



Palestrante: Dr. Jarbas de Souza Silveira

Advogado

OAB/MG 147.851

E-mail: jarbassilveira.adv@gmail.com



**AUTONOMIA MUNICIPAL: O
PAPEL DOS VEREADORES
NO PROCESSO
LEGISLATIVO, NA
FISCALIZAÇÃO E NA
CONSOLIDAÇÃO DO PACTO
FEDERATIVO BRASILEIRO"**



Autonomia Política e Eleições Municipais;
A Câmara Municipal e o Poder Legislativo;
Funções e Responsabilidades do Prefeito Municipal;
Direitos e Deveres dos Vereadores;
A Inviolabilidade e as Funções Fiscalizadoras dos Vereadores;
O Processo Legislativo Municipal'
A Competência Municipal para Suplementar Legislações Federais e Estaduais;
Autonomia Legislativa e Poder-Dever do Município;
Sanção, Veto e Outros Aspectos Relevantes na Proposição de Leis;
Autonomia Financeira e Fontes de Receita Municipal;
Sugestões para Reduzir Despesas no Município;
A Importância do Autogoverno na Gestão Local;
O Papel do Legislativo na Consolidação do Pacto Federativo;



APRESENTAÇÃO

- O presente curso trata da organização administrativa abordando a autonomia do Município e do papel dos Vereadores para uma eficiente fiscalização das Leis Municipais. A compreensão dos temas é imprescindível para a adequada gestão do território municipal e do próprio funcionamento da máquina pública. As demandas por melhorias na gestão devem ser precedidas por demandas pela adequada organização do Município para o exercício da sua autonomia. Poderá, assim, esse ente da Federação (Município) planejar, implementar e gerir de forma satisfatória suas políticas públicas em prol da sociedade.



INTRODUÇÃO

- É sabido que o Brasil é uma República Federativa composta pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (Constituição Federal – CF, art. 1º). Como se vê, a CF de 1988 integrou o Município à Federação, eliminando qualquer dúvida que existisse quanto à qualificação dessa esfera de governo como ente federativo.
- Nessa qualidade, o Município possui autonomia garantida pelo art. 18 da CF, que, ao tratar da organização político-administrativa da República, estabelece que essa autonomia se dá nos termos da própria Constituição. Além disso, os Municípios, enquanto entes federativos, têm competências administrativas, legislativas e tributárias próprias, asseguradas pela Constituição Federal



- Os vereadores desempenham um papel essencial para que essa autonomia seja efetivada. Como representantes do povo no âmbito municipal, cabe a eles elaborar leis que atendam às demandas locais, fiscalizar o Executivo municipal e garantir que as políticas públicas sejam aprovadas de forma eficiente e em conformidade com a legislação.
- A atuação responsável e comprometida dos vereadores é fundamental para que o Município exerça suas competências de legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual no que couber e organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos.



- Assim, a autonomia administrativa dos Municípios é um pilar essencial para as declarações do pacto federativo brasileiro, permitindo que cada ente federativo atue de forma independente dentro dos limites constitucionais. E, para que isso se concretize, é necessária uma atuação ética e competente dos vereadores, já que eles são os guardiões dos interesses da população no legítimo exercício de suas funções legislativas e fiscalizadoras, garantindo o bom funcionamento da administração pública municipal e a promoção do bem comum.



- Pode-se dizer, em consequência, que a autonomia não é irrestrita, já que vários dispositivos constitucionais regulamentam, estabelecem normas, criam condições e obrigações para o exercício da dita autonomia. Ou seja, determinam o alcance e também os limites da autonomia municipal.
- Na interpretação dos especialistas, a autonomia do Município se subdivide em política, legislativa, administrativa e financeira. Essas quatro modalidades englobam toda a atuação do Município, conforme apresentado a seguir.



- Alguns autores acrescentam uma quinta variedade, a organizativa, que consistiria, especificamente, na elaboração da Lei Orgânica Municipal - LOM, que equivaleria a uma Constituição local. No presente curso, considerando que a LOM é parte da capacidade legislativa do Município, a mesma será tratada junto à autonomia legislativa.



- Qualquer Município, como parte da Administração Pública brasileira, submete-se aos princípios comuns a esse ente da Federação e presentes na CF ou consagrados pela jurisprudência e pelos estudiosos. O art. 37 da CF se refere especificamente aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que irão servir de base para as discussões do presente curso em face de sua importância. Outros princípios, não citados na CF, também serão mencionados sempre que oportuno.



Autonomia Política

- Consiste na eleição pela população municipal, na forma de votação direta, do Prefeito, do Vice-prefeito e dos Vereadores, que irão formar os dois Poderes municipais: o Executivo e o Legislativo. No presente capítulo, serão tratadas as características e as funções de cada um desses Poderes frente à autonomia do Município.



• Eleições e autogoverno

- importante lembrar que esses Poderes – Executivo e Legislativo – estão separados por princípio constitucional (art. 2º) que é qualificado como cláusula pétrea (inciso III do § 4º do art. 60 da CF). Resulta daí que cada Poder tem atribuições e competências que não podem ser delegadas, salvo naqueles casos previstos constitucionalmente.



• **Atenção!**

- Cláusulas pétreas são limitações materiais ao poder de reforma da Constituição. Em outras palavras, são dispositivos que não podem ter alteração, nem mesmo por meio de emenda que vise a abolir as normas constitucionais relativas às matérias por elas definidas.



- A eleição se dá para mandato de quatro anos, tanto para o Prefeito e o Vice-Prefeito quanto para os Vereadores, por meio de pleito direto, secreto e simultâneo em todo o país, seguindo-se a posse nas datas estipuladas na CF e na LOM (Lei Orgânica Municipal).
- O Poder Executivo representa o Município por intermédio de seu Chefe, o Prefeito Municipal. Cabe-lhe comandar a estrutura administrativa que, por sua vez, tem por objeto a prestação de serviços e o cumprimento das obrigações reservadas ao Município.



Funções e responsabilidades políticas, executivas e administrativas do Prefeito Municipal

- Ao Chefe do Poder Executivo cabe exercer funções:
- Políticas;
- Executivas e
- Administrativas.
- As funções políticas são exemplificadas pela participação no processo legislativo e pela manutenção de contatos com outros órgãos governamentais, de todas as esferas e poderes, com entidades privadas, organizações comunitárias e sociedade civil, inclusive para promover a reunião de esforços visando à implementação do desenvolvimento local sustentável.



- A articulação política não se esgota com o exemplo de iniciativas em prol da sustentabilidade, pois envolve a convivência com os órgãos e entidades citados para promover conjuntamente iniciativas de interesse geral, negociar conflitos, fomentar o diálogo, mobilizar recursos, governamentais ou não, para concretizar projetos, obter colaboração, apoio e parcerias visando ao interesse da coletividade.



- As funções executivas se desdobram em:
- **Planejar**
- De fato, a formulação de políticas públicas depende de planejamento, quando são examinadas e selecionadas as opções possíveis, definindo-se o alcance do que se deseja e elaborando os instrumentos necessários à sua execução.
- **Dirigir**
- A função de dirigir diz respeito à orientação verbal ou por meio de atos (como, por exemplo, decretos, portarias e instruções) para que os auxiliares saibam o que devem fazer em razão da política geral do Executivo.



- **Coordenar**

- Coordenar refere-se à integração de ações das diferentes unidades administrativas para afastar gastos desnecessários provocados pela duplicidade e dispersão de esforços, como também para fazer com que essas unidades trabalhem de modo articulado, inclusive porque muitas iniciativas requerem a participação de vários órgãos, o que exige coordenação.

- **Controlar**

- O controle é necessário para que seja verificada a execução do que foi decidido e seus resultados, se estão satisfatórios ou se precisam ser feitos correções e ajustes.



- As funções administrativas, por sua vez, dizem respeito ao dia a dia da Prefeitura e de seus desdobramentos.
- Como exemplos, podem ser mencionadas as funções que respeitam à publicação dos atos oficiais, à execução das leis e demais diplomas legais, à imposição de penalidades, à arrecadação da receita municipal, à administração do patrimônio, ao despacho de processos, à prestação de contas conforme exigido pela legislação, entre outras que o Prefeito deve exercer no cotidiano.



- É importante registrar que, assim como o Prefeito Municipal possui prerrogativas garantidas pela CF e pela legislação, ele está também sujeito à responsabilização se cometer atos que contrariem os termos legais que cercam as prerrogativas. Assim, por exemplo, esse agente político submete-se ao Decreto-lei nº 201/67 que enumera os crimes de responsabilidade, cujo autor é sempre o Prefeito.



- No caso de haver a prática de crimes por parte do Prefeito – de responsabilidade, funcionais, comuns e especiais, caberá ao Tribunal de Justiça do Estado apreciar a matéria, conforme consta do art. 29, inciso X da CF.
- A punição do Chefe do Executivo pode se dar ainda pelo cometimento de infrações político administrativas, geralmente definidas na LOM. Nesse caso, o processo compete à Câmara Municipal, que decidirá após examinada a questão posta.



- Há ainda a responsabilidade relacionada com a prestação de contas, que deve atender a normas peculiares, apreciadas pelo Tribunal de Contas, cabendo a esse tribunal emitir o chamado “parecer prévio”. Essa peça técnico-jurídica será objeto de votação por parte da Câmara Municipal, somente deixando de prevalecer por decisão de, pelo menos, 2/3 (dois terços) dos Vereadores.



- O Prefeito, para atender ao enorme rol de atribuições destinadas a ele, deve cercar-se de profissionais/servidores com conhecimento dos assuntos que afetam a Administração. Entre outros exemplos, podem ser destacados especialistas que atuem com:
 - a interpretação e aplicação das leis, o que lhe dará segurança jurídica, princípio aplicável aos entes públicos;
 - a promoção da arrecadação;
 - a prestação dos serviços municipais, como educação, saúde, transporte, assistência social, cuidados com o meio ambiente e segurança;
 - o relacionamento com outras entidades e órgãos



- A estrutura do Poder Executivo deve ser montada de modo a refletir essa preocupação, ou seja, é necessário um número de secretarias compatível com o volume de assuntos tratados pelo Município. O preenchimento dos cargos, então, deve ser feito por pessoas que dominem os temas, de modo a saber enfrentar os problemas que, certamente, surgirão durante o mandato.



A Câmara Municipal e o Poder Legislativo

Passando ao Poder Legislativo, representado pela Câmara Municipal, cabe salientar que ele é, de fato, órgão com poderes de elaborar leis – tema que voltará a ser tratado adiante, ao se abordar a autonomia legislativa. As leis, que abrangem os assuntos de interesse local (CF, art. 30, inciso I), têm a mesma importância e valor que as leis federais e estaduais. Essa é, assim, a função primordial da Câmara Municipal, embora hoje, a segunda função – a fiscalizadora – possua relevante lugar no rol das atribuições camerais, como se verá à frente.



- A Câmara é composta de Vereadores, cujo número varia em função do total de habitantes do Município (veja a CF, art. 29, IV). Essa composição se inicia com 9 Vereadores e pode chegar a 55, número máximo disposto na CF, sempre eleitos para cumprir o mandato de 4 anos, duração equivalente à da legislatura.
- Os Vereadores são, como o Prefeito e o Vice-prefeito, qualificados como agentes políticos, o que significa dizer que sua relação com o Município é orientada pelas normas constitucionais e da LOM, inclusive quanto à perda de mandato se cometidas as chamadas infrações ético parlamentares.



A inviolabilidade e as funções fiscalizadoras do mandato dos Vereadores

- Saliente-se que os Vereadores não possuem a imunidade parlamentar dada pela CF aos membros do Congresso Nacional e aos integrantes das Assembleias Legislativas. Os integrantes do Legislativo Municipal gozam de inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município, a teor do que dispõe o inciso VIII do art. 29 da CF.



- A função fiscalizadora, como abordado anteriormente, tem também papel primordial, posto que à Câmara compete exercer o controle externo da Administração Municipal. Para tal função, a Câmara conta com o auxílio do Tribunal de Contas. Essa função de controlar pode ser desmembrada em duas versões:
- **Controle político**
- O controle político abrange aspectos de mérito e de legalidade, por meio do acompanhamento das decisões do Poder Executivo para verificar se o conteúdo respeita os princípios antes enumerados, se atende ao interesse público e se está de acordo com a orientação das leis.



- Para exercitá-lo, o Legislativo local detém alguns instrumentos, como o pedido de informações ao Executivo, a convocação de autoridades do Município, o convite para que pessoas envolvidas em alguma situação duvidosa prestem esclarecimentos e a formação de comissões de inquérito que têm poder investigatório no âmbito da Administração local, direta e indireta. Os procedimentos a que estão submetidas essas comissões constam na LOM e no Regimento Interno cameral.



- **Controle financeiro**

- O controle financeiro é exercido por meio do exame de informações da Administração sobre o andamento do fluxo de caixa, abrangendo receita e despesa, e sobre o patrimônio público. Nesse caso, a Câmara recebe o apoio técnico do Tribunal de Contas competente, que, como dito antes, prepara o chamado parecer prévio, que será objeto de votação pelos Vereadores, observado o quórum constitucional.



• **Atenção!**

- Por força do que dispõe a CF, as contas devem ficar por 60 dias, anualmente, à disposição dos contribuintes, que poderão examiná-las e, se considerarem pertinente, poderão questionar sua legitimidade. Cabe à LOM regular a intervenção dos contribuintes e as medidas a serem adotadas em consequência disso.



- A prática da função fiscalizadora poderá provocar o julgamento, pelos Vereadores, dos agentes políticos, o que, no dizer de alguns especialistas, consistiria em outra função. Contudo, no presente curso, é dada preferência à interpretação de que tal julgamento se trata de uma consequência da função fiscalizadora. Considerando essa abordagem, não é necessária a dissociação das funções.



- A Câmara Municipal se organiza internamente – e esta é a sua terceira função - conforme orienta a LOM e detalha o seu Regimento Interno. A Câmara usará o ato legislativo denominado resolução para estabelecer a sua estrutura e o seu quadro de pessoal, embora a remuneração dos servidores deva ser determinada por meio de lei, assunto que também voltará adiante.



- Os Vereadores, para o bom exercício do mandato, podem (e devem) apresentar projetos de lei – com algumas limitações, como se verá no próximo item do curso –, de resoluções, de decretos legislativos, assim como indicações em que solicitem ao Poder Executivo alguma providência, sempre observando o conteúdo da LOM e do Regimento Interno.



- Podem, ainda, tentar convencer os colegas e a opinião pública quanto a determinadas medidas propostas ou em fase de preparação, de modo a obter o apoio para que se façam as devidas correções ou se rejeitem as que são desfavoráveis ao interesse público.



Direitos e deveres dos Vereadores

- A votação em plenário ou nas comissões, a preparação de pareceres como relator de matéria que está sendo examinada, a participação na eleição da Mesa Diretora e das comissões e nas demais decisões que a Câmara toma são direitos do Vereador.
- Tais direitos dos Vereadores, contudo, poderiam também ser qualificados como deveres, pois sua eleição tem por objetivo representar o eleitorado no Poder Legislativo. Nessa condição, a omissão nos afazeres legislativos, em suas variadas formas, consistiria em descumprimento da missão que lhes foi dada pelo voto.



- Pode-se concluir este item lembrando que o Município, na qualidade de pessoa jurídica de direito público, possui capacidade política e goza de prerrogativas, como as outras esferas governamentais, cada uma detendo poderes para atuar no âmbito de sua competência de modo a atender ao que deseja e precisa a população local.
- Outras atribuições dos Vereadores e da Câmara Municipal serão tratadas a seguir, ao se abordar a autonomia legislativa.



Autonomia Legislativa

- Essa autonomia está garantida pela CF, cujo art. 30, em seu inciso I, proclama que compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local. Isso está diretamente vinculado ao princípio constitucional da legalidade, visto que, sem autorização legal, significado resumido desse princípio, nada pode ser feito pelas autoridades administrativas.



- Assim, para que possa estabelecer normas e exigir o seu cumprimento, o Município deve elaborar leis, inclusive porque a CF impõe, em seu art. 5º, inciso II, que :
- “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.



- Os dispositivos constitucionais, portanto, combinam-se:
- para que o Município estabeleça uma regra é preciso lei. Sem esta, o cidadão não estará compelido a cumprir o que deseja a Administração. Acentue-se que, como está no trecho acima transcrito da CF, isso vale tanto para permitir como para proibir; tanto para obrigar a fazer como para impedir que se faça algo.



A COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA SUPLEMENTAR A LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL

- A autonomia legislativa é complementada pela competência municipal para suplementar a legislação federal e estadual. Isso significa que o Município pode fazer leis que permitam, em âmbito local, a aplicação da lei federal ou estadual.



- A legislação suplementar obedece às normas básicas ditadas nas leis federais ou estaduais.
- **Exemplo:**
- As normas gerais de direito tributário estão contidas na legislação complementar federal; pode o Município legislar sobre o assunto, porém ele deverá respeitar essas normas, sendo impedido de contrariá-las ou de criar novas. Nesse cenário, o Código Tributário Municipal irá suplementar o Código Tributário Nacional.
- O meio ambiente também pode ser objeto de lei municipal, mas esta deverá seguir a orientação dada na legislação das outras esferas. Assim, por exemplo, os Municípios podem expedir leis que instituam conselhos e fundos municipais de meio ambiente e que disciplinem o licenciamento ambiental, porém essas leis deverão estar de acordo com o disposto na legislação federal e estadual. A educação e a saúde são também exemplos de matérias que podem ser tratadas em nível municipal, sempre com a observância da legislação federal ou estadual.



- Falou-se antes que a autonomia legislativa permite que o Município legisle sobre aquilo que é de interesse local (O interesse local pode ser conceituado como aquele que possui predominância sobre os demais ou, em outras palavras, salienta-se na comparação com os interesses da União ou do Estado). Isso abrange vasto campo de atribuições que possuem ligação direta com a vida da população local e com as conveniências da Administração, porém não afasta inteiramente o interesse regional ou nacional, já que estes também ecoam no Município.



- Observados os comentários anteriores, deve-se lembrar de que, mesmo que haja necessidade de legislar para resolver determinada questão, o Município não pode editar lei cuja competência seja federal ou estadual. Se esses governos não produziram diploma legal que atenda ao interesse do Município, cabe-lhe tentar junto a eles para que façam a lei nova ou as mudanças que virão atender às necessidades locais.



A Lei Orgânica Municipal - LOM

- A principal lei elaborada pelo Município é a LOM que, no texto constitucional, tem o objetivo de reger as atividades municipais. A prática, no entanto, vem mostrando que em número expressivo de Municípios a LOM não atingiu esse objetivo, por várias razões.
- A LOM deve versar sobre organização municipal, mostrando os limites e a divisão administrativa e a estrutura dos órgãos políticos do Município, sem entrar em detalhamento, porque este será feito posteriormente por meio de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.



- Ela deve também regular as relações entre os dois Poderes, Executivo e Legislativo, relacionar as competências municipais, o âmbito de atuação do Município, ordenar atribuições privativas do Executivo e do Legislativo, bem como as que são exercidas articulada ou integradamente.
- Em adição, a LOM deve dispor sobre o processo legislativo; tratar dos direitos e das vedações aplicadas aos Vereadores, ao Prefeito e aos auxiliares deste; abordar as diversas políticas públicas, relacionando o que o Município deve fazer em relação a elas; e regulamentar o encaminhamento das leis orçamentárias (anual, de diretrizes e plurianual), que possuem algumas regras específicas, diferentes do processo legislativo normal.



- Ocorre, no entanto, que, com frequência, a LOM contém normas que deveriam estar em leis ordinárias ou complementares, o que burocratiza a Administração, já que os detalhes cabem nas leis citadas. Acrescente-se que, muitas vezes, essas normas são de iniciativa privativa do Poder Executivo, resultando em comandos que não estão coerentes com a CF.



- Há também, frequentemente, repetição de dispositivos da CF ou da Constituição do Estado, o que é desnecessário e pode ser danoso, porque as Constituições são emendadas e nem sempre se faz o devido ajuste na LOM, ficando esta com artigos e seus desdobramentos incompatíveis com o novo texto constitucional.



• **Atenção!**

- Para atender à boa técnica legislativa, a LOM pode fazer referência à CF, sem, todavia, haver transcrições ou citação de números dos dispositivos, já que estes também podem ser mudados pelas emendas.
- Recorde-se de que são mais de 80 emendas constitucionais promulgadas até o final de 2014. Muitas delas trazem reflexos na organização municipal e, portanto, se a redação original estiver citada na LOM, o dispositivo correspondente poderá ser até contraditório, o que, no mínimo, torna esse trecho inútil, podendo chegar a causar embaraços quando sua aplicação se torna necessária



O processo legislativo

- Quando se fala em autonomia legislativa não se pode deixar de abordar o processo legislativo. É por meio deste que se produzem os atos legislativos. Esses atos se diferenciam dos atos administrativos, não se sujeitam ao processo legislativo.
- Submetem-se ao processo legislativo as emendas à LOM, as leis ordinárias, as leis complementares, as leis delegadas, as resoluções, os decretos legislativos e as medidas provisórias - MP.



- As MPs foram citadas por último porque são adotadas por poucos Municípios, já que, durante algum tempo, prevaleceu a interpretação de que as MPs só poderiam ser expedidas pelo Presidente da República. Esse entendimento foi mudado pelo Supremo Tribunal Federal – STF, que decidiu ser possível aos Estados a utilização desse ato, fazendo com que, por analogia, o Município também pudesse expedi-lo (BRASIL, 2004).



- A edição de MPs, conforme está na citada decisão do STF, somente se pode dar se a LOM contiver previsão. Além disso, suas hipóteses serão as mesmas previstas na CF, isto é, relevância e urgência. O fato é que são em número mínimo os Municípios que adotaram essa possibilidade.



- O processo legislativo pode ser conceituado como:

- “o conjunto de atos processuais que regula a elaboração dessas normas jurídicas - sua criação, modificação ou revogação” (AGUIAR & GONÇALVES, 2008. p. 71).



- Os princípios básicos do processo legislativo encontram-se na CF e são de cumprimento obrigatório. É possível, porém, sua adaptação em determinados casos já que, muitas vezes, dirigem-se às Casas do Congresso Nacional, enquanto o Município possui apenas uma Casa Legislativa, ou a situações que não se aplicam ao ente local.



- O Regimento Interno da Câmara, por sua vez, deve conter o detalhamento do processo. Ou seja, as medidas que devem ser seguidas para que um projeto de lei, por exemplo, possa tramitar desde a sua proposição, passando pelo encaminhamento às comissões, os prazos a serem observados, a inclusão na pauta das sessões, até o encerramento com a sua aprovação ou rejeição pela maioria da Câmara.



- A LOM deve enfrentar expressamente as questões relativas às emendas à própria LOM, que possuem algumas especificações, diferenciando-se das emendas aos projetos em geral.
- Entre outras especificações, destaca-se a exigência de quórum de 2/3 do total dos membros do Legislativo para a aprovação das emendas, semelhante à maioria qualificada exigida na aprovação da própria LOM.



A iniciativa de proposição das leis e quórum

- Outro ponto importante que deve ser respeitado pela LOM é o que diz respeito à iniciativa das leis, o que está diretamente ligado ao princípio da separação dos Poderes, já mencionado antes. Será seguido o que determina a CF no parágrafo 1º de seu art. 61, que reserva ao Poder Executivo a iniciativa das leis que versem sobre:
- 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 e extinção de órgãos da estrutura do Poder Executivo.



- O art. 65 da CF também reserva ao Poder Executivo a iniciativa das leis sobre matéria orçamentária, o que é denominado iniciativa vinculada por constituir-se em obrigação.
- A Câmara Municipal, por sua vez, tem como de sua iniciativa privativa as leis que fixam os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, que são também considerados agentes políticos para este e outros efeitos. O art. 29 da CF contém determinação expressa nesse sentido, alertando para outros dispositivos constitucionais que devem ser observados no momento da fixação.



- Os subsídios dos próprios Vereadores também têm sua fixação por iniciativa da Câmara, que deverá fazê-la em uma legislatura para vigência na legislatura seguinte, ou seja, do período do mandato atual para a vigência do mandato seguinte dos Vereadores. Esses subsídios possuem limites e critérios encontrados na CF e detalhados na LOM. Trata-se, assim, de outro exemplo de iniciativa privativa e vinculada, pois somente a Câmara pode propor e essa proposição tem momento certo, ou seja, antes do fim da legislatura em curso.



- A estruturação interna e a criação, transformação e extinção do quadro de pessoal da Casa Legislativa serão objeto de resolução, feita pela mesma Casa. Tal resolução não irá à sanção do Prefeito, posto que esse ato não se submete a essa etapa. A remuneração dos cargos que compõem o quadro de pessoal, por sua vez, será estabelecida por lei, de iniciativa da Câmara, e encaminhada ao Prefeito para sua manifestação.



- O desrespeito ao quórum exigido, por exemplo, leva à anulação da lei, se alguém levantar a contestação, o que acontece repetidamente. Para a abertura das sessões da Câmara, o quórum é de maioria dos Vereadores presentes; para a votação, há variáveis.
- Há matérias que podem ser aprovadas por maioria simples, que corresponde a mais da metade dos votantes, considerados apenas os presentes à sessão. Outras matérias exigem maioria absoluta, que corresponde ao número inteiro imediatamente superior à metade do número total de Vereadores. Tal exigência é imposta em determinados casos pela LOM, como, por exemplo, para a aprovação de leis complementares. Há, ainda, a maioria que é apelidada de qualificada e que corresponde a 2/3 do total de Vereadores.



- A grande maioria das votações em Plenário submete-se ao critério de maioria simples, cabendo à LOM e ao Regimento Interno dispor sobre a condição de aprovação por maioria absoluta ou por maioria qualificada.



Sanção, veto e outros aspectos relevantes na proposição de leis

- Aprovado o projeto de lei pelo Plenário da Câmara Municipal, ele é encaminhado ao Chefe do Poder Executivo para que ele se manifeste. Essa autoridade poderá sancionar, se concordar com seu teor, ou vetar o projeto, se discordar.
- **Sanção**
- A sanção não exige razões explicativas; se o Prefeito concorda, não há o que argumentar. A sanção poderá ser expressa ou tácita (implícita ou subentendida). No primeiro caso – expressa – com a manifestação escrita do Prefeito. No segundo caso – tácita – pela sua omissão no prazo que lhe foi destinado na LOM para se manifestar. Neste último caso, o projeto volta à Câmara para ser promulgado pelo seu Presidente, também conforme dispuser a LOM.



- **Veto**
- O veto, ao contrário, somente pode acontecer junto com as razões que levaram à sua ocorrência – veta-se por inconstitucionalidade ou por contrariedade ao interesse público, regra constitucional imutável pelo Município.
- **Atenção!**
- Se o Prefeito entender que a lei que lhe foi encaminhada contraria a CF, ele deve enumerar essa contrariedade em ofício dirigido ao Presidente do Legislativo. Se o veto deuse por desrespeito ao interesse público, cabe ao Prefeito demonstrar essa situação pela mesma via de correspondência.



- A sanção expressa não é discutida pela Câmara, pois não há o que discutir se o Prefeito confirmou a validade da lei. A sanção tácita também não se sujeita à discussão, apenas transfere a prerrogativa de promulgação para o Presidente da Casa. Esclareça-se que, quando o Prefeito sanciona, está também promulgando; quando se omite, a promulgação passa a ser ato do Presidente do Legislativo.



- O veto é comunicado à Câmara, conforme já dito acima, por ofício no qual estão informadas suas razões. O Legislativo irá, então, apreciar o veto, deliberando por sua manutenção ou por sua rejeição, que só pode ocorrer através do voto da maioria absoluta dos legisladores.



• **Atenção!**

- Convém chamar a atenção para o fato de que a votação da rejeição ou da manutenção do veto exigia escrutínio secreto, isto é, os legisladores votavam contra o veto ou a seu favor sem dar a conhecer sua posição. A Emenda Constitucional nº 76/2013 suprimiu essa condição, pelo que hoje a apreciação do veto é aberta. Desta forma, sabe-se quem votou por sua manutenção e quem votou por sua rejeição. Se ainda não foi, a LOM deve ser atualizada para acolher essa emenda, visto que o assunto está vinculado ao princípio da separação dos Poderes.



- Os projetos de leis, iniciados por quem quer que seja, podem receber emendas cuja iniciativa é somente dos Vereadores. Há vários tipos de emendas e a leitura da LOM e do Regimento Interno do Município poderá esclarecer o assunto. As leis orçamentárias também podem receber emendas, porém há limitações constitucionais para sua proposição, o que deve constar desses atos aqui mencionados.



- Promulgada a lei, pelo Executivo ou pelo Legislativo, como visto acima, ela passa a existir para fins de direito. Para ser colocada em prática, porém, resta a sua publicação, condição para que ela produza efeitos. A legislação do Município deve regular o assunto.
- Todas as regras tratadas são válidas quando o Município exerce a sua autonomia legislativa originária ou suplementar. É importante lembrar, todavia, que alguns cuidados devem ser tomados antes da proposição de projetos de leis, sejam originados do Executivo ou do Legislativo.



Exemplos de elementos a verificar durante o processo de elaboração dos projetos de lei:

- se a lei é de competência do Município e se essa competência é privativa ou suplementar;
- se a lei já é objeto de outras leis em vigor no Município, as quais deverão ser consultadas;
- se a lei deve ser objeto de lei ou de outro ato;
- se a lei atende ao que se deseja fazer;
- se a lei é viável de ser aplicada pela Administração e cumprida pelos atingidos;
- se a lei está respeitando os princípios constitucionais e outros aplicáveis à Administração;
- se a lei está respeitando o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.



A autonomia legislativa e o poder dever do Município

- Considerando o amplo espaço que o Município possui para legislar, é de frisar que a legislação municipal contribui para sua institucionalização. A expressão poder-dever permite explicar melhor a afirmativa inicial deste parágrafo. Viu-se que o Município está autorizado a legislar sobre tudo o que é de seu interesse e isso corresponde ao poder. Não se pode esquecer, porém, de que o Município possui obrigações de variados e múltiplos teores, que se não cumpridas afetam a vida de sua população em diferentes modos.



- Esse poder, portanto, está vinculado ao dever, ou seja, sem institucionalizar-se, sem legislar, sem formalizar por meio da lei sua competência, o Município não poderá praticar tudo aquilo que a CF lhe reserva, como ente integrante da Federação brasileira.



- É, assim, dever do Município editar, por exemplo, as leis tributárias, as relativas a seu pessoal, à sua organização administrativa, ao uso e ocupação do espaço público e particular, à prestação de serviços (saúde, educação, transporte público etc.), à proteção ao meio ambiente e ao combate à poluição, conforme destacado em outra unidade do presente programa de capacitação.



- Some-se ao que foi escrito acima o fato de que o Município detém poder de império, que permite disciplinar, restringir, limitar, regular e vedar práticas, direitos e liberdades das pessoas. Tais procedimentos devem ser realizados sempre visando ao interesse público e dependem da expedição de leis, no uso da já repetida autonomia legislativa, que se junta ao princípio da legalidade, também antes mencionado.



- É nesse contexto que se compreende a expressão poder-dever, que é inerente a quem, como o Município, possui as atribuições e as competências listadas na CF e na legislação complementar a ela.
- A institucionalização referida anteriormente pede que sejam elaboradas leis que cubram as áreas de atividade municipal. O Município não pode, a rigor, cumprir seu papel sem dispor de, pelo menos, as seguintes leis:
- Lei Orgânica do Município – atualizada e em consonância com a CF.
- Lei de Estrutura da Prefeitura Municipal – será comentada em páginas adiante.



- Lei do Quadro de Pessoal da Prefeitura – é mencionada indiretamente na CF (A art. 39), que prevê várias condições para a composição desse quadro.
- Código Tributário Municipal e seus complementos – já diversas vezes citado.
- Lei do Plano Diretor e legislação complementar – nem todo Município está obrigado a ter um Plano Diretor, mas há um número razoável que deve elaborá-lo; os que não têm essa obrigação devem fazê-lo para cuidar do ordenamento do solo, com reflexos também na política de proteção do meio ambiente.



- Códigos diversos – de parcelamento, de uso e ocupação do solo, de obras e de posturas (hoje comumente chamado código administrativo) e ambiental.
- Leis orçamentárias – também já comentadas aqui.
- Lei do Regime Jurídico dos Servidores – tendo em vista que o STF considerou inconstitucional (ADIn 2135-4/2007) parte da Emenda Constitucional nº 19/98, retornou a exigência de instituição de regime jurídico único para os servidores de qualquer esfera, o qual deve ser o estatutário.



- Lei do Regime Previdenciário dos Servidores – essa lei deverá definir como se organizará o regime previdenciário, também previsto na CF (art. 40).

É fato que muitas normas legais do Município pedem regulamentação, o que deve estar previsto na própria lei pertinente. Esta, em geral, autoriza o Prefeito Municipal a expedir decreto regulamentando, em detalhes, certos dispositivos. Esse decreto conterá esclarecimentos sobre como agir na aplicação da lei e/ou indicará prazos, documentos, formulários e outros instrumentos complementares que facilitarão o trabalho.



Autonomia Financeira

- A autonomia financeira do Município constitui a prerrogativa de que ele dispõe para obter recursos e para efetivar gastos, sempre nos limites e nas condições ditadas pela CF ou pelas leis federais pertinentes.
- Nesse sentido, são várias as referências legais que devem ser seguidas, entre as quais se destacam as seguintes:
- Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101/2000) Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.



- Lei nº 4.320/64 Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
- Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66) Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, aos Estados e aos Municípios.
- Decreto-lei nº 201/67 Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores e dá outras providências.



- Lei nº 8.429/92 Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional (improbidade administrativa) e dá outras providências.
- Lei nº 14.133/21 Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
- Lei nº 10.028/2000 Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967 (tipifica os crimes contra as finanças públicas).



Fontes de receita

- As principais fontes de receita do Município são as que se seguem:
 - **Impostos**
 - Sobre serviços (ISS).
 - Predial e territorial urbano (IPTU).
 - Sobre a transmissão de bens imóveis (ITBI).
 - **Taxas**
 - Pelo exercício do poder de polícia e pela prestação de serviços.



- **Contribuições**
- De melhoria, para custeio da iluminação pública e previdenciária (está destinada a cobrir as aposentadorias e pensões dos servidores).
- **Prática de atividades econômicas**
- Como agropecuária, indústria e serviços, seja pelos órgãos municipais, seja por meio de concessões, permissões ou parcerias público-privadas.
- **Uso e cessão de bens municipais**
- Aluguéis, arrendamentos, participações societárias e aplicações financeiras.
- **Operações de crédito**
- Junto a operadores financeiros públicos ou privados (bancos etc.).



- **Participação na arrecadação federal e estadual**
- Fundo de Participação dos Municípios (FPM).
- Imposto territorial rural (ITR).
- Imposto sobre a circulação e mercadorias e serviços (ICMS).
- Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA).
- Imposto de renda retido na fonte de pessoas físicas e jurídicas (IRRF).

Compensação financeira

Pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos e de outros recursos minerais ou naturais em seu território, plataforma continental, mar territorial ou zona exclusiva (royalties).



- **Transferências voluntárias**
- Da União e do Estado, por intermédio de convênios e outros instrumentos.
- **Transferências fundo a fundo**
- Nas áreas de saúde, educação e assistência social.
- **Relações com terceiros**
- Mediante convênios, termos de parceria e outros instrumentos (parceiros públicos ou privados). A participação na receita federal e estadual está regulamentada pela CF e pela legislação, nas quais se encontram os percentuais que cabem ao Município e as condições para o recebimento. O uso do produto da arrecadação também encontra algumas contingências.



- O Código Tributário Municipal – CTM contém a orientação básica para a cobrança dos impostos locais – IPTU, ISS e ITBI, das taxas e das contribuições, já identificados. É provável que o Município tenha também regulamentos relativos a alguns desses tributos, complementando o CTM. Como abordado anteriormente, sem essa legislação, o Município não pode exercer sua autonomia financeira, que depende de autorização legal.



- Cada um desses tributos tem suas especificidades, suas características, sua facilidade ou dificuldade para ser arrecadado, já que afetam a vida da população, a economia local e a capacidade de o Município exercer suas obrigações.



• **Atenção!**

- As peculiaridades do Município também interferem na produção de receita própria. Em razão disso, pode ser que o Município consiga expressiva receita do IPTU, mas não aconteça o mesmo com o ISS ou com o ITBI, assim como pode acontecer o inverso, ou seja, que o ISS seja bastante rentável, ao passo que o IPTU e o ITBI não possibilitem receita substancial.



- É preciso lembrar, ainda, que os impostos não podem incidir sobre aqueles que gozam da imunidade constitucional (vide art. 150, inciso VI, do CTN). Cabe ao Município cumprir a determinação, podendo prever, na legislação, critérios para aferir se o requerente atende ao disposto no dispositivo aqui citado.
- Além da imunidade, há outras limitações ao poder de tributar, relacionadas no mesmo artigo, que o Município obrigatoriamente tem que observar, entre elas a que diz respeito ao princípio da legalidade.



- As taxas, cuja receita depende da ação do Município, no sentido de que derivam do exercício do poder de polícia ou da prestação de serviços, não podem ser vistas como recursos liberados para aplicação em qualquer projeto municipal.
- O montante obtido está vinculado à capacidade que o Município possui para prestar serviços à população ou para exercer fiscalização para coibir danos ao meio ambiente, à higiene, à segurança, à ordem, à tranquilidade pública ou o desrespeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos, resumindo-se o que se lê no CTN, que conceitua o poder de polícia em seu art. 78. A taxa de licenciamento é um exemplo de taxa que se enquadra em tal cenário.



- A prestação de serviços que gera a respectiva cobrança da taxa, por sua vez, é variável, pois há aqueles Municípios que oferecem vários serviços, como há os que reduzem essa atividade a poucos itens. Cabe lembrar, ainda, que a cobrança dessa taxa somente pode ocorrer quando o serviço atende aos requisitos de especificidade, divisibilidade e suscetibilidade de utilização, conforme diz a lei (vide art. 77 do CTN).



- As contribuições, por sua vez, também não constituem expressiva fonte de receita. A contribuição de melhoria raramente é cobrada, mesmo em grandes Municípios, principalmente porque as condições para que isso ocorra são muitas e os governos não conseguem atendê-las integralmente.



- A participação no Fundo de Participação dos Municípios - FPM, que representa a principal fonte de receita, é determinada pelo coeficiente habitacional, reajustado por meio de pesquisa demográfica que demonstre que a população aumentou. Esse coeficiente é distribuído por categorias de Municípios, segundo o número de habitantes. Deduzidos os percentuais destinados à educação e à saúde, antes mencionados, o restante recebido pelo Município é de livre utilização.



- A principal transferência de recursos pelo Estado provém do ICMS, que tem 25% do total arrecadado destinados aos Municípios. Desse percentual, 3/4 são na proporção do valor adicionado nas operações relativas à fonte geradora do imposto no território do Município e 1/4 de acordo com o que dispuser a lei estadual. Esta, normalmente, considera os dados relativos à população e à área municipal em relação à área estadual. Há aqueles Estados que, a par desses critérios, utilizam também dados relativos a questões ambientais, favorecendo os Municípios que possuem expressiva atuação em matéria de conservação ambiental.



- Esses Municípios recebem sua participação no ICMS em função do resultado de sua gestão ambiental. É importante verificar se o Estado ao qual pertence seu Município possui legislação financeira que contemple o critério ambiental como fator de repasse do referido imposto. Essa política pública é comumente denominada ICMS Ecológico, podendo também ser denominada ICMS Verde, ou ainda, ICMS Socioambiental. Como se pode concluir, Municípios que têm atividade econômica pequena receberão parcelas também pequenas desse imposto.



- semelhante pode-se fazer em relação ao IPVA, que tem 50% de sua receita destinada ao Município onde o veículo tributado foi licenciado. Se forem poucos os veículos licenciados no Município, a receita correspondente não será significativa. As transferências por meio de convênios ou outros acordos, voluntárias ou negociadas, têm sua regulamentação contida em atos do Governo Federal ou do Estadual, conforme o caso. Há exigências relativas à prestação de contas, assim como há outras condições listadas no art. 25 da LRF.



Arrecadação de recursos, gastos e a organização Municipal

A receita própria do Município está definitivamente vinculada à capacidade de sua administração tributária. Para que os tributos locais possam ser cobrados, atravessa-se uma sequência de medidas administrativas, que se inicia com a constituição do crédito tributário mediante lançamento, o qual pede metodologia, técnica e procedimentos adequados. São necessários órgão e pessoal especializado, visto que erros no lançamento revertem em redução arrecadatória.



- O lançamento de cada tributo segue métodos específicos, já que os procedimentos são distintos, embora possa haver alguns semelhantes. A CF, em vista da importância da atuação na área tributária, concedeu precedência à administração tributária e aos seus servidores fiscais (art. 37, inciso XVIII) e definiu essa área como essencial ao funcionamento do Poder Público (art. 37, inciso XXII), com prerrogativas que objetivam elevar a qualidade de suas atividades.



- Para obter bons resultados arrecadatários, o Município deve organizar a área pertinente, selecionar criteriosamente seus servidores e ter legislação compatível com suas especificidades. O objetivo é compatibilizar o binômio receita + justiça fiscal, que se aproxima dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, para significar que os tributos, assim como os preços e as sanções em dinheiro, devam ser razoáveis e proporcionais, afastando-se qualquer situação que se aproxime do confisco.



- Outro ponto que precisa ser objeto de atenção da Administração é o que se relaciona com a dívida ativa regularmente lançada. Se ela estiver muito elevada, é sinal de que o Município não está exercitando com eficiência sua competência



- De qualquer modo, o valor lançado em dívida ativa deve ser objeto de ação por parte do Município, seja no âmbito administrativo, seja no judicial, para reduzir e, se possível, eliminar esse saldo. No que respeita aos gastos públicos, além de observar a legislação incidente, conforme anunciado antes, o Município deve permanecer atento para realizar licitações e firmar os contratos decorrentes, visto que a dispensa ou a inexigibilidade de licitação são exceções, não devendo transformar-se em regra.



Algumas sugestões podem ser feitas para que se procure reduzir a despesa do Município

- A primeira consiste em comparar o valor pago pelo Município a seus fornecedores com o que pagam os Municípios próximos para verificar se há grandes divergências entre esses montantes.
- Convém também tentar negociar os contratos em execução e as dívidas pendentes para ver se é possível reduzir os valores envolvidos ou tornar mais fácil o pagamento.
- No caso de serviços prestados por meio de concessão ou permissão, a análise dos respectivos termos de acordo poderá indicar medidas que favoreçam o Município, reduzindo suas obrigações ou aumentando sua compensação por ter cedido ou permitido o serviço.



- A Administração, no que tange à despesa pública, deve prestigiar a contabilidade que, além de ser obrigatória na área governamental, visa a fornecer informações precisas sobre a situação orçamentária, financeira e patrimonial do Município. De tal forma, facilitando a tomada de decisões e a execução de programas governamentais. Por meio da contabilidade, a Administração verifica se os resultados obtidos por suas unidades são satisfatórios, se os custos dos serviços municipais estão compatíveis, se os fundos estão sendo geridos corretamente, enfim, se os recursos recebidos pelo Município estão tendo a utilização devida.



Autonomia Administrativa

Essa modalidade encontra abrigo especialmente no art. 30, incisos IV, V, VI, VII, VIII e IX, da CF. De fato, esses dispositivos autorizam o Município a se organizar administrativamente, pois cabe criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual. Além disso, ele deve organizar e prestar, por seus próprios meios ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local e atuar em conjunto com a União e o Estado.



- **Exemplo:**

- Entre outros, já que a listagem pode variar em função das características do Município, podemos citar como serviços públicos de interesse local:
 - Transporte coletivo, que possui caráter essencial.
 - Defesa civil.
 - Coleta e destinação de resíduos sólidos, águas e esgotos sanitários e galerias pluviais.
 - Pavimentação e calçamento, iluminação pública, estradas vicinais.
 - Mercados, feiras e matadouros.
 - Ordenamento territorial, controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo.



- Serviço funerário e cemitérios.
- Educação, que, por determinação constitucional, recebe cooperação técnica e financeira da União e do Estado.
- Saúde, também com cooperação desses dois Governos.
- Proteção do patrimônio histórico-cultural local, respeitada a legislação e a fiscalização federal e estadual.



- Vê-se que o Município precisa, de fato, de autonomia administrativa que o permita organizar-se para atender a esse inacabável rol de atribuições. Apenas para registro, recorde-se de que, em tempos idos, alguns Estados dispunham de modo a estabelecer limitações relativas à estruturação das Prefeituras. Assim, por exemplo, havia os que só permitiam o uso da denominação de secretaria para Municípios com população acima de determinado número.



- Aliás, as LOMs eram estaduais, uma única lei para todos os Municípios do ente legislador. Outras dificuldades eram impostas aos Municípios no que respeita à sua organização administrativa, o que foi sendo mudado. Com a promulgação da CF de 1988, a autonomia administrativa ampliou-se, mesmo que, como as outras autonomias, enfrente limites nos termos da CF, o que já foi explicado anteriormente.
- Hoje, portanto, com o aval da CF, o Município estrutura suas entidades e órgãos como bem entender, respeitadas sempre as imposições da legislação aplicável, de origem federal ou estadual.



Estruturação do Poder Executivo e a estruturação administrativa municipal

- Em face do que lhe cabe fazer, o Município possui opções de organização e estruturação. A Administração Direta, ou seja, a Prefeitura propriamente dita, deve ter estrutura compatível com os serviços que irá prestar.
- Não existe limitação ao número de secretarias, porém é preciso haver bom senso e não instituir órgãos desse nível que se ocupariam de atividades menos importantes ou menos essenciais e que, por essas razões, poderiam estar englobadas em uma única secretaria. Outros serviços, todavia, por sua importância, merecem órgão específico.



- **Atenção!**

- Em muitos casos, as secretarias destinadas às questões fazendárias (receita e despesa, principalmente), à saúde, à educação, ao desenvolvimento econômico-social, às questões administrativas (pessoal, material, infraestrutura administrativa) e às questões urbanísticas (edificações, plano diretor, uso do solo) são essenciais. O mesmo ocorre em relação à procuradoria geral, protagonista do princípio da segurança jurídica,



- O Município, ao preparar a lei de estrutura da Prefeitura, irá relacionar as secretarias que ele considera necessárias, enumerando suas respectivas atribuições e competências. Ele indicará, também, suas divisões (departamentos, divisões, seções, setores) e atribuirá deveres para cada uma delas. Essa estruturação será menos ou mais desdobrada em razão das atribuições dadas, podendo ocorrer que uma secretaria tenha cinco ou seis departamentos, por exemplo, e outra tenha apenas dois, variação que a Administração deve examinar com cautela e objetividade.



- Recorde-se de que a criação de muitos órgãos possui reflexos nas despesas, já que serão necessários mais servidores, mais material e mais tudo aquilo que provoca gastos. O número de cargos comissionados e de funções gratificadas também deve ser objeto de cuidados, para não onerar o Município com o pagamento dos vencimentos correspondentes. Cabe lembrar que a LRF impõe limites para gastos com pessoal.



- importante também estar atento, evitando o equívoco recorrente, ao fato de que os cargos comissionados e as funções de confiança só podem ser de direção, chefia e assessoramento, descabendo sua criação para o exercício de atribuições que não se enquadrem nessas três hipóteses (CF, art. 37, inciso V).



- Acrescente-se que o mesmo inciso reserva aos servidores efetivos a ocupação das funções gratificadas, também chamadas funções de confiança, e determina que a lei (municipal, nesta hipótese) estabelecerá os casos, as condições e o percentual de cargos comissionados também destinados somente aos servidores efetivos.
- Outro cuidado que o Município precisa ter diz respeito à sua atuação como provedor de serviços. Enquanto deve assumir, de fato, os serviços que são de sua responsabilidade, ele procurará afastar-se daqueles de competência da União ou do Estado, evitando ônus que, a rigor, não são do Município.



- Se algum desses serviços, em face da necessidade, não estiver sendo prestado devidamente pelo responsável, é proveitoso que se entre em contato com as autoridades federais ou estaduais para tentar a celebração de parceria na qual o Município assumiria o serviço, mas seria ressarcido pelos gastos por meio de acordo, conforme previsto na legislação.



- Acentue-se que a realização de despesa pelo Município para custear serviços de outros governos somente pode ocorrer se houver autorização na lei de diretrizes orçamentárias e no orçamento anual e se for celebrado convênio, acordo, ajuste ou congêneres, conforme disposto no art. 62 da LRF.



Entidades de Administração Indireta

- É possível que, em alguns Municípios, se torne necessária, além dos órgãos da Administração Direta, a criação de entidades que vão compor a Administração Indireta.
- Note-se que as secretarias e os demais órgãos da Administração Direta não possuem personalidade jurídica, sendo esta reservada ao Município que, como mencionado antes, é pessoa jurídica de direito público interno.



- As entidades indiretas também têm personalidade jurídica própria, variável conforme suas especificidades. O Município pode, por meio de lei cuja iniciativa é privativa do Prefeito Municipal, instituir as seguintes entidades:
- **Autarquia:**
- personalidade jurídica de direito público imune a impostos, com patrimônio próprio e destinada a atuar na área social (educação, saúde, assistência social, cultura), já que suas características não recomendam que aja nas áreas industrial ou comercial.



- **Fundação:**
- pode ter personalidade jurídica de direito público ou direito privado, a critério do ente governamental criador. Na primeira hipótese, será semelhante à autarquia; na segunda, pode perder alguns privilégios e será regida pelo Código Civil. Em qualquer caso, é voltada para atuação na área social.
- **Empresa pública:**
- personalidade jurídica de direito privado, admitidas as formas previstas na legislação. A propriedade da empresa é exclusivamente do Município e a sua atuação é voltada para atividades industriais, comerciais ou econômicas, como transportes, abastecimento, água, desenvolvimento econômico e outras que não se adaptam à legislação de direito público. O art. 173 da CF deve ser lido se houver a intenção de se constituir essa empresa.



- **Sociedade de economia mista:**
- personalidade jurídica de direito privado, organizada sob a forma de sociedade anônima, em que o Município possui a maioria do capital e o restante fica em mãos de particulares, pessoas físicas ou jurídicas. Seu âmbito de atuação é semelhante ao da empresa pública e está submetida às regras dirigidas às empresas privadas (repete-se a orientação de analisar o art. 173 da CF se o propósito é criar esse tipo de entidade).



- Pelo fato de cada uma dessas organizações ter suas características, é conveniente examinar qual delas pode melhor prestar o serviço que se deseja descentralizar, com a cautela de verificar se, de fato, há necessidade de sua existência e se essa solução atende os interesses do Município e da população.



- A autonomia administrativa do Município permite também que se façam parcerias com a iniciativa privada, que podem ser de diferentes conteúdos. Instrumentos fartamente utilizados são a concessão e a permissão, autorizadas expressamente pelo inciso V do art. 30 da CF, ambas regidas pelas Leis n.º 8.987/95 e 9.074/95.



- Há semelhanças entre as duas formas, embora haja também diferenças, conforme se lê nas leis citadas. Para colocá-las em prática, o Município deve obter lei da Câmara Municipal, efetuar licitação e celebrar o contrato que irá ordenar o relacionamento. Devem ser destacados as obrigações e os direitos do concessionário ou do permissionário, os direitos dos usuários e indicada a competência do Município para controlar as tarifas e exercer a fiscalização, bem como outras cláusulas, tudo conforme disposto pela Lei nº 14.133/21 (Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos).



- Há, ainda, a possibilidade de firmar ajustes para a prestação de serviços com as Organizações Sociais – OS e com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, existindo legislação federal sobre essas entidades, sendo que alguns Estados também legislaram sobre as mesmas.
- Outra forma de atuação conjunta se dá por meio das parcerias público-privadas - PPP, na forma da Lei nº 11.079/2004. Essa versão pode ajudar na solução de problemas enfrentados pelo Município, como os que afetam a circulação de pessoas e o escoamento de bens e mercadorias, entre outros muitos.



Aspectos da política de recursos humanos

- A autonomia administrativa diz respeito também à organização do quadro de servidores da Prefeitura, da Câmara Municipal e das entidades de Administração Indireta, neste caso com algumas restrições que serão indicadas mais à frente.
- O quadro da Câmara Municipal, como citado anteriormente, é instituído por meio de resolução, podendo esse Parlamento criar, transformar e extinguir os cargos conforme achar necessário, sem que haja participação do Executivo. Isso se deve ao fato de a resolução ser ato legislativo privativo daquele Poder.



- Não há modelo a ser seguido obrigatoriamente. Os responsáveis pelo órgão identificarão os cargos necessários, o número de servidores e os critérios de admissão. A remuneração, também conforme já afirmado, será fixada por lei, de iniciativa privativa da mesma Câmara.
- É importante que haja, nesse quadro, a previsão de cargos destinados ao assessoramento dos Vereadores, sem distinção de vinculação partidária, mesmo que cada Vereador possa ter alguns assessores pessoais. A variedade de assuntos que passa pela Câmara recomenda que ela disponha de diferentes especialistas para atender às dúvidas dos componentes eleitos, de modo que eles possam, ao examinar os projetos, emitir opinião fundamentada tecnicamente.



- A estrutura da Câmara costuma ter secretaria que administra o funcionamento interno, com desdobramentos que variam em função do volume de trabalho com que o Legislativo lida. Ela cuida também das questões relacionadas com seu pessoal, aquisição de material, manutenção dos equipamentos disponíveis e outros assuntos que são comuns a todas as repartições.



- O Poder Executivo, especialmente a Prefeitura, sempre tem estrutura mais ampla, já que lhe cabe executar, coordenar e supervisionar os serviços públicos prestados diretamente, por meio das entidades vinculadas ou pela iniciativa privada, nas hipóteses já tratadas aqui.
- Essa estrutura, portanto, exige a instituição de quadro de pessoal compatível, daí a expedição de lei que irá criar esses cargos, descrever suas atribuições, sua natureza, seu grau de responsabilidade e complexidade, de modo que seus ocupantes tenham as qualidades adequadas.



- O ingresso na Administração Pública se dá por concurso público, obrigatoriamente, salvo para cargos em comissão e para os agentes políticos. Trata-se de mandamento constitucional que, se não obedecido, provocará a nulidade da admissão e a punição da autoridade responsável, o que é válido para a Prefeitura, para a Câmara e para as entidades da Administração Indireta já especificadas.



- Acrescente-se que, para os cargos de professor, o concurso será obrigatoriamente de provas e títulos (CF, art. 206). O quadro de pessoal deve descrever, portanto, as exigências para que alguém possa ocupar o cargo, especialmente a formação educacional.



- A realização de concurso público é precedida da preparação do regulamento, que não é compulsório, e do edital, este sim, exigido para que se possa promover o certame. Entre outros dados, o edital conterá:
- Nome, descrição, número de vagas, requisitos que o candidato deve atender para o cargo em disputa.
- Remuneração e documentos exigidos.
- Procedimentos para que se possa fazer a inscrição e o valor desta.



- Programas que inspirarão a elaboração das provas e os tipos de provas.
- Data de efetivação do candidato aprovado para o cargo.
- Condições e prazos para a impetração de recursos e outros dados que esclarecem.
- Note-se que há legislação que concede prerrogativas aos portadores de deficiência. Decorrendo disso, o edital do concurso orientará os candidatos nessa situação a como proceder, a observar o que devem apresentar e a como podem usufruir dessa condição, que lhes prevê reserva de vagas. Para os deficientes, deve ser observado o disposto na CF (Art. 37, inciso VIII), que manda que se faça lei reservando vagas para os que se encontram nessa situação.



- O Município, portanto, deve elaborar lei nesse sentido.
- Para os afrodescendentes, não há previsão constitucional, mas alguns Municípios expediram lei sobre o assunto, o que deve ser verificado quando da preparação do edital.
- O quadro de pessoal deve mostrar também como se dá o desenvolvimento funcional, se o ocupante poderá crescer na carreira e quais as condições para que isso ocorra. A carreira é formada por cargos do mesmo grupo ocupacional, semelhantes quanto à natureza do trabalho e organizados segundo o grau de complexidade e responsabilidade



- À medida que o servidor sobe na carreira, esse grau também vai crescendo. Há, ainda, os cargos isolados, que não são encarreirados, embora o ocupante possa ter alguma vantagem em função do tempo de serviço.
- O Município, aí compreendidos os dois Poderes e as entidades indiretas, deve procurar manter programa de treinamento, capacitação e desenvolvimento dos servidores, o qual poderá ter focos diferenciados em razão do órgão ou da entidade a que o servidor pertence. Esse programa visa a criar e incentivar hábitos, valores e comportamentos desejáveis para o adequado cumprimento das funções públicas exercidas. Ele objetiva também a capacitação do servidor, colocando-o a par das novidades trazidas pela legislação, pela tecnologia e pelo interesse público, promovendo a motivação e a sua integração às finalidades da Administração.



- O correto desenvolvimento desse programa permite reduzir a lacuna entre o comportamento praticado pelo servidor e o desejado. Visa à valorização das qualidades de cada servidor, à sua profissionalização, ao uso de visão ética, à preocupação com o atendimento interno e externo, ao incentivo ao empreendedorismo e ao seu direcionamento para atender às demandas da organização.



- O conteúdo certamente irá variar de acordo com a lotação do servidor. Na Prefeitura, os pontos básicos são concordantes com suas atividades. Estas, por sua vez, um pouco distintas na Câmara e mais diferentes na Administração Indireta, acarretarão conteúdos diferentes. Isso ocorre, geralmente, de forma mais diferenciada nas empresas e sociedades mistas, que se regem por outra legislação e possuem outros comprometimentos, embora todos voltados para atender ao interesse público e à população.



- O servidor, a partir de sua posse, passa por período de estágio probatório de três anos, durante o qual terá seu desempenho avaliado por comissão instituída para esse fim. Obtida a estabilidade, segundo a CF (Art. 41), o servidor somente perderá o cargo nos seguintes casos:
- I. Em virtude de sentença judicial transitada em julgado, ou seja, quando não há mais possibilidade de reverter a decisão.
- II. Mediante processo administrativo no qual lhe seja assegurada ampla defesa e cujos passos devem estar inscritos na lei que institui o regime jurídico dos servidores.



- III. Mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa. Entretanto, essa hipótese está, até o momento, prejudicada, visto que essa lei complementar não foi editada pela União, a quem cabe fazê-lo, já que se trata de complemento à CF, não podendo o Município tomar a iniciativa



- A lei do regime jurídico, também conhecida como Estatuto dos Servidores, vai conter os direitos, os deveres, as obrigações e as responsabilidades do servidor. Tais conteúdos estão associados aos procedimentos relativos à investidura, à posse, à vacância, ao tempo de serviço, às formas de remuneração, à realização de processos administrativos e aos direitos que devem ser respeitados. Entre esses direitos, encontra-se o da proposição de recursos, além de outros assuntos que irão orientar o relacionamento entre Poder Público e servidor.



- O processo administrativo merece ser referenciado por ser inerente às atividades administrativas dos governos. Por meio dele, se faz o registro dos atos, o controle das ações e a solução de questões apresentadas pelos administrados. Ele é um dos sustentáculos do princípio da motivação, também incidente na área pública.



Controle externo da administração municipal

- Foram mostrados e comentados os diferentes tipos de autonomia de que goza o Município, sempre nos termos da CF. A CF impõe, também, o controle dos atos municipais de forma externa, mediante iniciativas do Ministério Público - MP ou do cidadão.



- O MP recebeu atribuições amplas e importantes no texto constitucional, que lhe atribuiu status de instituição permanente, cumprindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.



- Para exercer essa competência, o MP pode utilizar a ação penal pública ou a ação civil pública. Esses procedimentos destinam-se a proteger o patrimônio público e social, o meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos e a combater a improbidade administrativa.
- Os interesses coletivos são aqueles que atingem um conjunto de pessoas ou toda a população – contrapõem-se aos interesses individuais. Os interesses difusos, por sua vez, são aqueles de natureza indivisível, cujos titulares são pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.



- A CF contempla, ainda, a possibilidade de exercício do controle sobre a Administração por meio de iniciativas do cidadão ou de um grupo de cidadãos. A ação popular é um instrumento para esse fim, podendo ser proposta para anular ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (CF, art. 5º, inciso LXXIII).



- Outro meio que pode ser utilizado pelo cidadão é o mandado de injunção, destinado a fazer com que a inexistência de norma regulamentadora de determinado assunto não torne inviável o exercício de direitos e liberdades constitucionais (CF, art. 5º, inciso LXXI).
- O mandado de segurança individual ou coletivo, por sua vez, destina-se a proteger o direito individual ou coletivo que esteja sendo lesado ou ameaçado de lesão pela autoridade pública, em decorrência de prática ilegal ou abuso de poder.
- Há, ainda, também para uso do cidadão, o habeas data, que possibilita o conhecimento de informações a respeito do requerente e a retificação de dados que se encontrem equivocados (CF, art. 5º, inciso LXXII).



- Por meio de instrumentos a seu dispor, o MP soma-se às entidades cujas funções incluem o controle dos atos municipais. O MP, nesse cenário, atua como um ator externo à administração municipal, que pode, sob as condições presentes na legislação, intervir em prol do adequado funcionamento da estrutura municipal.



REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Joaquim Castro e GONÇALVES, Marcos Flávio R. O Município e o processo legislativo. Rio de Janeiro: IBAM, 2008. BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988. (CF). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 9 abr. 2015
- _____. Decreto-Lei No 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 9 abr. 2015.
- _____. Lei No 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 25 mar. 2015.
- _____. Lei Nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 25 mar. 2015.
- _____. Decreto-Lei Nº 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: 25 mar. 2015.





GRATIDÃO!

