



Palestrante: Dr. Jarbas de Souza Silveira

Advogado

OAB/MG 147.851

E-mail: jarbassilveira.adv@gmail.com



INTRODUÇÃO AO MANDATO LEGISLATIVO MÓDULO II: AUTONOMIA E COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO, PRERROGATIVAS E REPONSABILIDADES DOS VEREADORES



- “Na administração pública, a eficiência não é apenas uma virtude, mas um dever; o gestor público deve sempre agir em prol do bem comum, com transparência e responsabilidade.” –

Max Weber



- Autonomia e Competência do Município;
- Conceituação Jurídica do Município;
- Prerrogativas e Responsabilidades dos Vereadores;
- Inviolabilidade por Opiniões, Palavras e Votos;
- Prisão Especial;
- Licença; Prerrogativas e Responsabilidades dos Vereadores;
- Remuneração;
- Convocação de Suplentes;
- Proposituras e Apresentação de Pareceres;
- Atuação na Eleição da Mesa e Formação das Comissões;
- Participação no Julgamento das Contas Municipais;
- Responsabilidades Ético Parlamentares;
- Processo Ético Político de Perda do Mandato do Vereadores e Prefeitos;
- Cidadania, Formas de Participação Popular e Município;
- Conselhos de Políticas Públicas e de Programas;
- Conselhos Gestores de Políticas, Sua História e Prática Contemporânea;
- O Vereador e o Orçamento Municipal (PPA, LDO E LOA);
- Prazos de Remessa ao Legislativo;



AUTONOMIA E COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO

- A República Federativa do Brasil é constituída pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme dispõe o art. 1º da Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988.
- A Constituição de 1988 inseriu o Município, expressamente, em seu texto, motivo pelo qual não mais pairam dúvidas sobre a sua integração como ente federativo autônomo (arts. 1º e 18 da CF).



- A competência de cada uma dessas esferas está definida na própria Constituição, que também estabelece o que lhes é vedado. Os arts. 21 e 22, respectivamente, enumeram as matérias administrativas (ou materiais) e legislativas privativas da União; o art. 23 relaciona as matérias de competência material comum; o art. 24 lista os casos de competência legislativa concorrente, enquanto o § 1º do art. 25 confere aos Estados a chamada competência residual ou remanescente.
- Quanto aos Municípios, sua competência está expressa nos arts. 29, 29-A, 30 e 31 da Constituição, que tratam da Lei Orgânica e das matérias que estão sob sua responsabilidade.



- Em que consiste essa competência e, portanto, a autonomia do Município? Primeiro, na eleição direta do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores (autonomia política). Segundo, na organização dos serviços públicos de interesse local (autonomia administrativa). Terceiro, na instituição e arrecadação de seus tributos, bem como na aplicação de sua receita (autonomia financeira). Quarto, na competência para legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual no que lhe interessar e for possível (autonomia legislativa). Quinto, por fim, na capacidade para elaborar a sua Lei Orgânica (autonomia organizativa).



- A aplicação da receita municipal está condicionada à obrigatoriedade de prestação de contas e de publicação de balancetes, nos prazos fixados em lei (art. 30, III).
- O ponto basilar de garantia da autonomia municipal está no art. 29 da Constituição: o Município reger-se-á por Lei Orgânica própria, elaborada pela Câmara Municipal, que a promulgará. Rompeu-se, assim, com a interferência do legislador estadual em assuntos de organização do Município. As Constituições passadas atribuíam ao Estado tal competência, hoje objeto de lei municipal, que observará os princípios constitucionais federais e estaduais, estes no que couber.



- Cumpre trazer à baila questão concernente à remuneração dos Vereadores, que se submete às regras previstas nos arts. 29, VI e VII e 29 A, da Constituição Federal, com a redação modificada pela EC no 25/00.
- A EC 25/00 dispôs sobre o controle das finanças municipais, tendo cunho manifestamente organizacional, já que encartada no art. 29 da Constituição Federal, enumerador dos preceitos a serem observados nas leis orgânicas municipais. Nesse esteio, a emenda constitucional citada, introdutora do primeiro artigo alfanumérico na Constituição Republicana de 1988, consignou limites de despesa de pessoal da Câmara Municipal e de subsídios dos Vereadores no art. 29-A. A expressão **folha de pagamento**, do § 1º do art. 29- A, inclui os gastos com remuneração dos servidores da Câmara, subsídios dos Vereadores e obrigações patronais daí decorrentes. As obrigações patronais são despesas acessórias ao pagamento de pessoal em serviço regular, contínuo, no Legislativo.



- Sobre os limites da despesa de pessoal, prevalecem aqueles estabelecidos pela Constituição Federal, no art. 29-A, vez que posterior à LRF e igualmente de natureza financeira, porém mais restritivos que a Lei Fiscal, daí sua prevalência.
- Outro marco básico da autonomia municipal consiste na competência constitucionalmente deferida para legislar sobre assuntos de interesse local. O interesse local deve ser compreendido como aquele que seja predominantemente municipal. Tudo o que interessar de modo predominante ao Município, em relação ao Estado (região) e à União (nacional), será de interesse local e, conseqüentemente, de competência legislativa municipal.



- Cabe, ainda, ao Município complementar a legislação federal e estadual, no que for pertinente, especialmente em relação a algumas matérias listadas no art. 24 da Constituição.
- Tais matérias são de competência legislativa concorrente para a União, que ditará normas gerais, e para o Estado, que expedirá normas regionais. O Município complementarará com normas de interesse local.
- Em termos práticos, a autonomia do Município significa que o Governo Municipal não está subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições e que as leis municipais, sobre qualquer assunto de sua competência expressa, prevalecem sobre as leis federais e estaduais, inclusive sobre a Constituição Estadual, em caso de conflito.



COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO

- Como já foi dito, a parcela de competência que cabe ao Município, na distribuição feita pela Constituição, está consubstanciada nos atributos de sua autonomia e de sua condição como pessoa de direito público interno. No que diz respeito ao seu Governo, cabe aos eleitores eleger os seus responsáveis, ou seja, o Prefeito, o Vice-Prefeito e os Vereadores.
- Quanto à instituição e arrecadação dos tributos de sua competência, bem como à aplicação de suas rendas, deve o Município obedecer a determinados preceitos constitucionais e às normas gerais de direito tributário e financeiro constantes da legislação federal respectiva, especialmente do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66), da Lei no 4.320/64 e da Lei Complementar no 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).



- No que respeito 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. Assim, por exemplo, a Prefeitura pode ser organizada em secretarias, departamentos, divisões, seções, serviços, coordenadorias, segundo o tamanho e as necessidades da Administração Municipal. Pode o Município organizar seu quadro de pessoal, seu sistema de arrecadação de tributos, de fiscalização de suas posturas e de outras áreas que estão sob sua competência, enfim, de toda a sua administração como lhe convier, sem ter de obedecer a padrões impostos pelo Estado ou pela União, salvo raras exceções que, entretanto, nunca se referem à estrutura administrativa.



- Saliente-se que a Administração Pública, seja direta, indireta ou paraestatal, deverá obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de às normas contidas nos arts. 37 e seguintes da Constituição Federal.
- Ao Município compete, enfim, prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, o que deve estar listado na Lei Orgânica.
- Além das atribuições acima mencionadas, o Município possui competência para atuar em todos os campos previstos no art. 30 da Constituição.



CONCEITUAÇÃO JURÍDICA DO MUNICÍPIO

- Os contornos gerais dessa conceituação estão inscritos na própria Constituição Federal, quando erigiu o Município em entidade estatal, participante do sistema federativo nacional, como um de seus níveis de Governo, com autonomia própria para gerir os assuntos de seu interesse.
- Especificando a qualidade que possui o Município e dando força de direito positivo à colocação constitucional, preceitua o Código Civil (Lei nº 10.406, de 10/01/02), em seu art. 41, que são pessoas jurídicas de direito público interno todos os Municípios legalmente constituídos.



- É oportuno lembrar que os distritos não são pessoas jurídicas, mas simples divisões administrativas do território municipal.
- O Município, como pessoa jurídica, possui capacidade civil, que é a faculdade de exercer direitos e contrair obrigações.
- O domicílio civil do Município é o do seu distrito sede. O foro é o da comarca ou termo judiciário a que pertencer seu território, vez que nem sempre o Município é sede judiciária. Depende, portanto, da lei estadual de organização territorial, administrativa e judiciária, que estabelece os limites territoriais da jurisdição e dos juízes. São comuns casos de mais de um Município sob a jurisdição de uma determinada comarca.



PRERROGATIVAS E REPONSABILIDADES DOS VEREADORES

- **Inviolabilidade por opiniões, palavras e votos.**
- A Constituição outorgou imunidade material e formal aos parlamentares das esferas de Governo federal e estadual (art. 53, alterado pela EC no 32/2001, e art. 27, § 1º, da CF). A primeira representa inviolabilidade, civil e penal, dos senadores e deputados, federais e estaduais, por suas opiniões, palavras e votos, que exclui a punibilidade por prática que caracterize crime contra a honra (calúnia, difamação e injúria). A segunda significa a possibilidade de suspensão da ação e, por conseguinte, do processo penal pela prática de delitos diferentes dos mencionados, motivado por iniciativa competente.



- Ao Vereador foi conferida, apenas, imunidade material, no exercício da vereança e, ainda assim, na circunscrição do Município (art. 29, inc. VIII da CF/88). Em outras palavras, a inviolabilidade do Vereador, no desempenho do mandato e no âmbito do território municipal, por suas opiniões, palavras e votos, limita-se ao trancamento da ação penal relativa aos crimes contra a honra, não fazendo jus à suspensão da ação e do processo penal pelo cometimento de outros ilícitos penais.



- Tal liame não se restringe às questões do exercício do mandato em sentido estrito, mas apresenta correlação com todos os temas relevantes e de importância para a vida dos munícipes, levados ao Plenário ou não. A garantia da inviolabilidade acoberta o Vereador quando estiver atuando no Plenário ou nas comissões da Edilidade, e o resguardará em todo o território municipal, desde que haja relação de causa e efeito com o exercício de seu mandato.



• **PRISÃO ESPECIAL**

- Na forma do inciso II, do art. 295 do Decreto-Lei no 3.689/41 (Código de Processo Penal), alterado pela Lei no 3.181/57, os Vereadores têm direito a prisão especial, que perdurará enquanto não houver decisão condenatória com trânsito em julgado. Findo o processo penal, ele deverá ser recolhido à prisão comum. Acrescente-se que se o Vereador vier a perder o mandato, não fará mais jus à prerrogativa em apreço, que lhe é assegurada em razão do cargo político que ocupa.



- **LICENÇA**

- O Vereador possui direito à licença do mandato, que será decidida na forma do Regimento Interno. O Vereador licenciado pode reassumir suas funções, no decorrer da licença, também de acordo com o que dispuser o Regimento Interno.

- **PRERROGATIVAS E RESPONSABILIDADES DOS VEREADORES**

- Cabe à Lei Orgânica Municipal, em conformidade com o princípio da simetria de formas, regular os casos em que a licença pode ser deferida ao Vereador. Tais casos, geralmente, são:
 - para ocupar cargo de Secretário Municipal, sendo lícito ao Edil optar pela remuneração de um ou outro cargo;
 - para desempenhar missão de interesse do Município;
 - para tratamento de saúde;
 - para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que a licença não ultrapasse a 120 (cento e vinte) dias por sessão legislativa.



- Vale ressaltar que os Vereadores, não vinculados ao Regime Próprio de Previdência – RPP local, e sim são segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, a teor da alínea j, do inc. I, do art. 12 da Lei no 8.212/91.

- **REMUNERAÇÃO**

- À Casa de Leis, no exercício de sua competência exclusiva (art. 29, inciso VI da CF/88), cabe fixar a remuneração dos Vereadores de uma legislatura para a outra. De acordo com entendimento perfilado pela jurisprudência pátria, para dar efetividade aos princípios da moralidade e da impessoalidade, os subsídios devem ser fixados antes de se conhecer o resultado das urnas.



- Em que pese alguns Tribunais de Contas entenderem que a remuneração dos Vereadores deve ser fixada por lei sujeita à sanção e veto do Prefeito, é de se considerar que com o advento da Emenda Constitucional no 25, no ano de 2000, a via adequada é a resolução, eis que o atual inciso VI do art. 29 da Constituição não se refere à necessidade da edição de lei formal para tanto, a exemplo do que determina o inciso V do respectivo artigo que assim exige para a fixação do subsídio dos agentes políticos do Poder Executivo municipal.



1. Averbe-se que a Edilidade, ao fixar os subsídios dos Vereadores, deverá observar, além dos limites remuneratórios que lhes são endereçados (arts. 29, incisos VI e VII; 29-A, incisos I a IV, e seu §1º da CF/88, c/c arts. 18, 19 e 20 da LRF), o teto remuneratório a que alude o art. 37, XI da Constituição, que para os Municípios é o subsídio do Prefeito.
2. Os subsídios dos Vereadores devem ser expressos em reais, e não em percentuais incidentes sobre a remuneração dos Deputados Estaduais. Isto porque, além de haver um desencontro de legislaturas, a fixação em percentuais acarreta, em última análise, a criação de um “subsídio móvel” vinculado, indevidamente, ao dos Deputados Estaduais.



- Repita-se que, por força dos princípios da anterioridade e da irreversibilidade, a fixação dos subsídios dos Edis é feita de uma legislatura para a outra, não sendo lícito majorar o valor fixado no decorrer do mandato parlamentar. Em razão do disposto no inciso X do art. 37 da Constituição Federal, admite-se, tão somente, a realização da revisão geral e anual, a fim de recompor, por meio de índice oficial ou outro que se coadune com as possibilidades financeiras da Municipalidade, o valor nominal da remuneração corroída por inflação, na mesma data e índice dos demais agentes públicos. **(Obs: Súmula 73 TCE/MG).**



- Tendo em vista que o 13º salário não tem natureza jurídica de gratificação, mas sim alimentar, pode-se sustentar que os Vereadores somente farão jus ao 13º subsídio na hipótese de conter expressa previsão na Lei Orgânica ou na resolução que fixar a sua remuneração.
- Levada a questão à apreciação do Supremo Tribunal Federal em 2017, o colegiado reputou constitucional lei editada pelo Município de Alecrim (RS) que previa o pagamento de terço de férias e 13º aos titulares do Executivo local.



- Nesse sentido, forçoso é reconhecer que, se o pagamento de abono de férias e 13º salário a Prefeitos e Vice-Prefeitos não é incompatível com o art. 39, § 4º, da Constituição da República, tal como decidido pelo Supremo, também não se revela incompatível com o referido dispositivo constitucional eventual previsão na legislação local que determine o pagamento de 13º subsídio e terço de férias aos Vereadores.
- Vale ressaltar, por fim, que as reuniões das sessões legislativas extraordinárias, durante o período de recesso parlamentar, não se confundem com as reuniões extraordinárias que são realizadas no período das sessões legislativas ordinárias. Não obstante, desde a edição da Emenda Constitucional no 50, em 2006, é vedado o pagamento de parcela indenizatória em razão da convocação extraordinária.



• **SUPLÊNCIA**

- Quando o cidadão eleito toma posse como Vereador, abre-se para o suplente mera expectativa de direito a assento em cadeira do Legislativo local. O suplente exercerá a vereança nos casos de substituição, que se opera quando o titular se licencia, ou quando há vaga, conforme disposto na LOM e no Regimento Interno.



- O Presidente tem o dever de convocar o suplente, a fim de não prejudicar o andamento dos trabalhos da Casa de Leis e não ferir o seu direito subjetivo. O suplente pode perder o direito quando não comparece à Edilidade no prazo regimental para tomar posse na vaga do titular, exceto na hipótese de justificativa apresentada e aceita pelo Plenário. Ao lado disto, também poderá renunciar a ele, cabendo ao Presidente convocar o 2º suplente. Tanto numa hipótese quanto noutra o suplente não poderá se retratar, vez que a convocação e, por conseguinte, a aceitação do 2º suplente representam atos jurídicos válidos e perfeitos.



- O suplente ocupa o lugar do titular nas suas funções ordinárias do Plenário, não o substituindo nas suas atribuições extraordinárias que possa ter na Mesa Diretora ou em qualquer comissão, salvo expressa previsão na Lei Orgânica Municipal ou no Regimento Interno. Acrescente-se que, conquanto substitua o titular, o suplente goza de todas as prerrogativas, legais e regimentais, erigidas em prol do mandato eletivo municipal.



• PROPOSITURAS

- O Vereador, nos termos do Regimento Interno, pode apresentar as proposições legislativas na Secretaria da Câmara Municipal, nas Comissões ou em Plenário, sendo necessário que, ao elaborá-las, observe os princípios do processo legislativo federal que são aplicáveis, no que couber, ao Município.
- O Edil está autorizado a apresentar indicações ao Executivo ou à própria Edilidade sobre qualquer assunto de interesse público, visando providência prática ou mesmo medidas legislativas. Trata-se de meras sugestões por escrito, mas compõem, tradicionalmente, o desempenho parlamentar. Acrescente-se que as indicações dirigidas ao Executivo deverão ser endereçadas à Mesa Diretora e submetidas à deliberação do Plenário.



- Ao Vereador é assegurado o direito de apresentar requerimentos, escritos ou verbais, à Mesa Diretora sobre questões regimentais, matérias relacionadas com a organização interna da Casa de Leis ou com a regularidade dos trabalhos parlamentares e, ainda, sobre informações a serem obtidas da própria Mesa ou do Executivo. Dependendo de sua natureza, os requerimentos, segundo o que dispuser o Regimento Interno, serão decididos pelo Presidente, pela Mesa Diretora ou pelo Plenário.



• APRESENTAÇÃO DE PARECERES

- O Vereador, integrante de comissão permanente ou especial, na qualidade de relator da proposição levada à sua apreciação, tem o direito de apresentar, em conformidade com as regras regimentais, parecer a respeito da respectiva matéria. Ao lado disto, quando for voto vencido na comissão, o Edil dissidente do relator fica sub-rogado da emissão do parecer. Nesta última hipótese, o Regimento Interno poderá exigir que tanto o voto vencido quanto o vencedor sejam lavrados para apreciação em Plenário.
- O Vereador pode também manifestar-se verbalmente quando, esgotado o prazo da comissão para proferir o parecer escrito, o Presidente da Câmara o indica para produzi-lo oralmente no Plenário.



• **PARTICIPAÇÃO AS DELIBERAÇÕES DO PLENÁRIO**

- Ao Edil é garantido o direito de participar, em Plenário, da deliberação das matérias reguladas pelo Regimento Interno.
- Por força do princípio da moralidade (art. 37, *caput*, da CF), o Vereador poderá ser impedido de participar de deliberação dos assuntos em que tiver interesse direto, sob pena da discussão e da votação serem consideradas nulas, não gerando qualquer efeito jurídico. Nessa hipótese, a sua presença servirá tão somente para contagem do quórum.
- Além disso, o Vereador, de acordo com as regras regimentais, poderá discutir e votar as proposições, assim como suscitar questões de ordem, como, por exemplo, solicitar verificação de quórum ou recontagem de votos.



• ATUAÇÃO NA ELEIÇÃO DA MESA E FORMAÇÃO DAS COMISSÕES

- Ao Vereador é assegurado participar, em conformidade com o disposto na Lei Orgânica Municipal e no Regimento Interno, da formação da Mesa e das comissões, inclusive na qualidade de candidato aos referidos órgãos. Acrescente-se que, por força do princípio da proporcionalidade parlamentar (art. 58, § 1º da CF), tanto na formação da Mesa quanto na das comissões deve-se garantir, na medida do possível, a participação dos partidos ou blocos parlamentares com assento na Casa de Leis.



• PARTICIPAÇÃO NO JULGAMENTO DAS CONTAS MUNICIPAIS

- Recebido o parecer do Tribunal de Contas competente com o opinamento sobre as contas municipais, a Câmara Municipal deverá apreciá-lo, podendo rejeitá-lo mediante voto favorável de 2/3 de seus membros (art. 31, § 2º da CF). Nesse momento, o Vereador, no gozo de suas prerrogativas regimentais, está autorizado a agir com toda a independência e segundo suas convicções.



• RESPONSABILIDADES ÉTICO PARLAMENTARES

- As responsabilidades ético-parlamentares, que podem acarretar restrição ao direito subjetivo de o Vereador desempenhar a vereança, representam gênero que compreende:
 - a) as faltas ético-parlamentares, as quais constituem faltas funcionais de natureza mista, isto é, adentram, ao mesmo tempo, a seara ética e política;
 - b) as causas extintivas do mandato parlamentar, que podem representar situações jurídicas anteriores ou durante o exercício da vereança.

• SEDE LEGAL

- A sede legal das responsabilidades ético-parlamentares dos Vereadores tem relação direta com a discussão doutrinária sobre a recepção do Decreto-lei no 201/67, que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, pela Constituição Federal vigente, a qual elevou o Município à condição de ente da Federação.



- O Egrégio Supremo Tribunal Federal, no *Habeas Corpus* no 70.671-PI, pacificou a matéria, afirmando que o DL no 201/67 não perezia de qualquer vício de inconstitucionalidade em face do ordenamento constitucional anterior, pois o inciso III, do art. 173 da CF/67, e o inciso III, do art. 181 da EC no 1/69, convalidaram todos os atos institucionais e complementares do regime de exceção, incluindo o Ato Institucional nº 4, que deu origem ao decreto-lei mencionado. Aplicou-se, assim, a Súmula nº 496 do STF.
- Além disso, a Egrégia Corte entendeu que os crimes de responsabilidade, arrolados nos incisos do art. 1º do Decreto-lei no 201/67, são, na verdade, crimes penais comuns, que possuem natureza especial por estarem estampados em lei especial. Já as infrações político-administrativas, que estão dispostas nos incisos do art. 4º, são, à luz da história jurídica brasileira, crimes políticos.



- Extrai-se da posição do STF que os crimes de responsabilidade são legislados pela União, conforme sua competência privativa no trato de matéria penal e processual (art. 22, inciso I da CF). As infrações político-administrativas, por adentrarem ao mesmo tempo a seara política e administrativa, são reguladas pela Lei Orgânica Municipal, em face da competência constitucional privativa do Município nos assuntos de interesse local. Ou seja, o DL no 201/67 foi recepcionado pela Constituição Federal vigente, porém, por colidir com o princípio federativo e, por conseguinte, com a autonomia política do Município, está derogado em seus arts. 4º a 8º.



- As infrações político-administrativas dos Prefeitos, as responsabilidades ético-parlamentares dos Vereadores (arts. 7º e 8º do DL nº 201/67) e, ainda, o correspondente processo político de perda do mandato, devem ser disciplinadas pela Lei Orgânica Municipal, complementada pelo Regimento Interno, respeitados os princípios e regras endereçados ao processo de perda dos mandatos dos parlamentares federais por decisão do Parlamento ou declaração da Mesa Diretora, os quais são aplicáveis, no que couber, aos Edis.



• ESPÉCIES

- O Município, no exercício de sua autonomia política para legislar sobre assuntos de interesse local, ao dispor sobre o regime jurídico de seus agentes políticos na LOM, deve arrolar as espécies de responsabilidades ético-parlamentares dos Vereadores. Como já mencionado, o legislador municipal deve atentar para as normas constitucionais sobre os tipos de responsabilidades endereçados aos parlamentares federais, que, por força do princípio da simetria das formas, alcançam os Edis.
- Cabe à Municipalidade reproduzir no texto da LOM as faltas ético-parlamentares e as causas extintivas de mandato previstas na Constituição Federal, promovendo as devidas adequações. Até porque, como as responsabilidades ético-parlamentares representam restrições de direitos, que acarretam a flexibilização do princípio da representatividade democrática, não se mostra possível que o legislador municipal amplie o rol a respeito da matéria.



- As causas extintivas do mandato dos Vereadores abrangem as seguintes situações:
 - 1.a) Ausência em cada sessão legislativa à terça parte das sessões ordinárias da Câmara Municipal, salvo licença ou missão especial de interesse do Município devidamente autorizada.
 - 2.b) Perda ou suspensão dos direitos políticos.
- O Vereador que sofrer condenação criminal já transitada em julgado, leia-se, sem possibilidade de interposição de recurso, terá seu direito político suspenso pelo tempo em que durarem seus efeitos (art. 15, III da Constituição).



- A consequência disso é a perda do mandato eletivo e, por conseguinte, somente poderá voltar a assumir a Vereança após a extinção da punibilidade ora retratada.
- A exceção prevista no § 2º do art. 55 da CF, no sentido de competir ao Plenário deliberar em voto secreto e maioria absoluta sobre a perda do mandato parlamentar na hipótese de condenação criminal em sentença transitada em julgado, conforme entendimento do E. STF no RE no 225.019/GO, é dirigida aos senadores e deputados federais, bem como aos deputados estaduais e aos deputados distritais, de acordo com os arts. 27, § 1º e 32, § 3º da CF, ou seja, não se aplica aos Vereadores.



- Assim, na hipótese de condenação criminal transitada em julgado, a perda do mandato não depende de deliberação da Casa. É consequência da suspensão dos direitos políticos que, por sua vez, é decorrência da condenação criminal. Assim, uma vez recebida pela Câmara Municipal a comunicação extraída nos autos do processo criminal, não cabe ao Presidente da Câmara outra conduta senão a declaração da extinção do mandato.
- a) Decretação da perda do mandato pela Justiça Eleitoral, segundo os casos previstos na Constituição.



- A decisão, neste caso, é da própria Justiça Eleitoral, que em sua sentença incluirá, quando cabível, a perda do mandato.
- As faltas ético-parlamentares dos Edis compreendem as seguintes hipóteses:
 - Incompatibilidades endereçadas aos parlamentares federais, as quais, no que couber, lhes são aplicadas.
- A Constituição Federal estende aos Vereadores as mesmas proibições e incompatibilidades aplicáveis aos membros do Congresso Nacional e da respectiva Assembleia Legislativa (art. 29, IX), cuja inobservância implica perda de mandato (art. 55, I).



- Entre as referidas vedações, destacam-se duas que dispõem objetivamente sobre a impossibilidade de Deputado e Senador: (i) desde a expedição do diploma e (ii) desde a posse, aceitarem ou exercerem cargos, funções ou empregos remunerados, inclusive os que sejam demissíveis *ad nutum*, com pessoas jurídicas de direito público (CF, art. 54, I e II, 'b').
- As exceções possíveis a essa vedação dizem respeito ao exercício cumulativo da Vereança e de cargo público efetivo (CF, art. 38, III), desde que compatíveis os respectivos horários, e à ocupação do cargo de agente político (secretário municipal, por exemplo), que também é excetuada para os parlamentares federais (CF, art. 56, I).



- A razão desse tipo de vedação está no conflito de interesses entre a atividade parlamentar, que envolve a fiscalização dos atos praticados pelo Poder Executivo (o controle externo, também classificado pela doutrina como sistema de freios e contrapesos), e a sujeição à ingerência política a que os agentes públicos fiduciários estão submetidos. São incongruentes os interesses envolvidos, daí a vedação constitucional.
- ▣ Quebra do decoro parlamentar, que, além dos casos arrolados no Regimento Interno, abrange:
 - - abuso das prerrogativas parlamentares;
 - - percepção de vantagem indevida.



- O decoro parlamentar exige que o Vereador tenha conduta moral, dentro e fora das reuniões da Câmara Municipal, muito além daquela demandada de outras pessoas. Ao Edil não é permitido separar os seus atos praticados como agente político daqueles promovidos como cidadão, pois a sua conduta deve ser aferida em relação ao prestígio inerente ao mandato político.



- A quebra do decoro se dá, além das causas previstas no Regimento Interno, pelo abuso das prerrogativas parlamentares e pela percepção de vantagem indevida. O legislador constituinte atribuiu à Câmara Municipal competência para disciplinar, por meio do Regimento Cameral, outras hipóteses de ruptura do decoro.



- O legislador municipal, em observância ao princípio da proporcionalidade e seus subprincípios (necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito), deverá estatuir normas regimentais objetivas e claras, as quais poderão seguir o entendimento da doutrina e da jurisprudência sobre o assunto em comento, a fim de não dar margem ao subjetivismo que leve à perda do mandato parlamentar por decisão da Edilidade em razão de manobras políticas. Não é necessário, porém, que a conduta do Vereador se configure em ilícito penal; basta demonstrar que fere a dignidade da Câmara Municipal, desprestigia a respeitabilidade do mandato ou atenta contra a moralidade.



• SANÇÕES

- As faltas ético-parlamentares podem acarretar a perda do mandato parlamentar por decisão da Câmara Municipal, enquanto as causas extintivas decorrem de declaração da Mesa. Em outras palavras, a prática de faltas ético-parlamentares pelos Vereadores acarreta, após o devido processo ético-político, a perda do seu mandato por deliberação da Casa de Leis. Já as causas extintivas deverão ser levadas ao conhecimento da Edilidade, que, por meio da Mesa Diretora, tem o dever de declarar a extinção do mandato do Edil.



- Nada impede que a LOM autorize a Edilidade a instituir e, por conseguinte, a aplicar sanções mais brandas proporcionais à conduta do Vereador, como, por exemplo, a censura verbal em razão de declaração deselegante a um dos seus pares. Isto porque, por força do princípio da proporcionalidade, não se poderia aplicar sanção extrema a conduta de Vereador que tenha menor potencial ofensivo.



• **PROCESSO ÉTICO POLÍTICO DE PERDA DO MANDATO DO VEREADOR**

- A extinção do mandato do Edil deve ser declarada pela Mesa Diretora, de ofício ou por provocação de qualquer Vereador ou de partido político representado na Câmara Municipal.
- Por força do princípio do devido processo legal, faz-se mister instaurar processo sumário para o proferimento da respectiva declaração.



- A perda do mandato pela prática de falta ético-parlamentar se dá pela deliberação do Legislativo local, por voto favorável da maioria absoluta dos seus membros, mediante denúncia apresentada pela Mesa Diretora ou por partido político com representação no respectivo Poder. Deve ser instaurado processo de perda do mandato, conforme dispuser a LOM, que, em regra, reproduz o disposto no art. 5º do Decreto-lei no 201/67, sendo indispensável adotar-se todas as medidas necessárias para garantir o contraditório e a ampla defesa do Vereador denunciado, assim como a própria imparcialidade do processo, promovendo-se, desde que haja expressa previsão legal nesse sentido, a suspensão temporária do desempenho da vereança.



PARTICIPAÇÃO POPULAR

• PLURALIDADE DE CONCEITOS E SIGNIFICADOS

- A apresentação do tema objeto deste capítulo procura chamar a atenção para os diversos tipos de participação que podem ocorrer no Município, em especial na Câmara Municipal. O termo participação popular será utilizado aqui em sentido amplo.
- Existem vários tipos de participação popular, que podem coexistir, se combinar e se complementar. O tipo de participação da população no Governo que mais marcou as democracias ocidentais modernas é o do sistema representativo e diz respeito à escolha dos governantes e, em alguns países, à sua deposição. Hoje, no entanto, há diversas outras possibilidades de se entender e praticar a participação popular que contribuem para democratizar o Governo, inclusive no que se refere às políticas públicas e à sua formulação, gestão, fiscalização e controle.



- Colabora com a participação popular a Lei Federal nº. 12.527/2011, também denominada de "Lei de Acesso à Informação – LAI", que regulamenta o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, que tem como diretrizes o previsto no art. 3º da LAI:
 - I - a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
 - II -divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
 - III -utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
 - IV -fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
 - V -desenvolvimento do controle social da administração pública.



- Quando se amplia o acesso da população às informações sobre as propostas, decisões e ações governamentais, cria-se uma condição necessária, embora não suficiente, para propiciar a maior responsabilização dos governantes e gestores públicos.
- A participação nas decisões pode abranger desde aquelas de natureza político-estratégica (sobre questões relativas à formulação, ao controle, à fiscalização, à avaliação e à correção de rumos das políticas públicas e referentes à definição de prioridades para a atuação governamental, à alocação de recursos do orçamento público e à distribuição, territorial e social, dos ônus e benefícios gerados pela atuação do Estado e de sua Administração), até as mais táticas e operacionais (ligadas à forma e aos meios para a implantação de programas, projetos e atividades).



- Além disso, a participação popular pode se dar por meio de gestão compartilhada ou cogestão. Esse tipo envolve, também, a divisão ou partilha, em algum grau, do poder e da faculdade decisória, além das funções gerenciais e, muitas vezes, até das executivas. Algumas formas mais recentes de entidades, decorrentes de parcerias entre os setores público e privado, são exemplos dessa modalidade de participação, como as organizações sociais, onde os conselhos de administração são constituídos por representantes dos dois setores e possuem funções decisórias estratégicas.



- Quanto aos objetivos da participação da população, são apontados como mais comuns:
- fortalecer a representatividade e legitimidade dos governantes;
- contribuir para o maior acerto das decisões e ações governamentais;
- obter o consentimento, a adesão ou a colaboração concreta da população-alvo para implementação de decisões e ações governamentais;
- melhorar o grau de eficiência, eficácia e efetividade de programas, projetos,
- atividades e serviços promovidos pelo Poder Público;
- 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 as necessidades, demandas, interesses e aspirações dos diferentes grupos sociais e se constroem consensos;
- criar ou aprofundar a cultura e a prática da cidadania.



• CIDADANIA, FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E MUNICÍPIO

- O conceito atual de cidadania envolve a garantia do direito à maior participação dos cidadãos no processo decisório, de gestão e de operação governamental, sem ignorar as limitações ditadas por circunstâncias, como a distância entre a residência dos cidadãos e os centros de decisão, a complexidade de certos temas, o desinteresse, a falta de tempo e o despreparo dos cidadãos, entre outras. Implica, ainda, tentar reduzir ou superar essas limitações e aumentar o estímulo a essa participação, principalmente pela confiança crescente em seus resultados. E isso é uma tarefa articulada entre sociedade e Governo.



1. São múltiplas, portanto, as formas de participação popular no processo decisório governamental, as quais muito têm a ver com as tradições e a cultura cívico-política de cada país.
2. Essa percepção se faz notar não só na Constituição Federal, como na produção legislativa, hierarquicamente inferior, a cargo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, assim como nas práticas que seus Governos vêm adotando.
 - Vale ressaltar que, no contexto do Estado Brasileiro, é o Município que reúne as melhores condições para ampliar a participação popular, em função de vários fatores, como:
 - constituir a forma mais descentralizada de exercício do poder, das prerrogativas e das faculdades estatais;
 - ser a esfera governamental competente para assuntos e serviços públicos que mais influem na vida cotidiana da população local, sendo muitos deles essenciais à sua sobrevivência e bem-estar imediato;
 - possuir, em comparação com o Estado onde se localiza e a União, menor território de jurisdição, população a atender e aparato administrativo e institucional;
 - dispor de centros de decisão mais próximos dos cidadãos e, portanto, mais acessíveis.



• A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

1. A Constituição Federal dispõe sobre questões relativas ao regime representativo, como eleições, voto e sistema partidário, principalmente em seus Capítulos IV e V do Título I - Direitos e Garantias Fundamentais. Inclusive destaca, como instrumentos de soberania popular, o sufrágio universal e o voto direto e secreto (*caput* do art.14). No art. 29 (incisos I e II) dispõe, especificamente, sobre as eleições municipais.
2. Adota, ainda, a Carta Magna a linha de ampliar a participação política para além desses aspectos mais tradicionais. Por exemplo, inclui como instrumentos de soberania popular extensivos aos Municípios o plebiscito e o referendo (art. 14, incisos I e II), regulamentados pela Lei nº 9.709, de 18/11/98.



1. Outras formas de participação popular, previstas constitucionalmente, dizem respeito à cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII) e à iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou dos bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado (art. 29, XIII).
2. No que respeita ao segundo exemplo, pode a Câmara regulamentar, em seu Regimento Interno, o trâmite de projeto de lei de iniciativa popular, bem como, para melhor tratar o assunto, instituir comissão permanente que tenha por objeto o exame dessas proposições, a exemplo do que ocorre na Câmara dos Deputados, que possui comissão com essa finalidade, cujo modelo pode ser útil, merecendo consulta ao Regimento Interno dessa Casa para examinar o conteúdo de ambas as sugestões.



- O § 3º do art. 31 determina, por sua vez, que o parecer prévio sobre as contas do Município deve ficar à disposição dos contribuintes, para exame e apreciação, durante sessenta dias, anualmente, para o eventual questionamento de sua legitimidade, o que é ratificado pela Lei Complementar no 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).
- A Constituição Federal dispõe, ainda, sobre três institutos jurídicos que podem ser acionados pela população para fazer valer seus direitos junto ao Poder Público e que, portanto, podem ser considerados dentro dessa concepção ampliada da participação popular. Trata-se da ação popular, do mandado de segurança e do mandado de injunção, todos disciplinados no art. 5º, que dispõe sobre direitos e deveres individuais e coletivos fundamentais.



- A Constituição Federal determina ainda, nas áreas de seguridade social e ensino público, a adoção da gestão democrática. Além disso, preconiza a participação popular como meio para isso, como mostram os dispositivos referentes à assistência social (art. 204, II) e às ações e aos serviços de saúde (art. 198, III).

• **OUTRAS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR**

- Em certos países, os cidadãos têm direito de participar da discussão de projetos de lei na Câmara Municipal, segundo as normas regimentais respectivas. Algumas associações de Câmaras Municipais, em campanha que realizaram durante vários anos, conseguiram introduzir essa prática em vários Municípios, que criaram, nos regimentos internos de suas Câmaras, o instituto da tribuna livre.
- Vem crescendo a adoção espontânea da prática de submeter projetos de lei sobre questões polêmicas a debates públicos, publicando o seu texto na imprensa oficial e divulgando-o por meios eletrônicos. Isso pode e deve ser adotado pelos Municípios.



- Além disso, é comum a criação de comissões, constituídas por representantes do Governo e da sociedade, para debater assuntos controversos e de alto interesse coletivo, organizando-se, inclusive, seminários e reuniões com a participação de órgãos técnicos e de outros representativos dos diversos interesses em pauta.
- Ambas as práticas podem ser encaradas como espécies de consultas públicas, cuja amplitude e qualidade de resultados são asseguradas, na medida em que se amplia e facilita o acesso à informação pelos cidadãos e pela coletividade, constituindo instrumento que muito contribui para o exercício da cidadania; por isso, além dos preceitos constitucionais, procura-se facilitar esse acesso e, na medida do possível, torná-lo independente de qualquer iniciativa dos interessados (requerimentos ou petições, por exemplo), tal como preconiza o art. 3º da Lei de Acesso à Informação.



- A Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade) instituiu, como uma das diretrizes gerais da política urbana, a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade.
- Instrumento de particular importância e tradição no campo da participação popular é a audiência pública, onde os cidadãos interessados são convidados a discutir problemas, questões e propostas governamentais, de forma a balizar as decisões a serem tomadas pelas entidades competentes.



- A prática de audiências públicas está presente nos Municípios brasileiros há muito tempo, como por exemplo nas experiências pioneiras de orçamento-programa e outras, inclusive as que se denominam “Prefeitura nos Bairros”, em que as autoridades, gestores e servidores municipais, em regime de rodízio programado, deslocam-se para determinada área do Município procurando conhecer os problemas de sua população e concentrar esforços, em termos de pequenas obras e serviços públicos, para solucioná-los.



• CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DE PROGRAMAS

- Incluem-se também como forma de participação os conselhos que debatem a formulação, monitoramento, controle, fiscalização e avaliação de políticas e programas públicos. Mesmo que estejam, normalmente, vinculados ao Poder Executivo, é importante que os membros do Legislativo conheçam sua formação e competência, pois certamente haverá momentos em que terão de ser ouvidos na Câmara.



- Tudo indica que esses conselhos sejam, atualmente, os instrumentos mais valorizados de participação popular no Governo, como base das propostas de gestão democrática e de descentralização de encargos na área social e de estratégia de descentralização de serviços e programas sociais, quando sua adoção é obrigatória. Daí existir hoje certa quantidade de conselhos na Administração Municipal (Tutelar, de Direitos da Criança e do Adolescente, de Saúde, de Educação, do FUNDEF, de Assistência Social etc.).



- A presença desse tipo de colegiado, baseado na participação popular, na Administração Municipal antecede tais iniciativas descentralizadoras e nem sempre se restringe a questões setoriais. Frequentemente abrange outras mais globais, inclusive servindo, em muitos casos, como instrumento para a integração de políticas e ações públicas (Conselhos de Desenvolvimento ou de Planejamento Municipal, por exemplo).
- Apesar dos problemas que esses conselhos costumam enfrentar na prática, eles são considerados, cada vez mais, como meio para ampliar a democratização dos processos de construção e dos resultados das políticas públicas, como para dar sustentabilidade e continuidade a elas no contexto brasileiro, caracterizado por grande instabilidade político-administrativa.



- Tais órgãos, principalmente no âmbito das políticas de descentralização de serviços públicos de caráter social, costumam estar sujeitos à exigência de paridade entre os representantes do Governo e da sociedade. Por outro lado, sua efetividade vincula-se a, pelo menos, duas condições:
- essa paridade não pode ser apenas formal, mas real. Em outros termos, não pode ser reduzida a aspectos numéricos, e sim refletir a igualdade de condições para influenciar as políticas e programas públicos. Nessa linha, têm sido destacadas as seguintes necessidades: a) vontade política dos governantes em partilhar de fato o poder; b) construção de competência entre os representantes da população para compreender e tratar os assuntos públicos, observar a legislação e outras normas que os disciplinam e se relacionar com a burocracia; c) construção, nessas pessoas, de uma visão geral dos problemas do Município, mesmo atuando em conselhos setoriais; d) acesso igual aos recursos de comunicação e informação, entre os representantes de ambos os setores;



- a forma de escolha dos membros da sociedade que compõem esses conselhos tem de ser a mais democrática possível e garantir o máximo de representatividade e legitimidade dos mesmos. Não deve ficar a cargo dos governantes e gestores públicos, mas das próprias organizações da população. Além disso, esses representantes da população têm que cultivar estreito relacionamento com suas bases. Nesse sentido, já existe a preocupação de combinar a participação popular através desses conselhos com outras formas mais amplas de participação, como no caso das conferências nacionais, estaduais e municipais, a serem realizadas em áreas como a saúde, a educação, as políticas para as mulheres, entre outras.



• **CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS, SUA HISTÓRIA E PRÁTICA CONTEMPORÂNEA**

- Sobre a formação dos conselhos, é relevante observá-los sob perspectiva histórica. Surgem como experiência e reivindicações dos movimentos populares ligados a políticas setoriais, como as de saúde e educação, que estabeleceram novas formas de relação com os governos locais nos anos 1980. De maneira muito geral, os movimentos seguem trajetória semelhante. Originalmente suas reivindicações não se focavam no controle social, mas por melhores serviços e pela garantia de direitos.



- Ao longo do tempo, no entanto, vários desses grupos organizados viam-se frente a impasse na sua relação com os governos locais. De forma esquemática, o impasse era que os governos afirmavam que não tinham condições de prestar melhores serviços, ou porque a solução dependia de outro ente, ou porque não havia recursos, ou por qualquer outro motivo. Os movimentos viam-se impossibilitados de avaliar a veracidade dessas afirmações, de propor mecanismos ou de contribuir para a solução dos problemas.



- Os conselhos gestores de políticas públicas se destacam como importantes experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. Esses conselhos contribuem para o aprofundamento da relação Estado e Sociedade, permitindo que os cidadãos se integrem à gestão administrativa e participem da formulação, planejamento e controle das políticas públicas.
- Nesse sentido, os conselhos foram ganhando importância como instrumentos de controle social sobre a ação estatal, estabelecendo forte relação com o processo de descentralização administrativa que acompanha a redemocratização do país a partir da década de 1980. Combinando a pressão dos movimentos, experiências bem-sucedidas em nível local e o movimento de descentralização promovido em nível federal, os conselhos foram incorporados como instrumento de fiscalização do repasse de recursos e dos serviços atribuídos aos Municípios nos campos da saúde e assistência social.



- A sua previsão constitucional e a definição de atribuições na legislação estabelecida a seguir, por exemplo, na implementação do SUS, na Lei Orgânica da Assistência Social, no Estatuto da Criança e do Adolescente e no Estatuto da Cidade, entre outros, fazem com que conselhos sejam implantados em quase todos os Municípios brasileiros. Contribuiu para isso, sem dúvida, o seu estabelecimento como condição para o repasse de recursos em alguns programas ou políticas, como é o caso da merenda escolar. Nesses casos, a legislação normalmente estabelece parâmetros para a composição do conselho, sendo a regra mais frequente a composição paritária entre membros da sociedade civil e do governo.



- É possível também a composição tripartite, como no caso dos conselhos de saúde, em que usuários do sistema, representantes de profissionais e governo têm o mesmo número de participantes. A função de fiscalização atribuída aos conselhos envolve, muitas vezes, também a fiscalização da aplicação de *fundos especiais* a eles vinculados. Tais fundos têm criação e origem dos recursos que os compõem previstas em lei e estão direcionados a políticas específicas, como é o caso da Assistência Social ou da Habitação de Interesse Social.



- De modo geral, os conselhos devem ser instituídos por lei municipal (de iniciativa privativa do Prefeito). Essa deve estabelecer as atribuições do conselho e as condições para a sua implementação (composição e funcionamento). Devem ser previstas a natureza do conselho (se deliberativo ou consultivo) e as suas funções (executivas, consultivas e/ou fiscalizadoras).
- Com relação ao seu papel, pode-se classificar três tipos de conselhos: Conselhos de Políticas (setoriais); Conselhos de Programas (específicos); e Conselhos Temáticos (como os da Mulher, de Políticas Raciais, de Direitos Humanos etc.).



- Uma dificuldade comumente encontrada é a falta de articulação entre os conselhos. Muitas vezes temas semelhantes estão sendo tratados em dois conselhos diferentes, sem que eles somem esforços – por exemplo, no de criança e adolescente e no de assistência social. Na maior parte das vezes, as articulações são feitas de maneira informal por pessoas que participam dos dois conselhos.



- A atuação dos conselhos de políticas públicas como instâncias de controle já foi objeto de debate e de recomendações. Questões como a própria instituição e estruturação dos conselhos, sua composição, autonomia administrativo-financeira e sua articulação com outras instâncias de controle social aparecem, com frequência, nas propostas apresentadas pela sociedade. Mas os temas do acesso aos documentos e informações e da capacitação técnica ganham destaque especial, pois são apontados como limites ao bom desempenho da função de controle.



- Além disso, outro grande desafio está na ampliação do processo de participação da sociedade nos conselhos de políticas públicas. Como fortalecer o vínculo entre conselho e sociedade? Como engajar cidadãos para participarem desse mecanismo de controle social? E como o Estado pode contribuir nesse processo?
- É necessária a transformação da sociedade rumo a uma cidadania ativa, que pressupõe compromisso dos indivíduos com o seu direito e também com o seu dever de participar e de reivindicar o cumprimento e respeito aos seus direitos e aos de sua comunidade.



O VEREADOR E O ORÇAMENTO MUNICIPAL

• A ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

- A elaboração do orçamento, no Brasil, é tarefa do Executivo que o remete ao Legislativo para apreciação e posterior votação. O Legislativo, no entanto, pode compartilhar sua atuação com a população, atendendo, por meio de emendas, a demandas da sociedade, respeitadas sempre as limitações constitucionais a esse respeito.



- O processo de elaboração do orçamento hoje não se compõe somente da lei de meios anual, mas também do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. Os três documentos devem manter-se compatíveis nos seus conteúdos.
- A Constituição vigente prescreve, no art. 165, que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
 - “I- o plano plurianual;
 - II - as leis de diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais”.



• O PLANO PLURIANUAL

- Enquanto a execução de ações em curto prazo consta do orçamento anual, as ações formuladas para serem executadas a médio e longo prazos são previstas através de instrumento denominado plano plurianual – PA.
- O plano plurianual programa a atuação governamental para período de quatro anos, em geral, voltada para a ampliação da capacidade produtiva do setor público e o desenvolvimento socioeconômico e, portanto, implicando despesas classificadas como despesas de capital.
- Exemplos:
 - construção e implantação de creches, escolas, praças, jardins, redes de água, de esgoto, de drenagem pluvial, canalização de córregos, abertura e pavimentação de vias, construção de casas populares etc.;
 - reequipamento de unidades escolares, postos de saúde, aquisição de viaturas e máquinas, computadores, mobiliário etc.



- De acordo com a Constituição (art. 165, § 1º), o conteúdo do plano plurianual consiste em diretrizes, objetivos e metas da Administração para as despesas de capital e outros delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.
- Qual o significado deste mandamento? Significa que os problemas, como as soluções, não são estanques; ao contrário, evoluem com o tempo e a situação. Logo, a despesa de capital não decorre de decisão solitária, mas pode estar articulada a outras decisões e medidas complementares. Resultam, assim, de uma estratégia de intervenção e criam compromissos com o futuro.



- Veja-se exemplo: no setor de saúde, se o plano plurianual contempla para o próximo ano a construção de edifícios para hospitais, ambulatórios ou postos de saúde, então será necessária, para o ano subsequente, a previsão de médicos, enfermeiros e atendentes, a não ser que se vá aproveitar recursos humanos já existentes.
- O mesmo raciocínio se aplica às despesas de duração continuada, que são aquelas despesas realizadas com a manutenção ou aperfeiçoamento dos serviços já existentes à época de sua elaboração.



- Alguns Municípios não elaboram ou nunca elaboraram planos plurianuais. Essa falta é registrada como ocorrência negativa, que não estimula as Administrações a alargar sua visão do futuro, que não leva os Governos a estudarem com a sociedade metas do desenvolvimento, como é sua função. Mais adiante são feitas algumas considerações práticas que justificam essa preocupação e convidam a valorizar a prática do plano plurianual nos Municípios.



• A LEI DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

- A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO foi introduzida no sistema orçamentário brasileiro pela Constituição de 1988. É um projeto de lei que o Executivo submete ao Legislativo estabelecendo as regras para a elaboração do orçamento do exercício seguinte. Portanto, a apresentação da LDO ao Legislativo, para sua aprovação ou rejeição, antecede a remessa da Lei de Orçamento Anual – LOA.



- O conteúdo da LDO deve ser o seguinte, conforme o § 2º do art. 165 da Constituição:
- metas e prioridades da Administração, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- orientação para elaboração da lei orçamentária anual;
- disposições sobre alterações na legislação tributária;
- concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos ou alterações da estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da Administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.



- A Lei Complementar no 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, ampliou o alcance e conteúdo da LDO no campo da execução orçamentária e da necessidade de o projeto da LDO conter Anexo de Metas Fiscais e outros relacionados no § 2º do art. 4º da LRF. A Lei de Diretrizes Orçamentárias é mencionada em outros dispositivos da LRF, a qual vale a pena ler com atenção.



• A LEI DO ORÇAMENTO ANUAL

- O projeto de lei orçamentária é uma forma padronizada estabelecida na Lei nº 4.320/64. O padrão se aplica à União, aos Estados e aos Municípios. Deverá conter a discriminação da receita e da despesa de forma a evidenciar a política econômico financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.



- O princípio da unidade orçamentária tende a reunir, em um único total, todas as receitas, de um lado, e todas as despesas, de outro. Inibe a generalização da prática dos orçamentos paralelos, constituindo-se o orçamento num único documento. Não existe, portanto, no âmbito da Administração Municipal, um orçamento da Prefeitura e outro orçamento da Câmara. O que na realidade existe como peça formal é o orçamento do Município.
- Isto não impede, no entanto, que o Legislativo participe do processo de elaboração orçamentária, formulando os programas que lhe cabe executar para seu funcionamento e administração e encaminhando tais informações ao Executivo para incorporação à proposta orçamentária, que apresentará o somatório de todas as dotações destinadas aos órgãos do Governo – Prefeitura e Câmara – e da Administração, sejam eles pertencentes ao Executivo ou ao Legislativo.



- Pelo princípio da anualidade, como o nome indica, o orçamento é elaborado e aprovado para vigorar pelo período de um ano. No Brasil o exercício financeiro coincide com o ano civil. Isto significa que o exercício financeiro se inicia em 1º de janeiro e termina em 31 de dezembro.
- Existe, ainda, o princípio da exclusividade determinando que a lei de orçamento não poderá conter dispositivo estranho à previsão da receita e fixação da despesa, que será analisado mais adiante.



• PRAZOS DE REMESSA AO LEGISLATIVO

- Existe uma sequência entre os documentos:
 - 1) Plano Plurianual;
 - 2) Lei de Diretrizes Orçamentárias;
 - 3) Lei de Orçamento Anual.
- A sequência leva o segundo documento a depender do conteúdo do primeiro, assim como o terceiro a depender do que disponha o segundo.
- A Constituição Federal preceitua, no § 9º do art. 165, que cabe à lei complementar:
 - “I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual;
 - II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para instituição e funcionamento de fundos”.



- Os orçamentos públicos ainda se regem pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Para preencher a lacuna, no que se refere a prazos de remessa dos projetos de lei ao Legislativo, foi inserido no art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o § 2º, que assim preceitua:
 - “Art. 35. *omissis*:
 - § 2º. Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II serão obedecidas as seguintes normas:
 - I - o projeto de plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;
 - II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;
 - III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa”.



- Os dispositivos são dirigidos ao Governo Federal, mas, por analogia, aplicam-se também aos Governos Estaduais e Municipais.
- Ocorre que, quando da elaboração das respectivas Leis Orgânicas, alguns Municípios se omitiram na fixação de prazos para remessa do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual; outros mandaram aplicar a regra estabelecida no § 9º do art. 165 da Constituição Federal.



- Aos que assim procederam, aplicam-se as regras do art. 35, § 2º do Ato das Disposições Transitórias da Constituição. Aos primeiros, por analogia, e aos segundos, por princípio geral de direito.
- Aqueles Municípios que fixaram datas de remessa diretamente na Lei Orgânica ou com fulcro nela, através de lei específica, devem observar os prazos por eles fixados.
- Assim, recomenda-se especialmente aos Vereadores que verifiquem nos seus Municípios os prazos que foram fixados para a remessa dos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual ao Legislativo. A rigor, essa preocupação deve ocorrer logo no início do ano para o exercício seguinte. O prazo para a remessa da LDO é até 15 de abril, o que significa que as metas que se desejam ver contempladas no orçamento anual do exercício seguinte devem ser incluídas no projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias.



- **VOTAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL, DA DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E DO ORÇAMENTO**

- **RECEBIMENTO PELA CÂMARA**

- Os prazos para apreciação dos projetos de lei do Plano Plurianual, de Diretrizes Orçamentárias e de Orçamento Anual são os previstos no art. 35, § 2º, inciso I, II e III do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ou na Lei Orgânica do Município, se esta dispuser sobre o assunto.
- Caso o Legislativo não se pronuncie nos prazos previstos, a sessão legislativa não será encerrada, ou seja, não se iniciará o recesso parlamentar. O não cumprimento desses prazos, além de irregularidade, é um gerador de disfunções e prejuízos ao sistema de decisão e gerência da coisa pública.



• EMENDAS

- Emendas aos projetos de lei são propostas de alteração de texto que se encontra em tramitação na Câmara Municipal. A apresentação de emenda somente poderá ser feita por Vereador, pela Mesa Diretora ou pelos órgãos técnicos da Câmara, ou seja, suas comissões.
- Nos projetos de lei, via de regra, o Prefeito não pode oferecer emendas. Entretanto, no caso do orçamento, o art. 166, § 5º, da Constituição Federal abriu uma exceção, permitindo ao Executivo propor modificações nos projetos de PPA, LDO e de Lei do Orçamento, enquanto não for iniciada, na Comissão de Orçamento, a votação da parte cuja alteração é proposta.



- **As emendas oferecidas aos projetos de lei são das seguintes espécies:**
- **Supressiva:** tem por finalidade suprimir qualquer parte do projeto de lei. Exemplo: suprimir autorização na lei do orçamento para que o Prefeito possa realizar operação de crédito por antecipação da receita ou para abertura de crédito suplementar até determinado limite ou, ainda, a eliminação de um programa, projeto ou atividade;
- **Modificativa:** como o próprio nome indica, visa modificar a redação de uma proposição sem que isso venha a alterar substancialmente o conteúdo. Objetiva, sobretudo, tornar mais explícita ou mais clara uma ideia.



- A emenda modificativa, neste caso, poderia ser no sentido de explicar, em projetos específicos, o quanto seria despendido no saneamento e preservação dos córregos nomeados, sem alterar o total destinado ao subprograma geral:
- substitutiva: objetiva substituir qualquer parte de uma proposição;
- aditiva: também de acordo com o próprio nome, acrescenta algo à proposição original.
- A apresentação de emendas à lei de diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual tem limitações impostas pela Constituição, conforme se verá a seguir. Portanto, se o Vereador deseja influir na elaboração do programa de Governo que se inicia não pode deixar de emendar o projeto de lei do plano plurianual. A apresentação das emendas ao plano plurianual não está sujeita a nenhuma restrição constitucional, ressalvadas, é claro, aquelas fruto de devaneio do seu autor.



1. Em tese, o projeto de plano plurianual encaminhado pelo Executivo pode ser modificado pelo Legislativo, conferindo a este, de forma não explícita na Constituição, o poder de interferir na ação do Governo Municipal.

2. Os §§ 3º e 4º do art. 166 da Constituição Federal preveem que a emenda ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias e ao orçamento só poderá ser aprovada se satisfizer às seguintes condições:

- Primeira: as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias têm de ser compatíveis com o plano plurianual. As emendas ao projeto de lei de orçamento devem ser compatíveis com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. A hierarquia do plano plurianual sobre a LDO e desta sobre a proposta de orçamento anual é consagrada por esta regra.



- Assim, não podem ser aprovadas emendas que suprimam, modifiquem ou substituam objetivos e metas fixados no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias. A emenda aditiva não sofre de início este tipo de restrição, dependendo do seu objetivo, mensuração e expressão monetária, conforme se verá a seguir.
- Em princípio, essa norma de proibição é fácil de aplicar. O nó górdio da questão ocorre, porém, quando inexistem o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias. De fato, só podendo haver compatibilidade ou incompatibilidade entre duas ou mais coisas quando elas existem, que termo de referência se teria para comparar um projeto novo dentro de um plano? O entendimento tem sido no sentido de que não se aplica o dispositivo da incompatibilidade da emenda quando o Governo não dispõe de LDO ou plano plurianual, ou de ambos, podendo então resultar a aprovação de qualquer emenda, mesmo quando esta seja incoerente com a realidade do Município.



- Por essa razão, volta-se a insistir na necessidade da existência dos dois documentos, sem o que não haverá ação planejada. É bom lembrar que a execução orçamentária estará dependente do que dispuser a LDO.
- O segundo requisito mínimo para que uma emenda ao orçamento anual venha a ser aprovada é que indique os recursos necessários para executá-la, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:
 - as dotações para pessoal e seus encargos;
 - serviço da dívida.



- A terceira hipótese admitida pela Constituição – transferências tributárias para Estados, Municípios e Distrito Federal – não se aplica ao Município.
- A redação do inciso II do § 3º do art. 166 da Constituição Federal remete diretamente, é claro, ao estudo das emendas do tipo aditivo. O autor da emenda supressiva, modificativa ou substitutiva geralmente não tem necessidade de indicar recursos; pelo contrário, talvez possa até propiciar anulação ou mais racionalidade na utilização dos recursos previstos. Mas, ao apresentar emendas aditivas, provavelmente propõe aumento de despesas que não poderiam ser contrabalançadas apressadamente com a ideia de aumento de receitas.



- Terá então de indicar recursos decorrentes da renúncia a certos objetivos, de cortes de outros gastos, com a limitação de que esses gastos não poderiam ser dotações de pessoal nem encargos ou serviço da dívida.
- Vale notar que as despesas de pessoal e seus encargos incluem:
- vencimentos, adicionais, auxílios, treinamento de recursos humanos, indenizações,
- diárias, ajudas de custo, horas extras, representações, substituições e outras despesas decorrentes de pagamento de pessoal em serviço na entidade e encargos (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, contribuições para institutos de previdência e outros encargos que a Administração deverá atender pela sua condição de empregadora e resultantes de pagamento de pessoal).



- O serviço da dívida quer dizer:
- juros de dívida contratada e títulos do Tesouro, descontos e comissões sobre títulos do Tesouro, correção monetária sobre operações de crédito por antecipação da Receita, bem como aqueles recursos destinados à amortização de dívida contratual.
- Este segundo requisito não se aplica ao projeto de LDO, que enumera somente as metas e prioridades da Administração Municipal e orienta a elaboração do orçamento anual.
- A Constituição também admite a aprovação de emendas que sejam relacionadas:
 - a) Com a correção de erros e omissões



- A palavra erro pode ser adjetivada de várias maneiras. O erro por vezes pode ter o sentido de ignorância. O erro é a falsa ideia ou o falso sentido que se tem de alguma coisa. A ignorância é a falta de conhecimento, revelando falta total de ideia. Pode haver erro na classificação de item de receita, de elemento de despesa, na codificação de programa, projeto ou atividade. Pode também haver erro aritmético, também chamado erro de cálculo, e, em sentido mais amplo, erro de conta. Este erro, fortuito ou deliberado, ainda é bastante comum, apesar do que dispõem os arts. 11, 12 e 13 da LRF, principalmente na projeção da receita, apresentada de forma superestimada, com igual reflexo na fixação da despesa.



- Detectado esse tipo de erro, a emenda visando corrigi-lo deve ser feita na despesa, que deve ser fixada em termos reais. Explica-se o porquê. A receita é estimada e pode sofrer, durante a execução orçamentária, variação para mais ou para menos. A variação entre o previsto e o arrecadado pode ser um percentual inexpressivo ou de grande expressão. Quando essa variação é para mais, surge o excesso de arrecadação, que pode ser uma fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais.



- Quando é para menos, e a fixação da despesa está hiperinflacionada, pode, se durante a execução orçamentária não houver controle financeiro eficiente, gerar dívida flutuante impagável, comprometendo a credibilidade do Município e o comprometimento de receita futura. É bom lembrar que a despesa orçamentária é autorizada e durante a execução do orçamento pode ficar aquém da fixação, porém não além.



- Uma forma de diagnosticar se a receita está superestimada é comparar a arrecadação do exercício em curso, através dos balanços mensais da execução orçamentária, com a projeção da receita constante da proposta orçamentária.
- Essa tarefa não é espinhosa nem complicada num regime de moeda estável, porém de difícil execução numa inflação galopante. Quando for diagnosticado que a receita está superestimada, a despesa deve ser deflacionada na mesma proporção. A emenda a ser apresentada deve ser modificativa.



- A previsão original da receita deve permanecer intacta, o que não tem a menor importância. Essa emenda deve demonstrar diferença entre a receita e a despesa que se denomina superávit. Esse valor deve ser classificado como receita de capital, conforme o § 2º do art. 11 da Lei no 4.320/64, porém não se constituirá em item de receita orçamentária, segundo determina o § 3º do mesmo artigo. Essa operação é, por assim dizer, artifício para que essa diferença não seja computada duas vezes.



- Outra solução é, se assim for de desejo do Legislativo, classificar essa diferença como reserva de contingência, normatizada pelo art. 5º, III, da LRF. É uma quantidade de recursos não comprometidos para a abertura de créditos suplementares e especiais. É possível que a proposta orçamentária tenha deixado de considerar, por exemplo, um item de receita: destinação de dotação para custeio de serviço anteriormente criado, para pagamento de encargos da dívida contratada, a inclusão de projeto prioritário integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias ou o estabelecimento de metas a serem alcançadas e outras hipóteses. Nestes casos a emenda será aditiva, preenchendo a lacuna da proposta orçamentária.



- b) Com dispositivos do texto do projeto de lei
- Aqui abre-se espaço para mencionar o princípio da exclusividade, mencionado no art. 165, § 8º da Constituição. O princípio da exclusividade proíbe a inclusão na lei orçamentária de dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. Isto significa que a lei de orçamento não deve conter matéria dispendo sobre pessoal, tributos, serviços públicos ou outro qualquer dispositivo que não seja previsão da receita e fixação de despesa. É comum o Legislativo incluir disposições sobre a execução orçamentária, o que é inconstitucional, motiva a aposição de veto — às vezes rejeitado — e obriga a proposição de ações judiciais.



- O princípio da exclusividade admite duas exceções: a autorização para a abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação da receita, nos termos da lei.
- Essas exceções objetivam a economia processual. No caso dos créditos suplementares, aqueles destinados a reforço de dotação orçamentária, a autorização prévia é o reconhecimento de que determinada dotação pode ter sido subestimada, fato bastante plausível quando se fazem projeções ou práticas idênticas, não se justificando a solicitação específica para cada caso, o que implica retrabalho, do Executivo e do Legislativo. Essa autorização deve corresponder a um percentual da despesa total. Não há limite, porém é bom lembrar que não se justificam percentuais elevados, acima de 30%, conforme se verifica no cotidiano dos orçamentos municipais.



- A Câmara não está obrigada a conceder essa autorização, as demais também não, mas não conceder autorização alguma é no mínimo demagogia.
- As operações de crédito são de duas espécies. A primeira é de longo prazo e seu montante não pode exceder o previsto para as despesas de capital (CF, art. 167, II). Esse tipo de operação se assemelha àquelas para financiamento de alguma atividade, tal qual a realizada pelas pessoas físicas e jurídicas perante as instituições financeiras. É uma operação orçamentária.



- A segunda – daí a expressão *ainda que*, no Texto Constitucional – são operações de crédito de curto prazo denominadas por antecipação da receita. Isto é, o Município tem a expectativa ou a certeza de realização de receita a curto prazo e faz um empréstimo antecipando o seu ingresso.
- Assemelha-se ao caso do indivíduo que faz um vale junto ao empregador para pagar no fim do mês ou se utiliza do crédito especial de sua conta bancária, ou do comerciante que recorre ao banco descontando duplicata.



- No jargão do meio financeiro, essa operação é conhecida como ARO – Antecipação de Receita Orçamentária, atualmente regulamentada pelo art. 38 da LRF, e deve ser liquidada até trinta dias após o encerramento do exercício financeiro, excetuadas aquelas contratadas no último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo, que deverão ser liquidadas até trinta dias antes do encerramento do exercício – 30 de novembro.
- Acrescente-se que a Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, trouxe novas orientações relacionadas com os orçamentos, razão pela qual recomenda-se sua leitura atenta.



• APROVAÇÃO, REJEIÇÃO, SANÇÃO, VETO E PROMULGAÇÃO DO ORÇAMENTO.

- Os projetos de orçamento público tramitam no Legislativo como os demais projetos, embora o Regimento Interno possa conter dispositivos específicos. Concluído o trabalho das Comissões da Câmara encarregadas de examinar os projetos de lei, estes são enviados a Plenário para aprovação ou rejeição. Uma vez aprovado, com ou sem emendas, o projeto ainda não constitui lei propriamente dita, tendo de percorrer as fases finais do processo legislativo. O próximo passo é seu envio ao Prefeito para sanção ou veto, assunto que é objeto do capítulo deste livro sobre processo legislativo.



- **Em relação a veto aposto à lei de orçamento, deve-se considerar as seguintes situações:**
- vetos relacionados com o texto do projeto de lei:
 - - nesta hipótese se aplicam as regras descritas no capítulo mencionado;
- veto a programa, projeto ou atividade constante dos anexos ao orçamento:
 - - neste caso também se aplicam as regras gerais, com uma particularidade: os recursos destinados ao programa, projeto ou atividade vetados ficarão disponíveis para a abertura de crédito suplementar ou especial, conforme o § 8º do art. 166 da Constituição;
- veto total à Lei de Orçamento:
 - - a hipótese é esdrúxula, mas juridicamente viável. O veto total, se mantido, assemelha-se à rejeição do projeto de lei do orçamento cujas consequências serão examinadas a seguir.



- O veto aplicado à lei do plano plurianual ou à lei de diretrizes orçamentárias segue as regras comuns aos demais projetos de lei.
- A promulgação é ato praticado pelo Prefeito, pelo Presidente da Câmara, ou, ainda, pelo Vice-Presidente da Câmara, que atesta a existência da lei formalmente acabada a fim de que possa ser executada. Veja-se, a respeito, o capítulo deste livro dedicado ao processo legislativo.



- Caso o orçamento seja rejeitado pela Câmara, o Prefeito poderá efetuar as despesas de custeio e outras decorrentes de contratos anteriormente assinados. As despesas novas deverão ser autorizadas através de créditos especiais ao longo do exercício. A inexistência de orçamento não impede o Município de lançar e arrecadar os tributos e outras receitas.



• **TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL**

- Por força do princípio constitucional da publicidade, a transparência é considerada elemento primordial da gestão fiscal responsável, com enfoque na divulgação das contas públicas.
- Neste sentido, a Lei Complementar no 131/2009 acrescentou dispositivos à Lei Complementar no 101/2000 (LRF), com objetivo de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, promovendo a transparência da gestão fiscal através da ampla divulgação de tais dados.



- A transparência fiscal, portanto, está prevista nos arts. 48, 48-A e 49 da LRF, tendo como principais instrumentos os planos, orçamentos e lei de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.
- Outro aspecto importante inserido pela LC nº 131/2009, foi a institucionalização do chamado orçamento participativo. O parágrafo único, inciso I, do art. 48 dispõe que a transparência será assegurada mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão do PPA, da LDO e da LOA.



- A transparência fiscal também deverá ser assegurada através da ampla divulgação das informações, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, bem como pela adoção de sistema integrado de administração financeira e controle que atenda ao padrão mínimo de qualidade, e os requisitos mínimos de contabilidade e de segurança.
- Em conformidade à LRF, o Decreto no 7.185/2010 definiu o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado no âmbito de cada ente da Federação e a Portaria no 548/2010 do Ministério da Fazenda estabeleceu os requisitos mínimos de contabilidade e de segurança, adicionais aos previstos no referido decreto.



- Quanto à indicação das prestações de contas e o respectivo parecer prévio como instrumento de transparência da gestão fiscal, dispõe a LRF que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, na Câmara Municipal e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade (LRF, art. 49).
- A fim de assegurar o cumprimento de tais determinações, o art. 73-B da LRF estabeleceu prazos a serem observados, de forma que, até maio de 2013, todos os Municípios brasileiros já estejam adaptados para o cumprimento das exigências da LC nº 131/2000 e do Decreto no 7815/2010. A Portaria no 548/2010 estabeleceu ainda uma série de exigências as quais deveriam ser cumpridas de forma obrigatória pelos Municípios a partir de 2013.
- Por consequência, os entes que não disponibilizaram suas informações orçamentárias e financeiras nesses prazos estão proibidos de receber transferências voluntárias enquanto perdurar essa irregularidade.



- Ressalte-se que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas.
- Dessa forma, a transparência fiscal se consagra como importante ferramenta de fiscalização da Administração Pública, constituindo mecanismo de combate à corrupção, buscando estimular os administradores a agirem com responsabilidade e contribuindo para o fortalecimento da gestão fiscal.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, Edmir Netto de. Curso de Direito Administrativo. 5ª Ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.
- CITADINI, Antônio Roque. O Controle do Tribunal de Contas. Artigo publicado em <http://www.citadini.com.br/palestras/p980909.htm>, acessado em 16/12
- FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Licitações e Contratos Administrativos. 1ª Ed. Distrito Federal: Editora Fórum, 2007.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª Ed. São Paulo: Dialética, 2012.



“O castigo dos bons que não fazem política é serem governados pelos maus.”

Platão.

Gratidão a todos!

