidade, indo para outra cidade, depois entre estados, até chegar à cena nacional. Confira uma entrevista com políticos, de ficha limpa ou não, feita por um programa de TV e veja a reação dos nossos representantes nacionais.

Veja em: <http://www.youtube.com/watch?v=LLSH62-eO8M&feature=fvst>

ANTEPROJETO E PROJETO

O anteprojeto é o estudo preliminar que se faz para a elaboração do projeto. É, portanto, o esboço do projeto.

É importante, antes da concepção do projeto de lei, o estudo das normas a serem formuladas, de maneira a atingir o objetivo que se espera com a lei, e é o anteprojeto que servirá de base para o projeto.

O projeto de lei é a proposta escrita e articulada de um texto, submetido à apreciação da Câmara para discussão, votação e conversão em lei (se for o caso). A apresentação do projeto em Câmara desencadeia o processo legislativo, mas deverá ser feita apenas por quem tenha competência para a iniciativa.

CONTROLE DA TRAMITAÇÃO

A tramitação dos projetos de lei deve obedecer às normas constitucionais, legais e regimentais. É importante o controle a respeito da competência das iniciativas. A Câmara só pode deliberar sobre assuntos de competência municipal e no âmbito em que tem direito reservado. As proposições de lei que não fazem parte da competência do município ou da competência do Legislativo não devem ser recebidas pelo presidente da Mesa. É por isso que se chama Câmara dos Vereadores, pois o raio de atuação dessas funções e leis alcançará apenas um determinado município, variando sempre, de acordo com a necessidade de cada local. Lembre-se de que temos ainda a Câmara dos Deputados Estaduais e

Federais, onde se cuida de propostas e leis que alcancem, respectivamente, os estados e a nação.

O presidente da Casa não deverá receber, da mesma forma, propostas em que o autor da iniciativa não tem competência para a mesma, quando por exemplo um vereador apresenta uma proposta sobre determinada matéria de competência privativa (exclusiva) do prefeito.

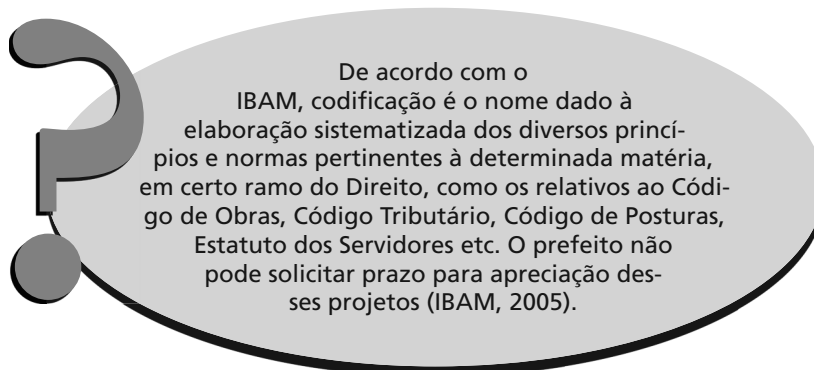
Em alguns regimentos internos são especificadas outras hipóteses em que a Presidência não deverá receber a proposição e qual a atitude a se adotar em situações deste tipo.

Outros órgãos, como as Comissões, também têm função de controlar a tramitação das proposições. Por exemplo, a Comissão de Justiça e Redação, ou similar, observa se há inconstitucionalidade ou algum problema com outra lei superior na proposição e nas Comissões de Estudo que cuidam de características técnicas das proposições.

URGÊNCIA

Em projetos de iniciativa do prefeito, este pode solicitar urgência para apreciação e, se a Câmara dos Vereadores não se manifestar em até 45 dias sobre a proposição, esta será, então, incluída na ordem do dia e ficará à frente de outros assuntos para que se ultime a votação. Dessa maneira, as deliberações ficam suspensas, até que aconteça a deliberação sobre o projeto em regime de urgência.

A Lei Orgânica Municipal pode determinar prazo menor do que estes 45 dias para o Legislativo manifestar sobre os projetos de urgência. Vale lembrar que este prazo não ocorre nos períodos de recesso da Câmara e não se aplica aos projetos de código – partindo do princípio de que projetos de código exigem um estudo maior e mais minucioso para sua apreciação, não devendo ficar sujeitos a prazos.



MEDIDAS PROVISÓRIAS

A medida provisória tem uma função similar ao extinto “decreto-lei”, editado pelo presidente da República. A Constituição reservava estas medidas de modo privativo ao cargo de Presidente da República (CF, Art. 62 c/c Art. 84, XXVI). Porém, em 2002, o Supremo Tribunal Federal (STF), julgando a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 425-5, entendeu que os estados podem adotar a medida provisória em seu processo legislativo, desde que esta esteja prevista em sua respectiva Constituição.

Dessa forma, torna-se direito do município também, desde que, em sua Lei Orgânica, esteja previsto o uso da Medida Provisória. As normas para isso deverão ser as mesmas contidas no texto original da Constituição Federal, ou seja, tendo relevância, urgência, descabendo o seu uso indiscriminado. As medidas provisórias não são leis, apesar de terem a mesma força destas. Isso porque, de acordo com o termo técnico que determina algo como sendo ou não uma lei, não passaram por todo um processo legislativo para existirem como tal. Como o próprio nome já diz, essas medidas são provisórias.

QUÓRUM

O quórum, simplificando, é o número de vereadores (no caso de um município) presentes na assembleia, indispensável para o seu funcionamento ou votação. Esse número mínimo é necessário para que o funcionamento ou votação tenha validade.

Maioria

De acordo com o IBAM (2005), há vários os tipos de maioria:

- **Maioria simples:** também chamada de maioria ocasional ou relativa, representa o número de votos dos vereadores *presentes* ao Plenário. Esse tipo de maioria varia, então, de acordo com o total de vereadores que se encontram na sessão – presentes oito vereadores, a maioria simples será de cinco, isto é, a metade mais um.
- **Maioria absoluta:** é baseada no número total de vereadores que compõem a Câmara, tornando-a fixa e invariável. Em uma Câmara Municipal com 13 vereadores, a maioria absoluta será sete, estejam sete ou todos os vereadores presentes na casa.
- **Maioria de 2/3:** também é fixada pelo número de vereadores que compõem a Câmara. Em uma Câmara com 15 vereadores, a maioria de 2/3 será, invariavelmente, 10. Para que a matéria seja aprovada na maioria de 2/3, o número de votos a favor fica próximo da totalidade dos vereadores.

EMENDAS

Apenas a Câmara dos Vereadores tem o poder de modificar um projeto em tramitação, o que é chamado de **EMENDA**. O vereador, isoladamente ou não, inclusive a Mesa e as comissões, tem o direito de apresentar emenda, mas cabe somente ao Plenário da Câmara ou a alguma comissão (em alguns casos) aprovar o proposto.

O prefeito não tem o poder de propor emendas ou emendar, nem mesmo os seus projetos. Entretanto, existe a possibilidade de o Executivo, após ter enviado o texto do projeto de lei, querer introduzir acréscimos na sua proposição inicial. Deve, então, encaminhar uma mensagem aditiva ao presidente da Câmara, justificando a medida. A mensagem aditiva tem a função apenas de acrescentar (como o próprio nome já diz), não sendo possível a supressão ou substituição de dispositivos. Para modificar de fato o projeto, o prefeito deverá retirá-lo e reapresentá-lo com a alteração pretendida. Isso, porém, só poderá ser feito com os projetos de lei de iniciativa do próprio chefe do Executivo.

O prefeito tem competência privativa para a iniciativa de certos projetos, mas não pode emendá-los, apenas enviar mensagens aditivas.

EMENDA

A emenda é uma proposta de modificação ou correção de projeto de lei que já se encontra em tramitação.

A Câmara não pode iniciar projetos de leis que são de competência privativa do Executivo. Entretanto, tem garantido, pela Constituição, o direito de propor emendas, desde que não haja aumento da despesa prevista, como consta no art. 63, I.



Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Camaramunicipal.jpg>

São poucas as restrições a emendas. Se for de iniciativa privativa do prefeito, a emenda não pode aumentar a despesa prevista, mas pode diminuir a mesma (ressalvadas hipóteses das leis orçamentárias – Art. 166, §3º, da Carta Magna). Qualquer projeto que precisar sofrer alterações aumentando sua despesa não terá emenda válida.

REJEIÇÃO OU APROVAÇÃO DO PROJETO

Quando a proposição é enviada à Câmara, isso não quer dizer que a mesma se transformará em lei. O Plenário da Câmara discutirá e votará se concorda ou não com os termos do projeto apresentado e, então, ele será aprovado integralmente, aprovado com emendas ou rejeitado (principalmente quando não houver assuntos que possam ser objetos de emenda).

O projeto é rejeitado quando é desaprovado em votação na Câmara, ou quando é aprovado pela mesma, porém vetado pelo Prefeito e tendo mantido o veto pela Câmara. Nesses casos, o projeto é arquivado.

A matéria que consta no projeto de lei rejeitado só poderá ser base de novo projeto, na mesma sessão legislativa (que corresponde a um ano, dividido em dois períodos), se obtiver maioria absoluta.

É absolutamente necessário, para um projeto se tornar lei, que o mesmo seja aprovado ou aprovado com emendas pela Câmara. Porém, essa não é a etapa definitiva para que tal feito aconteça.



Figura 7.2: Plenário da Câmara Municipal de São Paulo durante aprovação de 13 projetos de leis de autoria dos vereadores no dia 9 de dezembro de 2011.

Fonte: <http://www.flickr.com/photos/camarasp/6539190057/in/photostream>

SANÇÃO

Depois que o projeto é aprovado no Plenário da Câmara, ele é enviado ao prefeito que, se consentir, sancionará o mesmo. A sanção pode ser expressa ou tácita (implícita). A sanção expressa é quando o prefeito assina o original preparado para a votação e é tácita quando ele nem veta nem sanciona, até que o prazo de 15 dias para tal manifestação seja expirado, acarretando sanção.

É nesta etapa que o projeto se transforma em lei. Assim que o Executivo sanciona a proposição, ele, ao mesmo tempo, está promulgando a lei que deverá ser publicada.

VETO

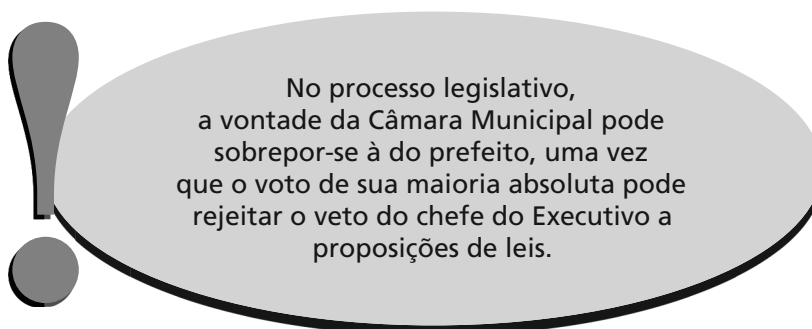
Da mesma forma que o prefeito sanciona o projeto de lei aprovado na Câmara, ele pode vetá-lo, fundamentando sua reprovação na inconstitucionalidade ou na inconveniência ao interesse público. Na primeira hipótese, fica claro que o possível veto acontece pela proposição ferir direta ou indiretamente a Constituição Federal. No segundo caso, o veto tem caráter político – visto que o prefeito julga o projeto contrário ao

interesse público – e então o Executivo precisa apresentar o motivo por ter vetado, o que chamamos de “razões do veto”.

O prefeito pode reprovam um projeto inteiro – veto total – ou apenas parte do mesmo. Este veto parcial – como é chamado – abrange o texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea, como disposto no art. 66, §2º, da Constituição.

Com o projeto vetado, o Prefeito tem 48 horas para comunicar ao presidente da Câmara os motivos do veto. A Câmara então se reúne para apreciação, deliberando se aceita o veto ou não, isto é, a Câmara pode concordar com as razões de veto do prefeito ou decidir por derrubá-lo. A Câmara poderá rejeitar o veto apenas se obtiver o voto da maioria absoluta dos seus membros.

A apreciação do veto tem prazo previsto na Lei Orgânica Municipal, ou, se não estiver estabelecido na mesma, corre em 30 dias. Neste período, se não houver deliberação, o veto é colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas (não prosseguindo) as demais proposições, até sua votação final, salvo as matérias de medidas provisórias.



Vale lembrar que o veto parcial não recoloca em discussão todo o projeto, sendo apreciada apenas a parte vetada. Assim, o restante do projeto, que está sancionado, deve ser promulgado e vigora a partir da data de sua publicação, mesmo que isso ocorra antes da reapreciação da parte vetada.

Conforme dispuser a Lei Orgânica Municipal, o Presidente ou o vice-presidente da Câmara poderá promulgar a nova lei, se o prefeito se negar a promulgar esta que teve seu veto rejeitado.

PROMULGAÇÃO E PUBLICAÇÃO

A promulgação atesta que a lei existe e é válida. Como vimos, ao sancionar uma lei, o chefe do Executivo a promulga ao mesmo tempo. Mas, se o prefeito vetar total ou parcialmente e a Câmara não aceitar o veto, o projeto retorna a ele para que a mesma seja promulgada.

O prazo para a promulgação da lei pelo prefeito é de 48 horas, sendo ela sancionada expressa ou tacitamente ou quando ela retorna de rejeição de veto. Expirando este prazo, fica a cargo do presidente da Câmara, que também terá 48 horas, a promulgação da lei.

Por fim, para que todos tomem ciência da lei já promulgada, ocorre sua publicação e é a partir daí que a lei começa a valer. A publicação é de responsabilidade de quem a promulgou e deve ser realizada em jornal de grande circulação, como o Diário Oficial do Estado, um jornal oficial do município (se houver), jornal particular – se a lei municipal permitir – ou até mesmo a exibição na Prefeitura ou Câmara de modo que seja acessível ao público.

Atividade 1

Atende ao Objetivo 1



O poder do prefeito e dos vereadores no processo legislativo

Assim como foi aprendido na Aula 4 (Câmara Municipal), é função da Câmara e atribuição dos vereadores legislar sobre assuntos de interesse local. Porém, a demais agentes também é permitida a proposição de leis. Como você observa o papel e o poder do chefe do Executivo, o prefeito, com relação à Câmara na questão do processo legislativo?

Resposta Comentada

O prefeito tem o direito de propor leis e em alguns casos tem competência privativa para tal. Esse projeto dependerá da aprovação dos vereadores para se tornar lei. Sancionar ou vetar os projetos de lei aprovados pela Câmara demonstra a opinião e postura política da prefeitura diante de determinada proposição. Mas, em plenário, o veto do prefeito pode ser rejeitado, prevalecendo a voz da Câmara. A Câmara Municipal é a vontade maior no processo legislativo.

LEIS DELEGADAS

Existe a possibilidade de, na Lei Orgânica Municipal, estarem previstas as leis delegadas, que serão de autoria do prefeito, quando este solicitar a delegação à Câmara Municipal.

Esse regime tem limitações a respeito do objeto de delegação que não poderão ser atos de competência exclusiva da Câmara, assim como a legislação municipal sobre plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos, ou que seja matéria de lei complementar.

O conteúdo e os termos da delegação deverão estar especificados no ato delegatório, podendo ter seu projeto apreciado pela Câmara e assim ocorrendo votação única, sem possibilidade de emenda.

CONCLUSÃO

O processo legislativo funciona como um “passo a passo” para a criação das leis. Cada elemento que conhecemos nesta aula é importante para que as propostas sejam objetivas, não contenham erros e tenham, como foco, o benefício da população.

Atividade Final

Atende ao Objetivo 2

As etapas do processo

A partir das informações que aprendemos até agora, como você montaria um fluxograma simples do processo legislativo municipal? É só lembrar as etapas e estabelecer a conexão.

Resposta Comentada

O prefeito, um vereador, alguma comissão ou a população submetem ao Legislativo um projeto de lei. O Legislativo, por sua vez, aprova (integralmente ou com emendas) ou rejeita o projeto. Se rejeitado, ele é arquivado. Se aprovado, é enviado ao prefeito que ou sanciona ou veta o documento (total ou parcialmente). Ao sancioná-lo, o

prefeito estará ao mesmo tempo promulgando-o, e o projeto aguarda para ser publicado. Mas se, em vez de sancionar, o prefeito o veta, o projeto retorna à Câmara para nova apreciação de parte da proposição (veto parcial) ou de sua totalidade (veto total). A Câmara pode, então, manter o veto e arquivar o projeto ou rejeitar o veto e reenviar a nova lei para promulgação do prefeito e depois ser publicada. É importante lembrar que, se a Câmara mantiver um veto parcial, o restante do projeto de lei será sancionado e promulgado.

RESUMO

O processo legislativo é um conjunto de atos ordenados que visa à elaboração de leis. As iniciativas para apresentação de proposições podem partir de quaisquer agentes vinculados ao município. Há, porém, iniciativas reservadas à Câmara ou à Prefeitura. É necessário controle na tramitação (por Comissões e pela própria Presidência da Mesa) para que não haja usurpação de competência para a apresentação dos projetos.

O poder de propor emendas é exclusivo da Câmara. Pode partir de um vereador, da Mesa ou de comissões, e cabe somente ao Plenário aprovar o proposto.

A Câmara Municipal pode aprovar integralmente, com emendas ou rejeitar um projeto de lei. À prefeitura cabe a função de sancionar ou vetar projetos de lei deliberados como aprovados pela Câmara.

A promulgação é o ato do processo feito pelo prefeito (em alguns casos, pelo presidente ou vice-presidente da Câmara) em que se atesta que a lei existe, e ela entra em vigor assim que é publicada.

INFORMAÇÕES SOBRE A PRÓXIMA AULA

Nesta aula, vimos que a população pode ter iniciativa para apresentar projetos de lei. Na próxima, estudaremos mais a participação popular no governo municipal.

Participação popular no governo municipal

Breno Luiz Lunga Batista

Marcos Antônio da Silva Batista

AULA

8

Meta da aula

Apresentar os diversos tipos de participação popular que podem ocorrer nos municípios.

objetivos

Esperamos que, ao final desta aula, você seja capaz de:



reconhecer os principais objetivos da participação popular no governo municipal;



argumentar como a participação popular pode trazer resultados para a população.

INTRODUÇÃO

Nesta aula, estudaremos a participação popular no governo municipal buscando sempre o sentido amplo do envolvimento. Veremos as diversas formas de como os cidadãos podem participar da gestão e do controle governamental em benefício da população.

PLURALIDADE DE CONCEITOS E SIGNIFICADOS

A participação popular pode acontecer de várias maneiras em um governo, especialmente o municipal. Essas formas de participação são um leque de mecanismos do qual o povo pode fazer uso para que suas necessidades e prioridades sejam realizadas. O tipo mais comum de participação – que, não por acaso, marcou as democracias contemporâneas – é a proveniente do sistema representativo que se refere à escolha de governantes. Entretanto, existem outras formas de participação que podem existir conjuntamente e até se complementar, nos farão entender a participação popular de maneira diferente e acrescentarão muito no resultado final esperado pelos cidadãos.

Esses tipos de participação contribuem para democratizar o governo, incluindo as questões de políticas públicas, gestão, controle e fiscalização. Ao se aumentar o acesso da população a informações sobre as propostas, decisões e ações governamentais, abre-se uma “brecha” que a condiciona ao acompanhamento de prestação de contas e à responsabilização pública dos governantes e gestores públicos.

Pode haver também consultas populares para o processo decisório governamental, servindo para identificação de problemas e propostas de solução, reformulação de políticas, planos, programas e projetos já em curso, bem como apreciação de propostas elaboradas pelo governo.

Outras formas de participação mais conhecidas são os mutirões e os programas de autoajuda e ajuda mútua que o poder público promove. Esses tipos são baseados na transferência ou na divisão dos ônus, isto é, de incumbências e compromissos pela execução das obras ou serviços públicos, e são muito restritos, pois não influem no estilo autoritário da gestão dos assuntos públicos.

Dividir e compartilhar com a população a responsabilidade pelas decisões são ações que propiciam níveis diferentes – em maior ou menor grau – de poder e decisão. Em maior grau, esse mecanismo provê alto poder à população, ficando o poder público com a função de formalizar e homologar dessas decisões.

A participação nessas decisões pode variar de assuntos de natureza político-estratégica (gestão, orçamento, controle etc.), tática ou operacional (forma de implantação de determinado programa ou atividade).

Pode ocorrer também a participação como gestão compartilhada ou cogestão, como é chamada às vezes, envolvendo essa divisão já mencionada, além de funções gerenciais e, muitas vezes, até executivas. Muitas parcerias público-privadas são exemplos desse tipo de participação, como as organizações sociais, nas quais há representantes das duas partes que assumem funções de decisões estratégicas.

Esse mesmo tipo é visto em projetos de interesse social de iniciativa governamental e em agências e fóruns de desenvolvimento.



Figura 8.1: A urbanização de favelas é exemplo de projeto de interesse social de iniciativa governamental, em que os beneficiários podem participar da formulação, avaliação, correção de rumos e fiscalização do projeto, e do seu gerenciamento e execução.

Fonte: <http://www.flickr.com/photos/jimong/3238518982/>

Segundo o Ibam (Instituto Brasileiro de Administração Municipal), dentre os principais objetivos da participação popular, são apontados como os mais comuns os seguintes:

- assegurar a representatividade e legitimidade dos governantes;
- legitimar decisões e ações governamentais;
- obter consentimento, adesão ou colaboração concreta da população-alvo para implementação das decisões e ações governamentais;
- melhorar o grau de eficiência, eficácia e efetividade de programas, projetos, atividades e serviços promovidos pelo poder público (por exemplo, a redução dos respectivos custos, a rapidez e qualidade na obtenção de resultados, bem como a solução dos verdadeiros problemas e das necessidades do público-alvo);
- democratizar o governo e a gestão pública, incorporando a ambos a noção de que devem funcionar, de fato, como arena privilegiada onde se expressam, articulam e negociam necessidades, demandas, interesses e aspirações dos diferentes grupos sociais e se constroem consensos;
- criar ou aprofundar a cultura e a prática da cidadania.

CIDADANIA, PARTICIPAÇÃO E MUNICÍPIO

O conceito de **cidadania** envolve, naturalmente, o direito de maior participação possível dos cidadãos no processo decisório governamental, com as limitações ditadas por circunstâncias muitas vezes insuperáveis – distância entre a residência dos cidadãos e os centros de decisão, complexidade de certos temas, irrelevância de muitos assuntos para os interesses imediatos dos cidadãos ou da comunidade, grau de descentralização do sistema governamental, entre outros (RODRIGUES, 1997).

Na Grécia antiga, os cidadãos se reuniam em assembleias populares, na *ágora* (praça) das cidades-estado democráticas, onde as leis e as principais decisões eram discutidas e resolvidas diretamente.

Pensar em democracia é pensar que os rumos e as decisões da gestão pública estão a serviço e sob o controle da sociedade. O atual sistema representativo oferece mecanismos de participação indireta da população – o que se refere às nossas eleições –, mas, embora indispensáveis, não atendem suficientemente ao conceito original de democracia.

É claro que o modelo grego de democracia direta é inviável na realidade da sociedade contemporânea. Existem grandes mudanças do que se via no “berço da democracia direta” tanto na população...

- A população está cada vez maior e mais dispersa territorialmente.
- São vários segmentos que compõem cada grupamento social e seus interesses e necessidades também.
- O grau de mobilização, organização e pressão para defender o interesse de cada grupo não é equivalente.
- Além da complexidade da vida em sociedade, isto é, dos assuntos de interesse coletivo.

... quanto no Estado:

- As tão distintas formas de organização estatal.
- O crescimento das funções estatais e do seu aparato institucional e administrativo, incluindo a burocratização.
- A especialização necessária para o Estado enfrentar seus novos e complexos desafios.

Hoje, para a democracia contemporânea, é necessário que haja uma mistura de mecanismos de participação direta, indireta e semidireta que garantam, como descrito no primeiro parágrafo deste tópico, a maior participação possível dos cidadãos no processo decisório governamental. E, para que isso aconteça, é de fundamental importância a articulação entre a sociedade e o governo para que se superem as limitações e se estimule mais participação dos cidadãos.

Atividade 1

Atende ao Objetivo 1



Objetivos da participação popular

Alguns conceitos sobre a participação popular foram apresentados nesta aula e alguns mecanismos foram criados para que este aconteça. Quais seriam os objetivos da ampliação da participação da população no governo, visto que o sistema representativo já é uma forma de participação popular?

Resposta Comentada

É importante lembrar que um dos principais objetivos da participação popular é o estímulo da prática da cidadania. O sistema representativo é uma forma de democracia indireta que apresenta fragilidades, e o que se vê de fato é que as decisões governamentais ficam bem distantes da população, principalmente pela falta de fornecimento de informação. Essa proximidade traria legitimidade às políticas públicas e democratizaria a gestão pública por se debater ou consultar o público-alvo de cada ação. Dessa forma, cada grupo distinto da sociedade teria voz para expor suas prioridades.

FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E O ESTADO BRASILEIRO

Existem muitas formas de participação da população no processo decisório governamental, e a principal e mais comum delas são as eleições partidárias do regime representativo.

O fato de o Brasil ter passado longo período sob o regime da ditadura militar fez com que o regime representativo fosse bem valorizado nos últimos anos, embora haja necessidade de outras formas de participação popular, já que a percepção da fragilidade desse modelo é clara. E isso pode ser visto nas práticas do governo, que, em toda hierarquia do processo legislativo – da Constituição Federal às leis municipais –, vem apresentando incentivos e programas para ampliação da participação popular.

E o município, por ser a esfera que cuida dos serviços públicos que mais influenciam o dia a dia da população, ter um território de jurisdição

e população menores que o estado em que se situa e dispor de centros de decisões mais próximos e acessíveis aos cidadãos, é a esfera mais condicionada para a ampliação da participação popular em suas decisões.



Figura 8.2: Debate presidencial das eleições de 2010. Eleição partidária para governantes é exemplo de participação popular indireta, por meio do sistema representativo.

Fonte: <http://www.flickr.com/photos/marina-silva/4864799233>

PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Carta Magna dispõe sobre o regime representativo, suas eleições, sistema partidário etc., nos capítulos IV e V; e, especificamente, sobre as eleições municipais no art. 29. Além dessas questões, a Constituição ainda abre espaço para ampliação da participação popular, como por exemplo a inclusão de instrumentos de soberania popular extensivos aos municípios, como o **PLEBISCITO** e o **REFERENDO**, dispostos no art. 14, em seus incisos I e II, e regulamentados pela Lei nº 9.709, de 18/11/1998.

Na nossa aula anterior (Aula 7 – Processo Legislativo), conhecemos outra forma de participação também prevista na Constituição Federal: a iniciativa popular de projetos de leis de interesse do município, das cidades ou dos bairros, pela manifestação de, pelo menos, 5% do eleitorado (Art. 29, XIII). Há ainda o princípio de “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (Art. 29, XII), único instrumento exclusivo do âmbito municipal.

PLEBISCITO e **REFERENDO** são formas de consulta popular. No plebiscito, a consulta ocorre antes de o governo tomar a decisão; já no referendo a consulta ocorre depois que o governo toma sua decisão, e cabe ao povo rejeitar ou aprovar (referendar).

Em 1993, houve um plebiscito para a escolha da forma e do sistema de governo brasileiro: monarquia parlamentar ou república; parlamentarismo ou presidencialismo. A maioria votou pela manutenção da forma republicana e do sistema presidencialista. Mais recentemente, em 23 de outubro de 2005, um referendo a respeito do Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003) serviu para aprovação ou rejeição do art. 35 dessa lei. Os eleitores optavam por “sim”, a favor da proibição da comercialização de armas de fogo e munições; ou “não”, contra a proibição. A maioria votou “não”, contra a proibição, não referendando tal dispositivo.



Jonas Oliveira

Figura 8.3: A campanha do desarmamento, iniciada em junho de 2004, incentivou a regularização de registro ou entrega de arma de fogo com direito à indenização e resultou na entrega de 443.719 exemplares que foram destruídos pelo comando do Exército. O referendo popular de 2005 não permitiu, porém, que o art. 35 do Estatuto do Desarmamento – proibição de comercialização de arma de fogo e munição – entrasse em vigor.

Fonte: <http://www.flickr.com/photos/7257802@N03/2537260720/>

A Constituição, em seu art. 5º, disciplina a respeito de instrumentos que podem ser usados pela sociedade para garantir seu direito no poder público. São três:

- **Ação popular:** pode ser proposta por qualquer cidadão, tem como finalidade a anulação de ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (inciso LXXIII).
- **Mandado de segurança:** havendo abuso de poder ou ilegalidade por parte de governantes ou agentes de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público, o mandado de segurança garante o direito líquido e certo em casos não amparados pelo *habeas corpus*, previsto no inciso LXIX. O mandado de segurança pode ainda ser coletivo e impetrado por associações, sempre observando as condições previstas no inciso LXX.
- **Mandado de injunção:** é pedido quando a falta de regulamentação inviabiliza direitos constitucionais.

Além dessas determinações, a Constituição ainda incentiva, nos seus artigos 204, II; e 198, III, a participação popular no que se refere à assistência social e a ações e serviços de saúde, respectivamente.

OUTRAS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Existem outras formas de participação que funcionam em outros países, como participar da discussão de projetos de leis na Câmara Municipal, de acordo com as normas de cada um.

O Governo Federal, caminhando para uma postura em favor de maior inclusão da população em suas ações e decisões, tem publicado projetos de lei sobre algumas questões para amplos debates públicos por intermédio da imprensa oficial e de meios eletrônicos. Esta prática, por privilégios já mencionados, tem tudo para ser eficaz nos municípios.

A organização de seminários e reuniões com partes interessadas, por comissões de representantes do governo e da sociedade para debater assuntos controversos, é bastante comum.

O importante disso tudo é que tais práticas incentivem e contribuam para o exercício da cidadania, ampliando o acesso dos cidadãos a informações e facilitando tal processo para deixá-lo cada vez menos burocrático. Isto é assegurado por alguns dispositivos da Lei de Respon-

sabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), como: a manutenção, pelo Ministério da Fazenda, do registro eletrônico atualizado das dívidas públicas interna e externa, e a garantia do acesso público às informações pertinentes (Art. 32, §4º); a transparência, o controle e a fiscalização da gestão fiscal (Arts. 48 e 49); o relatório da gestão fiscal, publicado até 30 (trinta) dias após o encerramento do período devido, com amplo acesso público, inclusive por meio eletrônico (Art. 55, §2º); a divulgação, para municípios com menos de 50 mil habitantes, dos relatórios e demonstrativos em até 30 (trinta) dias após o encerramento do semestre.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), por sua vez, institui a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade em todas as decisões de interesse público como uma de suas diretrizes gerais. Ainda determina a importância do acesso da população às informações relativas ao Estudo Prévio do Impacto de Vizinhança, ficando à disposição nos órgãos competentes.

Estudo de Impacto de Vizinhança

O Estatuto da Cidade, no seu capítulo “Instrumentos da política urbana”, estabelece que empreendimentos e atividades privados e públicos dependem de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento, a cargo do poder público municipal.

O estudo abrange a análise dos efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade na qualidade de vida da população. Esta análise deve contemplar, no mínimo:

- Aumento da população na vizinhança.
- Capacidade e existência dos equipamentos urbanos e comunitários.
- Uso e ocupação do solo.
- Valorização imobiliária.
- Geração de tráfego e demanda por transporte público.
- Ventilação e iluminação.
- Consequências para a paisagem, patrimônio natural e cultural.

O instrumento prevê, ainda, que a opinião da população diretamente afetada deverá ser considerada, mesmo que os interessados pelo empreendimento (e a abrangência de seus impactos) não sejam residentes da área ou da cidade – uma vez que esses impactos podem se estender para além dos limites municipais.

Outro instrumento bem comum e importante é a audiência pública, na qual os cidadãos são convidados a discutir problemas, questões e propostas governamentais. Hoje, essa forma de participação, já preconizada na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Estatuto da Cidade, está consagrada e vem sendo utilizada com sucesso por muitos municípios.

CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DE PROGRAMAS

Os conselhos são os instrumentos mais valorizados de participação popular por assegurarem a implantação de mecanismos concretos de participação da população na formulação de políticas públicas, além de servirem de base para as propostas de gestão democrática e descentralização de encargos na área social e de estratégia de descentralização de serviços e programas sociais. Este é um dos motivos – a criação de alguns conselhos é obrigatória por lei – de encontrarmos tais conselhos (tutelar, de direitos da criança e do adolescente, de saúde, de assistência social etc.). No entanto, a função dos conselhos não fica restrita às necessidades setoriais, podendo atuar como instrumento para a integração de políticas e ações públicas, como acontece com os conselhos de orçamento ou de planejamento municipal.

O Ibam, em seu Manual do Prefeito, aponta os conselhos como meios para ampliar a democratização dos processos de construção e dos resultados das políticas públicas, de forma a lhes dar sustentabilidade e continuidade no contexto brasileiro, caracterizado por grande instabilidade político-administrativa, apesar dos problemas que estes costumam enfrentar na prática.

Segundo Rodrigues (1997), os conselhos fizeram com que muitos cidadãos, principalmente através de entidades representativas da sociedade, passassem a ter mais conhecimento e influíssem no processo de decisões sobre as prioridades da ação e dos gastos dos governos, provocando grande aumento da consciência da população sobre seus direitos e deveres, sobre o funcionamento, a qualidade e os defeitos da máquina pública e sobre a relação desta com a própria sociedade.

CONCLUSÃO

O aumento dos canais de participação popular atua claramente em favor da melhoria do poder público e do fortalecimento da democracia, dando suporte aos mecanismos tradicionais do sistema representativo. Isso estimula o exercício da cidadania, que é a participação cada vez maior da população no governo.

Atividade Final

Atende ao Objetivo 2



Resultados para a população

Alguns exemplos de participação popular vistos nesta aula já têm sua eficiência consagrada, caso da audiência pública. O que se pode apurar de resultados para os cidadãos provenientes das diferentes formas de participação popular?

Resposta Comentada

O que podemos observar é que um canal mais próximo com a população desvenda algumas particularidades muitas vezes não captadas em um estudo para implantação de alguma ação ou em um projeto de lei. A descentralização da administração municipal por meio de regiões administrativas independentes de verba é um mecanismo para tal proximidade. As consultas populares podem revelar que a população residente ou das proximidades vê como prioridade o investimento em uma área, e não em outra. Os programas de ajuda mútua ou de autoajuda, apesar de criticados pela transferência de responsabilidade para o povo (principalmente em segmentos sociais mais pobres), podem ser mais eficazes na obtenção de resultados para a população do que a ação exclusiva do governo.

RESUMO

A participação popular, em um sentido amplo, abrange várias formas possíveis para os cidadãos fazerem parte de processos e decisões governamentais. Ela democratiza o governo e a gestão pública, otimiza resultados esperados e incentiva a cultura e a prática da cidadania, que é o legítimo direito de participação da população no processo decisório.

A democracia indireta, através do sistema representativo, é a forma mais comum de participação popular nas democracias ocidentais.

A legislação preconiza e determina muitos dispositivos de participação popular, mas a atividade dos governos ainda é essencial para que outros sejam postos em prática, atendendo a realidades específicas.

O acesso da população a informações sobre as ações e decisões do governo condiciona-a um envolvimento maior com a gestão, o controle, a fiscalização, o planejamento e as políticas públicas do município.

INFORMAÇÃO SOBRE A PRÓXIMA AULA

Na próxima aula, abordaremos um tema específico na participação popular, o orçamento participativo: sua origem, impactos na sociedade e a maneira de atender às prioridades de grupos sociais diferentes em uma população.

Administração Municipal

Referências

Aula 1

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 jul. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *Manual do Prefeito*. 12. ed. Rio de Janeiro, 2005. 376 p.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. *Estatuto da cidade: para compreender*. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. 60 p.

ZMITROWICZ, Witold; BISCARO, Cibele. *A organização brasileira do município e o orçamento municipal*. São Paulo: Epusp, 1998.

Aula 2

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 jul. 2011.

BRASIL. Decreto-lei 201 de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201.htm>. Acesso em: 12 ago. 2011.

CABRAL FILHO, Adayr. *Serviços públicos municipais: soluções e desafios*. Rio de Janeiro: Imprinta, 2002. 100 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *Manual do Prefeito*. 12. ed. Rio de Janeiro, 2005. 376 p.

Aula 3

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental*. São Paulo: USP, 2000. Tese de Doutorado – apresentada ao Departamento de Ciência Política.

_____; SOARES, Márcia Miranda. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

BATISTA, Sinoel et al. *O papel dos dirigentes municipais e regionais na criação e gestão dos consórcios públicos*. 1. ed. Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011. 276 p. (Guia de Consórcios Públicos. Caderno v. 2)

CRUZ, Maria do Carmo M. T. Consórcios intermunicipais. In: SPINK, Peter; BAVA, Silvio Caccia; PAULICS, Veronika (Org.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Instituto Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/ Eaesp/FGV, 2002.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA/CEPAM. Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal. *Unidade de Políticas Públicas – UPP*. São Paulo, v. 1, n. 2, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *Manual do Prefeito*. Coordenação técnica Marcos Flávio R. Gonçalves. 13. ed. rev., aum. e atual. Rio de Janeiro, 2009.

ROCHA, Carlos Vasconcelos; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais. *Cadernos Metrópole*, n. 11, p. 73-105, 2004.

Aula 4

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Técnica Legislativa*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *Manual do Prefeito*. Coordenação técnica Marcos Flávio R. Gonçalves. 13. ed. rev., aum. e atual. Rio de Janeiro, 2009.

Aula 5

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *O vereador e a fiscalização dos recursos públicos municipais*. Brasília, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *Manual do Prefeito*. Coordenação técnica Marcos Flávio R. Gonçalves. 13. ed. ver., aum. e atual. Rio de Janeiro, 2009.

_____. *O município para candidatos: prefeitos, vice-prefeitos, vereadores*. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro, 2004.

LAPA, Priscila Maria; ÁTICO, Valério. *Cartilha papel do vereador: atribuições; como funciona a Câmara Municipal*. 1. ed. Recife: União dos Vereadores de Pernambuco (UVP), 2005.

Aula 6

ANDRADE, Nilton de Aquino et al. *Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual*. São Paulo: Atlas, 2006. 300 p.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. *Plano Diretor Participativo*. Brasília, 2005. 92 p.

CHIAVENATO, Idalberto. *Administração: teoria, processo e prática*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. 411 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *Manual do Prefeito*. 13. ed. Rio de Janeiro, 2009. 219 p.

PFEIFFER, Peter. *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*. Brasília: ENAP, 2000. 38 p.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 2, p. 255-71, mar. - abr., 2007.

ROSSI, Luiz Carlos et al. *Gestão pública municipal: ideias e práticas para prefeitos, gestores e técnicos*. Campo Grande: Letra Livre, 2004. 198 p.

SANTOS, Rita de Cássia. *Plano plurianual e orçamento público*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES/UAB, 2010. 106 p.

SILVA, Carlos Henrique Dantas da. *Plano diretor: teoria e prática*. São Paulo: Saraiva, 2008. 181 p.

Aula 7

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 jul. 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1995. 328 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *Manual do Prefeito*. 12. ed. Rio de Janeiro, 2005. 376 p.

JAMPAULO JÚNIOR, João. *O processo legislativo: sanção e vício de iniciativa*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. 150 p.

SALDANHA, Nelson. *O que é Poder Legislativo*. São Paulo: Brasiliense, 1992. 96 p.

Aula 7

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 jul. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *Manual do Prefeito*. 12. ed. Rio de Janeiro, 2005. 376 p.

MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 6, n. 54, fev. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2586>>. Acesso em: 08 set. 2010.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. *Estatuto da cidade: para compreender*. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. 60 p.

RODRIGUES, Paulo Henrique. *Orçamento e participação popular no âmbito da administração municipal*. Rio de Janeiro: IBAM/ENSUR, 1997. 28 p.

SILVA, Moacir Marques da. Lei de responsabilidade fiscal para municípios: uma abordagem prática. São Paulo: Atlas, 2004. 246 p.

VIEGAS, Weverson. Cidadania e participação popular. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 7, n. 86, 27 set. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4199>>. Acesso em: 6 set. 2010.

ISBN 978-85-7648-948-1



9 788576 489481



UENF
Universidade Estadual
do Norte Fluminense



**GOVERNO DO
Rio de Janeiro**

**SECRETARIA DE
CIÊNCIA E TECNOLOGIA**



Ministério da
Educação

