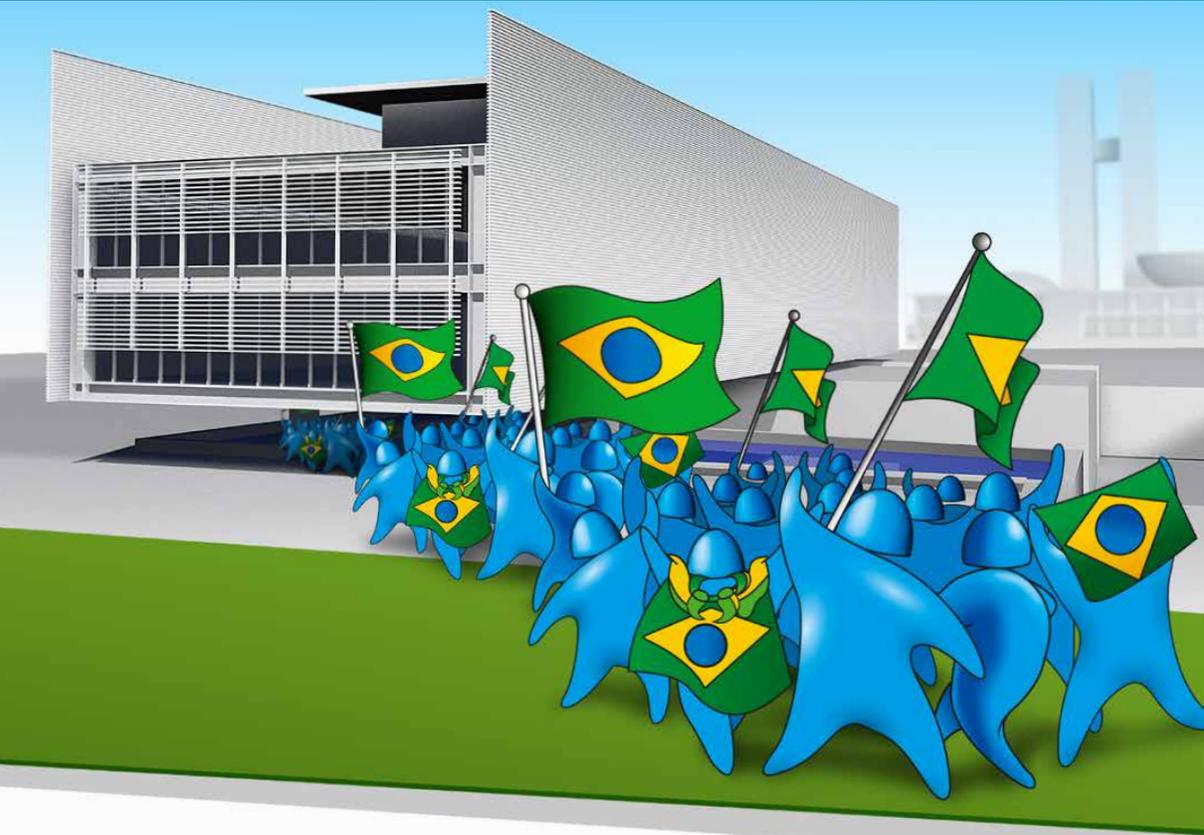


# LIVRO DO PREFEITO

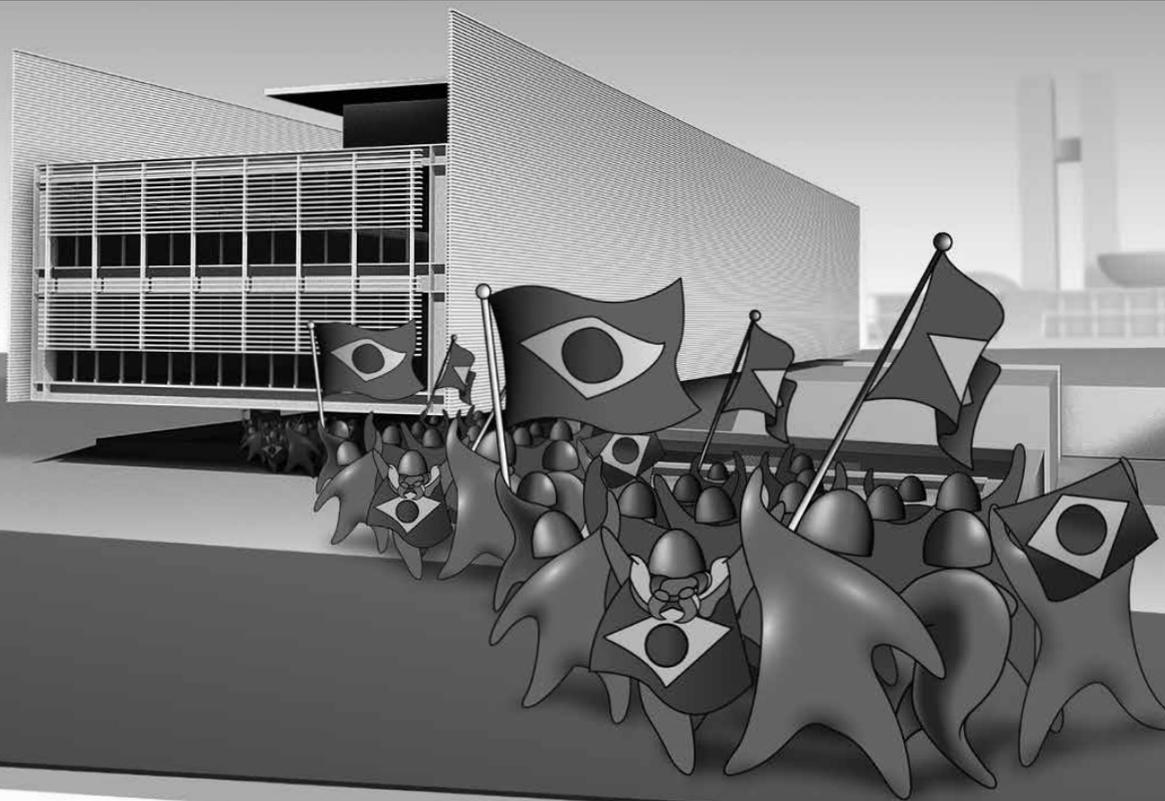
Orientações para uma gestão responsável





# LIVRO DO PREFEITO

Orientações para uma gestão responsável



2016 Confederação Nacional de Municípios – CNM.



Esta obra é disponibilizada nos termos da Licença Creative Commons: Atribuição – Uso não comercial – Compartilhamento pela mesma licença 4.0 Internacional. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte. A reprodução não autorizada para fins comerciais constitui violação dos direitos autorais, conforme Lei 9.610/1998.

As publicações da Confederação Nacional de Municípios – CNM podem ser acessadas, na íntegra, na biblioteca *online* do Portal CNM: [www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br).

#### **Autora**

Elena Pacita Lois Garrido

#### **Revisão de textos**

Svendla Chaves

#### **Supervisão Técnica e Editorial**

Augusto Braun

Luciane Guimarães Pacheco

#### **Diagramação**

Themaz Comunicação

#### **Diretoria-Executiva**

Gustavo de Lima Cezário

Ficha catalográfica:

Confederação Nacional de Municípios – CNM  
Livro do Prefeito: orientações para uma gestão responsável – Coletânea Gestão Pública Municipal: Gestão 2017-2020 – Brasília: CNM, 2016.

156 páginas.  
ISBN 978-85-8418-064-6

1. Ente Público Local. 2. Gestão. 3. Princípios. 4. Municipalista. 5. Entidade CNM.



SGAN 601 – Módulo N – Asa Norte – Brasília/DF – CEP: 70830-010  
Tel.: (61) 2101-6000 – Fax: (61) 2101-6008  
E-mail: [atendimento@cnm.org.br](mailto:atendimento@cnm.org.br) – Website: [www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br)

# Diretoria CNM – 2015-2018

<b>PRESIDENTE</b>	Paulo Roberto Ziulkoski
<b>VICE-PRESIDENTE</b>	Glademir Aroldi
<b>1º SECRETÁRIO</b>	Eduardo Gonçalves Tabosa Júnior
<b>2º SECRETÁRIO</b>	Marcelo Beltrão Siqueira
<b>1º TESOUREIRO</b>	Hugo Lembeck
<b>2º TESOUREIRO</b>	Valdecir Luiz Colle
<b>CONSELHO FISCAL</b>	Mário Alves da Costa
<b>CONSELHO FISCAL</b>	Expedito José do Nascimento
<b>CONSELHO FISCAL</b>	Dalton Perim
<b>CONSELHO FISCAL</b>	Cleudes Bernardes da Costa
<b>CONSELHO FISCAL</b>	Djalma Carneiro Rios
<b>REGIÃO SUL</b>	Seger Luiz Menegaz
<b>REGIÃO SUDESTE</b>	Elder Cássio de Souza Oliva
<b>REGIÃO NORTE</b>	Valbetânio Barbosa Milhomem
<b>REGIÃO NORDESTE</b>	Maria Quitéria Mendes de Jesus
<b>REGIÃO NORDESTE</b>	Gilliano Fred Nascimento Cutrim
<b>REGIÃO CENTRO-OESTE</b>	Divino Alexandre da Silva



# Carta do Presidente



Prezado(a) Municipalista,

Idealizado há 14 anos pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), o projeto *Seminários Novos Gestores* busca apresentar aos prefeitos as pautas correntes que precisam de especial atenção no dia a dia das gestões municipais com o governo federal e com o Congresso Nacional e proporcionar um momento de reflexão sobre alguns dos principais desafios que serão enfrentados no decorrer de seus mandatos.

A CNM, nesta *Coletânea Gestão Pública Municipal*, traz ao novo gestor um rol de temas que, neste momento, o guiarão e ajudarão no desenvolvimento de suas políticas locais. Ao longo de todo o mandato, a Entidade estará ao seu lado, apoiando suas iniciativas, orientando os caminhos a serem seguidos e, principalmente, lutando junto ao Congresso Nacional e ao governo federal pela melhoria das relações entre os Entes, por respeito à autonomia dos nossos Municípios e por mais recursos para possibilitar melhores condições de vida às nossas populações.

Nesta obra, integrante da coletânea, sob o título *Livro do Prefeito – Orientações para uma gestão responsável*, a CNM quer colocar ao seu dispor informações rápidas e indispensáveis no dia a dia dos(as) prefeitos(as) municipais, principalmente porque, entre a doutrina e a prática, as diferenças são muito grandes – contudo, para uma administração responsável, faz-se importante para o gestor conhecer ambas.

Boa leitura e uma excelente gestão!

**Paulo Ziulkoski**

Presidente da CNM

# Sumário

<b>1. O Começo de Tudo .....</b>	<b>12</b>
<b>2. Os Princípios da Administração Pública .....</b>	<b>16</b>
2.1 A publicidade.....	17
2.2 A moralidade.....	19
2.3 A legalidade.....	19
2.4 A impessoalidade .....	21
2.5 A eficiência.....	22
2.6 A finalidade .....	23
2.7 A continuidade do serviço público.....	24
2.8 A supremacia do interesse público.....	24
2.9 A razoabilidade.....	25
<b>3. A Transição .....</b>	<b>26</b>
<b>4. Escolha dos Auxiliares.....</b>	<b>32</b>
4.1 Nepotismo.....	34
<b>5. Competências Municipais.....</b>	<b>37</b>
5.1 Competências comuns.....	38
5.2 O federalismo cooperativo brasileiro .....	42
5.3 Um novo pacto federativo .....	43
5.4 Competência para legislar .....	45
<b>6. Os Instrumentos de Planejamento e Gestão.....</b>	<b>50</b>
6.1 Planejamento .....	50
6.2 Plano Plurianual (PPA).....	50
6.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).....	53
6.4 A Lei Orçamentária Anual (LOA).....	54
6.5 Decisões judiciais relativas aos instrumentos de planejamento .....	59
<b>7. Repasses para a Câmara de Vereadores .....</b>	<b>61</b>
7.1 O que o judiciário já decidiu.....	61
<b>8. A Organização do Governo.....</b>	<b>63</b>
8.1 Sugestões de estruturas enxutas .....	65
8.2 Quadros de pessoal .....	66
<b>9. Controle das Despesas com Pessoal.....</b>	<b>72</b>
9.1 Julgados.....	79

<b>10. Lei da Transparência</b> .....	<b>84</b>
10.1 O padrão mínimo de qualidade .....	89
10.2 Lei 9.452/1997 .....	90
10.3 Decreto 7.507/2011 .....	90
<b>11. O Acesso às Informações Públicas</b> .....	<b>92</b>
<b>12. O Controle Interno Como o Maior Parceiro da Boa Gestão</b> .....	<b>96</b>
12.1 Obrigações a realizar: .....	99
<b>13. Prestação de Contas dos Recursos Federais</b> .....	<b>101</b>
13.1 Tipos de transferências .....	101
13.2 Transferências da União para os Municípios.....	102
<b>14. Licitações</b> .....	<b>104</b>
14.1 Regras básicas dos processos licitatórios .....	104
14.2 Exemplos de ações judiciais sobre o tema .....	107
<b>15. Convênios e Emendas Parlamentares</b> .....	<b>113</b>
<b>16. A Ficha Limpa ou Suja?</b> .....	<b>115</b>
16.1 Quem ficou inelegível .....	115
16.2 O que mudou na Lei Complementar 64/1990.....	117
16.3 Decisões judiciais sobre a Lei Complementar 135/2010 .....	120
16.4 A ação dos Tribunais de Contas e sua influência na inelegibilidade .....	124
16.5 Contas de Governo e Contas de Gestão.....	124
16.6 O julgamento das contas.....	125
<b>17. Principais Falhas dos Gestores Públicos Municipais</b> .....	<b>127</b>
<b>18. A Gravidade do Momento</b> .....	<b>130</b>
<b>19. A Luta Municipalista</b> .....	<b>133</b>
19.1 A CNM.....	133
19.2 Atuação.....	134
19.3 Participação política .....	136
19.4 Presença em conselhos e comitês .....	137
19.5 Articulação política e parlamentar.....	137
19.6 As Marchas a Brasília em Defesa dos Municípios.....	138
19.7 Principais conquistas municipalistas dos últimos anos.....	143
19.8 Articulação internacional .....	147
<b>20. O que a CNM recomenda</b> .....	<b>149</b>
<b>21. Bibliografia</b> .....	<b>150</b>

# Resumo

Apresentar orientações sobre todas as áreas da administração municipal, alertando o gestor para as obrigações que são assumidas a partir da posse. Obrigações estas de caráter constitucional, em boa parte, sendo outras decorrentes de legislação infraconstitucional, de programas governamentais nacionais; muitas, resultantes das omissões das demais esferas de Poder que, não atendendo às necessidades das populações, obrigam as administrações locais a suprirem essas lacunas. Esta obra tem a pretensão de chamar a atenção dos recém-eleitos, e até mesmo daqueles que já viveram as dificuldades deste cargo, para as “pegadinhas” a que estão sujeitos se não compartilharem com a assessoria todas as práticas a serem desenvolvidas, visto que, embora o Brasil seja uma “Federação”, os outros Poderes da República Federativa não trabalham com a perspectiva da real cooperação preconizada pela Constituição.



# Introdução

## **Estimado(a) prefeito(a), parabéns!**

O povo o(a) escolheu para dirigir os destinos da sua cidade pelos próximos quatro anos!

A CNM está muito feliz em contar com sua participação no nosso quadro de defensores do municipalismo e de saber que, ao longo da próxima legislatura, mais uma força destemida estará somando conosco no embate árduo em defesa dos interesses da população que está sediada nos Municípios.

Nós estaremos do seu lado e, por isso, tomamos a liberdade de alertá-lo para alguns aspectos que não podem ser descuidados.

O Município brasileiro é um Ente que integra a Federação por força de disposição expressa na Constituição da República e, por essa razão, goza de autonomia administrativa, política e financeira. A autoridade máxima nesse Ente é o(a) prefeito(a) municipal – portanto, vislumbre a enorme responsabilidade que recai sobre seus ombros.

# 1. O Começo de Tudo

Passada a festa da eleição e organizados os trâmites da transição (abordados no capítulo 3), é necessário organizar a posse.

A posse deverá ocorrer no dia 1º de janeiro do ano seguinte ao da eleição e não é possível ajustar outra data, pois esta previsão é constitucional.

A posse ocorre na Câmara Municipal de Vereadores após a eleição da mesa diretora e é esta quem preside os atos de posse do(a) prefeito(a) e do(a) vice-prefeito(a) eleitos.

Na sede do Poder Executivo, ocorre a transmissão de cargo, e, neste momento, o novo prefeito começa a responder pelos negócios do Município.

No Município existem apenas dois Poderes, o Legislativo e o Executivo; logo, apenas estes dois respondem pelo Ente público local e não pode ser aceita a interferência de qualquer outro Poder na administração do Município. Desse modo, é muito importante guardar: o Poder Judiciário é estadual, e a atuação deste, bem como a do Ministério Público, somente pode ocorrer no estrito cumprimento do que está previsto em lei.



## **FIQUE DE OLHO!**

É preciso ter em mente que é dever do mandatário municipal defender a autonomia do Ente que ele está administrando e, para tanto, deve o gestor rejeitar todas as tentativas de diminuir-lhe a autoridade.

E o prefeito pode ter certeza: as tentativas de interferir na administração, desrespeitando as prerrogativas do Município são muitas e começam na União, que cria programas para os Entes locais cumprirem; estabelece pisos salariais para os Municípios pagarem e produz regras que não levam em conta a autonomia dos Municípios e nem mesmo dos Estados.

O mesmo procedimento é adotado por muitos governos estaduais, principalmente no que se refere à criação de programas.

Os governos estaduais, por sua omissão, impactam os Municípios, como, por exemplo, no atendimento à segurança pública, ao transporte escolar dos alunos da sua rede e em outras práticas que indiretamente acabam por impor aos prefeitos a necessidade de atender a estas responsabilidades em decorrência dos reclamos da comunidade. Ocorre que, ao realizar o papel do Estado ou da União, o prefeito deixa de atender às obrigações do próprio Município, pois certamente o orçamento municipal não comporta sequer o atendimento das muitas obrigações constitucionais do Ente local.



### **ATENÇÃO!**

Não haverá respaldo legal para o atendimento de obrigações solicitadas por outros poderes ou Entes, pois não é da competência destes imiscuírem-se na administração local e não é competência dos Municípios fazerem o que é responsabilidade do Estado e da União.

O atendimento de demandas oriundas do Poder Judiciário somente torna-se obrigação quando fruto de sentença!

Bilhetinho, telefonema, sugestão de convênio, Termos de Ajusta-

mento de Conduta e outras tantas tentativas de interferência devem ser rejeitadas.

A CNM tem estudos e levantamentos que comprovam que os Municípios brasileiros gastam em torno de 10,5% da receita corrente líquida realizando obrigações que são do Estado ou da União. Fazendo isso, deixam, na maioria das vezes, de cumprir com as suas responsabilidades; assim, a população se ressentir e os tribunais apontam essas práticas como irregularidades.

O(a) prefeito(a) não pode ter receio de dizer NÃO. É melhor do que se comprometer e depois não poder atender ou, se atender, ser condenado por não cumprir as obrigações constitucionais de responsabilidade da administração local.

Sempre que a administração for instada a cumprir obrigações que não fazem parte do rol de competências do Ente local, recomenda-se discutir esta prática com os assessores.



### **FIQUE DE OLHO!**

Avalie sempre o grau de interesse público que está em jogo!

É medida acautelatória pedir ao procurador do Município que analise as justificativas que a administração teria diante de um tribunal para a despesa que vai realizar.

A CNM recomenda: os Municípios não devem cumprir obrigações dos outros Entes!

Esta medida é um primeiro passo para que seja regulamentado o pacto federativo brasileiro!

A Lei de Responsabilidade Fiscal impede esta prática e, para admiti-la, impõe regramentos que deverão ser cumpridos.

Se o orçamento estiver atendendo plenamente a todas as obrigações de competência do Município, o gestor pode realizar o atendimento de obrigações dos outros Entes, mas, para tanto, é indispensável que haja autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual; convênio, acordo, ajuste ou congênere, conforme sua legislação e, muito importante: esta ação precisa atender ao interesse público!

**Jamais o(a) prefeito(a) deve assinar um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), mesmo que tenha já previsão orçamentária para cumprir a obrigação.**

O prefeito precisa respeitar os tempos da execução orçamentária já programada!

A ameaça será de interposição de ação civil pública.

Certamente, enquanto a ação tramitar, se a obrigação é efetivamente do Ente municipal, cabe ao gestor organizar seu orçamento de forma a cumpri-la. Se não for competência do Município, é obrigação do gestor discutir e defender este ponto de vista na ação.

Os Termos de Ajustamento de Conduta são títulos executivos extrajudiciais, com data aprazada para o cumprimento e com multa estabelecida no descumprimento, portanto, não assumam esse tipo de responsabilidade. Depois de assinar o TAC, está declarada e assumida a responsabilidade, mesmo que ela não seja competência do Município.

## 2. Os Princípios da Administração Pública

Todo gestor de recursos públicos está sujeito ao cumprimento de regras inarredáveis que estão citadas ou implícitas no texto constitucional brasileiro.

Há quem pouco se preocupe com esses princípios, mas é exatamente o desatendimento a eles que envolve muitos gestores em práticas de crimes de responsabilidade ou de improbidade.

Os princípios que a Constituição cita expressamente são o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. Ainda, na legislação infraconstitucional e implícitos ao longo dos mandamentos constitucionais, figuram princípios como da finalidade, da economicidade e da razoabilidade.

Todas as práticas desenvolvidas precisam atender a todos esses princípios; isso não ocorrendo, o gestor permitirá que o controle externo aponte a incorreção da ação administrativa.



### **ATENÇÃO!**

A administração pública pode e deve rever seus atos, sempre que constatada alguma irregularidade e o descumprimento dos princípios apontarem para desvios na prática administrativa.

É em razão do descumprimento de princípios que ocorrem as imputações de crimes de responsabilidade, de crimes contra as finanças públicas e de práticas de improbidade administrativa.

O art.11 da Lei 8.429/1992 cita, entre as causas da improbidade, a prática de atos que violam os princípios da administração pública.

Portanto, estar atento ao cumprimento dos princípios é indispensável para o sucesso da gestão, não só por obrigação legal, mas principalmente porque, assim agindo, o gestor conquistará a confiança e o respeito da população, dos servidores e de todos os que puderem fiscalizar a ação administrativa.

## **2.1 A publicidade**

Os princípios por si se definem, porém não é demais lembrar que nenhuma ação administrativa pode ser sigilosa, a não ser aquelas que a lei assim determina; portanto, a publicidade de tudo o que a administração faz é imprescindível.

Uma lei, por exemplo, somente vigerá a partir da sua publicação.

A administração pública está obrigada, por força de lei, a dar publicidade plena a todas as suas práticas e a assegurar ao cidadão o direito de obter qualquer informação sobre os atos dos governos.

A publicidade ocorrerá de acordo com o interesse que o ato possa gerar para a comunidade em geral, no quadro-mural da prefeitura ou da Câmara Municipal, nas emissoras de rádio locais, em jornais locais ou regionais. Alguns atos, obrigatoriamente, deverão constar em jornais de grande circulação, ou no Diário Oficial.

A eficácia depende da publicidade.

Atualmente, já é indispensável a publicação das ações de governo e dos atos administrativos por meio eletrônico.

Para a publicidade de seus atos, a administração deve contratar com órgãos de imprensa, atendendo ao que dispõe a Lei 8.666/1993, e é esta uma das poucas situações em que não se admite a inexigibilidade de licitação (art. 25, inc. II, Lei 8.666/1993).

Os documentos de comunicação interna e externa devem ser sempre publicados no quadro-mural do edifício-sede do Poder, neles sendo registrada a data da sua publicação por servidor para tal designado, e deverão permanecer expostos, para conhecimento da população, pelo prazo estabelecido na legislação do Município.

Dos atos publicados na imprensa, devem ser guardados os comprovantes da publicação, quais sejam: a ordem de publicação, a nota do valor pago para tal e um exemplar da publicação com a identificação do veículo e a data da sua circulação.

Os Municípios devem ter um Diário Oficial que pode ser eletrônico ou impresso. Para o Diário Oficial impresso, o Município não precisa editar um jornal. Basta que, por meio de lei municipal, declare como Diário Oficial do Município um jornal local e, a partir daí, nele serão publicados os atos oficiais da administração.

É muito importante, na publicidade dos atos da administração, respeitar o que estabelece o § 1º do art. 37 da Constituição da República:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.  
(BRASIL, 2010)

Portanto, o cuidado com as formas de publicidade dos atos é muito importante, pois o gestor pode ser induzido a erro e praticar improbidade se não publicar e seguir as regras da publicidade.

## **2.2 A moralidade**

Moralidade: constitui pressuposto de validade de todo o ato da administração pública.

O agente administrativo deve necessariamente distinguir: o bem do mal; o honesto do desonesto; e o elemento ético de sua conduta.

Não terá de decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto.

A moralidade obedece aos ditames legais e aos costumes referendados pelo uso na sociedade.

Não é moral o favorecimento a qualquer pessoa ou empresa ou entidade pela administração pública.

É em razão disso que os governos não podem comprar produtos de quem bem entendem, não podem contratar quem os governantes escolhem e não podem proteger familiares ou amigos.

Um dos fundamentos impeditivos do nepotismo está presente no princípio da moralidade, como também as obrigações e os cuidados com a destinação de bens e recursos públicos.

## **2.3 A legalidade**

O administrador público está, em toda atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não pode se afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido ou expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal. A eficácia de toda a atividade administrativa está condicionada ao atendimento da LEI e do DIREITO.

A legalidade, para o gestor público, tem nuances diferenciadas do que se apresenta para o cidadão em geral, pois, enquanto no dia a

dia nos é dado o direito de “interpretar” o que a lei quis dizer ou o que pretendeu, a norma para a administração pública é quase que literal, é expressa.

Ao administrador público somente é permitido realizar o que expressamente a lei autoriza.

PORTANTO: faça apenas aquilo que existe lei autorizando ou determinando. Quando um assessor lhe disser que uma prática é resultado da dedução do que o acórdão X expressou, negue-se a autorizar a prática. Se houver necessidade de fazer algo que não está previsto legalmente, faça-se antes a lei.

Quando falamos em lei, estamos nos referindo principalmente à lei municipal. A Constituição conferiu ao Município a competência para legislar sobre *assuntos de interesse local*, logo, apenas as leis nacionais (aquelas que referem no artigo primeiro o alcance a todos os Entes) é que terão suas normas respeitadas sem a necessidade de edição de lei municipal.

O prefeito tem todo o direito de propor ao Poder Legislativo projetos de lei que possibilitem a plena governabilidade e que atendam ao interesse local.



Ao gestor público somente é permitido fazer aquilo que seja expressamente autorizado por lei.

Enquanto na iniciativa privada é permitido fazer o que a lei não veda, na administração pública somente é possível fazer o que a lei expressamente autoriza.

Por isso, sempre que algum ato administrativo tenha de ser expedido, é importante verificar se a lei municipal o autoriza.

## 2.4 A impessoalidade

O princípio da impessoalidade é o que impede o direcionamento, o favorecimento ou a perseguição de alguém por meio de atos administrativos ou de legislações elaboradas com uma finalidade não muito republicana.

A administração não pode, jamais, desenvolver práticas que tenham como objetivo atingir positiva ou negativamente um grupo ou alguém. A ação administrativa é sempre única e igual para todos.

É o princípio da impessoalidade, por exemplo, que impõe ao gestor muito cuidado com as isenções de tributos, com as renúncias de receitas, com o cumprimento da carga horária dos servidores, com o oferecimento de planos de saúde para os servidores municipais, com privilégios a determinados grupos e, principalmente, com a nomeação de parentes para o exercício de funções bem remuneradas na administração.

A impessoalidade impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. O fim legal de qualquer ato administrativo é o interesse público.

Este princípio deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

A impessoalidade exige que as práticas administrativas tenham sempre finalidade pública. Impede o administrador de buscar outro objetivo, como o interesse próprio ou de terceiros.

## **2.5 A eficiência**

A eficiência é a medida da relação entre os recursos efetivamente utilizados para a realização de uma meta frente a padrões estabelecidos. Corresponde à capacidade de utilização dos recursos de que o órgão ou entidade dispõe para realizar o conjunto de ações e operações que visam a atingir o propósito do projeto previamente programado.

Ao introduzir o princípio da eficiência entre os da administração pública, o legislador quis que, além de a administração obrigar-se a atuar com moralidade, ser impessoal e agir de acordo com a lei e dar publicidade de todos os seus atos, buscasse, também, resultados. Ou seja, os recursos públicos precisam ser trabalhados visando ao alcance de objetivos específicos.

Consequentemente, ao desenvolver um programa de melhoria de qualidade de vida para um grupo de cidadãos previamente escolhidos, a administração deverá preocupar-se com que os recursos do projeto sejam aplicados na forma da lei, que os bens adquiridos sejam efetivamente distribuídos entre os escolhidos, que os treinamentos programados tenham sido efetivamente realizados; deve, fundamentalmente, preocupar-se em avaliar se a vida daquele contingente populacional efetivamente melhorou e quantificar estes índices de progresso para, somente então, poder afirmar se o programa foi ou não eficiente.

A atividade administrativa precisa ser realizada com presteza, perfeição e rendimento funcional. A eficiência exige dos atos administrativos resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento

das necessidades da comunidade e de seus membros. À atividade da administração pública não basta ser moral, legal, impessoal e pública. Ela tem que atender ao real interesse público, apresentando resultados.



### **ATENÇÃO!**

O atendimento dos princípios fundamentais da administração pública é com certeza o primeiro item a pontuar positivamente o sucesso da sua administração.

CONSIDERE, AINDA, a economicidade que expressa a variação positiva da relação custo/benefício, na qual se busca a otimização dos resultados na escolha dos menores custos em relação aos maiores benefícios.

O atendimento desse princípio revela a atenção da gestão com o bom uso qualitativo dos recursos financeiros, normalmente não muito abundantes, considerando a adequação da proposta orçamentária com as metas a serem atingidas, a coerência com os preços de mercado, a compatibilidade com o desenvolvimento de fontes alternativas de receita e a busca por menores custos por produto gerado.

A eficácia permite a verificação do nível de cumprimento das metas fixadas para uma determinada ação em um determinado período.

## **2.6 A finalidade**

O princípio da finalidade corresponde à medida do nível de interesse da ação desenvolvida, visando ao alcance das expectativas daqueles a quem a ação é destinada, além de obrigatoriamente identificar se esta finalidade é realmente pública, pois o recurso público deve sem-

pre atender ao máximo de necessidades e de contribuintes. Leve-se em conta que essa finalidade pode beneficiar direta ou indiretamente um maior número de contribuintes ou toda a comunidade.

Ainda o gestor público vai trabalhar considerando outros princípios como: razoabilidade, continuidade do serviço público e supremacia do interesse público.

## **2.7 A continuidade do serviço público**

Para atender ao princípio da continuidade do serviço público, o gestor precisa ter claro que a prestação dos serviços pela administração precisa ocorrer na exata medida das necessidades da população. Portanto, é da responsabilidade da gestão o desenvolvimento de ações que assegurem o atendimento do povo nos serviços diretos que a administração presta ou o pleno e permanente oferecimento ao usuário nos serviços concedidos ou permitidos.

Toda e qualquer atividade administrativa precisa estar voltada para o atendimento do interesse público, e isto por si já exige a continuidade e a igualdade no atendimento.

O Código de Defesa do Consumidor assegura, no art. 22, o direito ao usufruto de serviços essenciais contínuos.

## **2.8 A supremacia do interesse público**

A existência do Estado somente se justifica se for para concretizar e proteger o interesse da sociedade, portanto, do povo.

A supremacia do interesse público pressupõe que o Estado atue efetivamente para a consecução da justiça social e do bem comum.

Segundo o previsto no texto constitucional, art. 37, sempre que surgirem conflitos entre os interesses privados e coletivos, deve prevalecer a proteção ao interesse público.

## 2.9 A razoabilidade

O princípio da razoabilidade ou proporcionalidade está previsto no direito constitucional brasileiro com o objetivo de promover os valores, bens e interesses na doutrina da aplicabilidade da norma.

A razoabilidade é norteada pelo atendimento primeiro da necessidade com celeridade, levando em conta a proporcionalidade.

A razoabilidade é uma diretriz para colocar o mandamento jurídico no momento vivenciado pela sociedade e impõe equivalência na sua aplicabilidade, nas decisões e práticas. A razoabilidade obriga a consideração do usual, do costumeiro, do comum.



# 3. A Transição

Após a festa da vitória e dos agradecimentos aos eleitores, é necessário preocupar-se com os atos de transição do governo.

Recomendam as boas práticas que um contato seja feito pelo prefeito eleito com o prefeito em exercício, pois, a partir da eleição, muitas ações deverão ser desenvolvidas em comum acordo entre os dois grupos administrativos.

O primeiro passo é designar alguém que irá compor o secretariado para dirigir a equipe de transição. Nossa recomendação é que a opção seja pelo futuro secretário de Administração ou pelo futuro secretário da Fazenda ou, ainda, se assim se entender, pelos dois.

O futuro secretário de Administração deverá tratar dos atos de transmissão do cargo e deverá conhecer a realidade dos recursos humanos do Ente público, bem como preocupar-se em estabelecer relações cordiais com a Câmara, a mesa diretora que está encerrando o mandato e os vereadores que comporão a nova Câmara. Também precisará conhecer a legislação do Município, principalmente as normas que precisarão ser executadas de imediato.

O secretário da Fazenda terá de conhecer o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), para orientar os primeiros passos da nova administração. Deverá inteirar-se das obrigações a serem cumpridas nos primeiros dias do ano e, principalmente, das eventuais pendências a serem resolvidas de imediato.

Não esquecer que, nesse primeiro ano da gestão, o prefeito trabalhará com o PPA, a LDO e a LOA elaborados pela administração que está encerrando o mandato. Como os Municípios estão enfrentando

uma séria crise financeira, com decréscimo sucessivo e constante do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e da atividade econômica em geral, convém inteirar-se de eventuais pendências que terão de ser cumpridas e que são obrigações do Ente e não do gestor.

Somente durante o ano de 2017 é que vai ser possível elaborar o Plano Plurianual de acordo com o programa de governo vitorioso nas urnas e que vigorará a contar de janeiro de 2018.

Se for necessário executar alguma ação que não esteja prevista nos três instrumentos de planejamento citados, isto obrigatoriamente terá de ser precedido de lei que os modifique e contemple a nova atividade.



O novo prefeito deverá obter da administração em exercício informações sobre:

- demonstrativo das dívidas do Município, por qualquer forma assumidas, constando restos a pagar, serviços da dívida a pagar, depósitos, débitos de tesouraria e dívida fundada interna, tudo com os indicativos de nome do credor, natureza da dívida, data do vencimento e respectivos valores;
- demonstrativo dos créditos do Município, constando natureza, nome do devedor, data do vencimento e valor;
- relação de todos os convênios firmados e em andamento, constando órgão concessor, objeto e valores individualizados, quanto já foi recebido, quanto já foi executado e do que foi prestado contas e cópias destas;
- relação de contratos e termos aditivos dentro dos prazos de vigência respectivos com nome do contratado, objeto, valor, forma de pagamento e prazos de vigência, inicial e final;
- relação do patrimônio (para os bens móveis – descrição do bem, número do registro patrimonial ou similar, quantidade, localização e valores unitário e total; para os bens imóveis – descrição do bem, documento de propriedade, localização, destinação e valor atualizado);
- relação dos materiais existentes no almoxarifado, com descrição dos materiais, unidades respectivas, quantidade em estoque e valores unitário e total;
- inventário dos bens patrimoniais;
- relação dos créditos não tributários;
- relação de fundos especiais;
- demonstrativo analítico da dívida ativa;
- relação de dívidas;

- demonstrativo da aplicação de recursos oriundos da venda de ativos;
- demonstrativo das despesas assumidas nos dois últimos quadrimestres do mandato;
- quadro de cargos em comissão e funções gratificadas;
- quadro de cargos de provimento efetivo;
- listagem de contratados por prazo determinado;
- relação dos servidores cedidos;
- demonstrativo da situação das folhas de pagamento;
- demonstrativo do recolhimento de encargos sociais e demais obrigações patronais;
- demonstrativo do sistema de atendimento à saúde dos servidores (se for o caso), da compensação previdenciária com o RPPS e com o RGPS e fundos próprios de outros Entes;
- demonstrativo do percentual da receita corrente líquida absorvido pela folha de pagamento;
- Estatuto dos Servidores Públicos Municipais;
- legislação do Regime Próprio de Previdência e listagens da sua organização administrativa, se for o caso;
- demonstrativo financeiro do Fundo de Previdência e índices de comprometimento com a folha de inativos e ainda último cálculo atuarial realizado com indicativos das alíquotas;
- Planos de Carreira dos Servidores;
- Lei Orgânica Municipal;
- Regimento Interno da Câmara de Vereadores;
- Lei da Estrutura Administrativa e Regimento Interno do Poder Executivo Municipal;
- Lei de Parcelamento do Solo Urbano;
- Códigos de Obras e de Posturas Municipais;
- Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano;

- Código Tributário Municipal e legislação que o regulamente;
- regulamentos de transportes, feiras, limpeza pública, ensino, saúde, bibliotecas, parques, jardins e cemitérios e outros;
- PPA, LDO e LOA (estes últimos do exercício financeiro vindouro);
- ações cíveis, trabalhistas e outras, constando números do processo, partes e juízo;
- precatórios, com números dos processos, partes e respectivo valor;
- contratos de obras e serviços firmados e em andamento;
- convênios, acordos, consórcios firmados ou dos quais o Município participe;
- desapropriações em andamento, amigáveis e judiciais;
- os processos e planos de aplicação dos auxílios e contribuições estaduais e federais já iniciados e em andamento;
- as prestações de contas a serem realizadas até o final do exercício e as que devam ser encaminhadas no primeiro trimestre do exercício vindouro;
- relação dos conselhos municipais existentes e sua composição, constando legislação, mandatos, conselheiros titulares e suplentes com sua qualificação, endereços e representação;
- leis municipais de incentivos fiscais e outros;
- leis municipais que criem obrigações cujo cumprimento precisa ser realizado mensalmente ou no primeiro trimestre do exercício;
- relação dos servidores em estágio probatório;
- relação dos concursos realizados ainda vigendo e relacionados por cargo;
- relação de concursados por ordem de classificação em cada cargo e que ainda não tenham sido admitidos; e
- relação dos assuntos de interesse do Município em tramitação nas esferas federal e estadual e, se possível, descrição da situação em que se encontram.

No ato de transmissão do cargo, o novo gestor deverá receber:

- Termo de Conferência de Caixa, que será lavrado ao final do expediente do último dia útil do mês de dezembro e que conterà informações sobre os valores em dinheiro, em cheques e demais documentos, devendo ser assinado pelo contador e pelo tesoureiro;
- Boletim de Caixa e Bancos, relativo ao último dia útil do mês de dezembro, com o saldo transferido para o exercício seguinte, e que será assinado pelo tesoureiro, pelo responsável pela contabilidade e pelo prefeito;
- Demonstrativo das Disponibilidades, relativo ao último dia útil do mês de dezembro, consignando os valores de Caixa, Bancos conta-movimento e Bancos conta-vinculada;
- extratos bancários de todas as contas-correntes (movimento e vinculadas), acompanhados das respectivas conciliações dos saldos bancários em confronto com os saldos contábeis, se for o caso;
- chaves dos departamentos, veículos e equipamentos devidamente identificados.

## 4. Escolha dos Auxiliares

A escolha dos secretários é talvez o ato mais importante da administração.

Nestes novos tempos da administração pública, em que planejamento e obediência a princípios são fundamentais para o sucesso do governo, a escolha do primeiro e segundo escalão precisa estar focada nas atribuições que cada um terá e, principalmente, no conhecimento da área em que atuará.



### DICA DA CNM

Antes de tudo, tenha presente que o secretário precisa ser **GESTOR!**

Os secretários precisam ser de sua confiança, estar identificados com o seu projeto de governo e, acima de tudo, ter conhecimento técnico sobre a secretaria que vão comandar.

Nem sempre um bom professor será um excelente secretário de Educação. O secretário de Educação não vai dar aula. Ele vai gerir os negócios da educação no Município. O mesmo vale para a saúde, a assistência social, a infraestrutura, a fazenda e outros.

O contador do Município deve, por força da função, ser servidor municipal. Se não for assim, nesse primeiro momento, procure alguém que conheça contabilidade pública e logo que puder regularize a situação.



Cuidado com a prática do nepotismo, decidida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) por meio da Súmula Vinculante 13, que suscita ainda muitas questões divergentes.

Compõem o tripé fundamental do governo o Planejamento, as Finanças e a Administração. Se essas secretarias não atuarem em consonância com os princípios da administração pública, atendendo aos preceitos legais e imbuídas de realizar o seu projeto de governo, dificilmente a gestão será bem-sucedida.

É muito importante também a escolha do assessor jurídico do Município ou do seu procurador. Esse precisa, antes de tudo, conhecer direito público. As ações a serem empreendidas na administração pública muito pouco ou quase nada têm a ver com a prática do advogado no seu escritório de advocacia. Dessa forma, nem sempre o advogado bem-sucedido na atividade privada será um bom procurador para o Município ou um bom assessor da sua gestão.

O procurador do Município precisa ser, no mínimo, um especialista em direito público e ter muita coragem para não se curvar às pressões do Ministério Público. Se isso acontecer, certamente o Município enfrentará muitas dificuldades durante sua gestão e o prefeito acabará sendo forçado a atender a pedidos muitas vezes para a realização de práticas que não são competência municipal.

O prefeito precisa considerar que é ele a principal autoridade no Município e que precisa atuar cumprindo os princípios da administração pública, mas não deve e nem pode curvar-se a exigências de “autoridades superiores” pois, segundo a Constituição brasileira, na circunscrição do Município a maior autoridade é o prefeito, e é dele a obrigação de definir e dirigir os destinos daquela comunidade.

## 4.1 Nepotismo

A admissão de parentes do gestor e dos agentes políticos em geral é expressão clara de favorecimento familiar, a não ser em casos excepcionalíssimos. Esse favorecimento contraria o princípio da impessoalidade e também o da moralidade.

No entanto, embora presentes esses princípios na Constituição desde 1988, tem sido prática regular a nomeação de parentes para o exercício das chamadas funções de confiança, cuja investidura se dá para cargos em comissão e, no caso de servidores públicos, para funções gratificadas.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) baixou resolução proibindo o nepotismo em todo o âmbito do Judiciário e, ao fazê-lo, definiu o que é nepotismo. No entanto, dita resolução aplicava-se apenas no âmbito daquele poder.

O Ministério Público intentou várias ações pelo país visando a extirpar o nepotismo da administração pública, logrando êxito em muitos dos Estados e Municípios em que atuou nesse sentido.

No Supremo Tribunal Federal (STF), ao analisar um Recurso Extraordinário (RE 579.951) interposto pelo Ministério Público do Rio Grande do Norte contra a contratação de parentes pelo gestor de Município daquele Estado, os ministros reafirmaram que o art. 37 da Constituição Federal veda o nepotismo ao determinar a observância dos princípios da moralidade e da impessoalidade na administração pública, e que este é autoaplicável.

O ministro Carlos Ayres Brito afirmou que “somente os cargos e funções singelamente administrativos são alcançados pelo art. 37 da Constituição Federal”, ressaltando, dessa forma, a diferenciação que os nove ministros que participaram do julgamento fizeram entre cargos

administrativos, criados por lei, e cargos políticos, exercidos por agentes políticos.

Com essas ressalvas, restou o entendimento de que no primeiro caso a admissão de parentes é absolutamente vedada e de que, no segundo, ela pode ocorrer, a não ser que fique configurado o nepotismo cruzado.

No entanto, ao realizar a leitura atenta da Súmula 13, surgem dúvidas sobre o decisório, pois esta declara como sendo nepotismo todas as nomeações de parentes para cargos em comissão e funções gratificadas, como segue:

#### SÚMULA VINCULANTE Nº 13

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

As declarações dos ministros à imprensa e o teor de alguns dos votos possibilitam o entendimento de que as regras valeriam apenas para o preenchimento de cargos destinados a funções que não as de agente político, porém do texto da súmula não é isso que se pode deduzir.

Em novembro de 2011, o ministro Joaquim Barbosa exarou decisão diferente das afirmações feitas pelos ministros até então e concedeu liminar solicitada pelo Ministério Público do Rio de Janeiro que requeria o afastamento do secretário de educação de um Município fluminense que era irmão do prefeito.

Na reclamação, o MP alega que a nomeação do irmão do prefeito feriu a Súmula 13, que veda o nepotismo na administração pública.

Na decisão, o ministro Joaquim Barbosa afirma que as duas decisões já exaradas pelo Supremo, RE 579.951 e RCL 6.650, não podem ser consideradas representativas da jurisprudência do STF.

Essas situações permitem afirmar que não está pacificada a posição da Suprema Corte sobre o nepotismo e que, portanto, o melhor é seguir o que registra a Súmula Vinculante 13.



Pela Súmula, **não é permitido nomear parentes até o terceiro grau** para cargos na administração em que o(a) prefeito(a) é o titular.



# 5. Competências Municipais

O Município é pessoa jurídica de direito público interno, tem vida própria e diferencia-se das entidades de direito privado. Tem capacidade para construir patrimônio próprio, gerir seus bens, administrar seus interesses, adquirir direitos, contrair obrigações, agir em juízo ou fora dele e responder civilmente pelos atos de seus representantes.

Ao ser criado, recebe todos os bens públicos e serviços que estão localizados em seu território, as rendas a eles correspondentes e, da mesma forma, todos os encargos.

O representante político do Município é o seu prefeito, e somente ele o representa e o vincula nos atos e relações civis, administrativas, políticas, ativas e passivas em juízo.

Como entidade estatal, o Município desfruta de autonomia político-administrativa no que se refere à autoorganização, à eleição de governantes e à condução dos negócios de seu interesse, entre eles instituição e arrecadação de tributos, aplicação de rendas e organização de serviços, atuando em igualdade de condições com o Estado e a União.

Os atos administrativos municipais, sempre que editados no âmbito da sua competência, independem de aprovação ou homologação de qualquer outro órgão ou esfera de Poder.

Como pessoa administrativa, o Município reparte competências com a União e os Estados, os chamados poderes reservados enumerados na Constituição.

No sistema brasileiro, ficam para os Estados todos os poderes não expressamente destinados para a União ou para os Municípios, ou aquelas competências que a Constituição elege como comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

## 5.1 Competências comuns

A Constituição da República instituiu também a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para matérias que são enumeradas no art. 23. Essas competências estabelecem o que cabe a qualquer um dos Entes públicos e visam à solução de matérias que estejam entre as suas atribuições. Dessa forma, a norma constitucional possibilita o equilíbrio nas práticas de interesse das regiões e localidades.



São, portanto, competências do Município, juntamente com o Estado e a União:

- I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II – cuidar da saúde e da assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
- VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
- XII – estabelecer e implantar política de educação para segurança no trânsito. (BRASIL, 2010)

No parágrafo único, o art. 23 prevê que o Congresso editaria leis complementares que estabeleceriam as responsabilidades de cada Ente e atribuíriam o que caberia à União, aos Estados e aos Municípios fa-

zerem, fixando também as fontes de custeio do cumprimento dessas obrigações.

Pelo texto do mesmo parágrafo, **todos os Entes são solidariamente responsáveis pelo equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.**

A CNM tem atuado no sentido de ver regulamentadas essas competências, pois, da forma como está, todos são responsáveis por tudo. Como se sabe, e é possível constatar nas práticas diárias, a inexistência de parâmetros para o cumprimento das obrigações acaba por penalizar exatamente aos Municípios, uma vez que é na administração municipal que a população busca a solução dos seus problemas.

A CNM trabalha no sentido de pressionar o Congresso Nacional na feitura e aprovação dessa legislação complementar que, até o momento, se quantificou apenas nas áreas da educação e da saúde, nesta última de forma a não contemplar as reais necessidades do atendimento à saúde dos brasileiros, continuando a recair sobre os Municípios os maiores encargos.

É indispensável que a legislação complementar a ser editada seja capaz de estabelecer equilíbrio na responsabilização dos Entes que compõem a Federação, visto que o que assistimos até agora é o Município sendo permanentemente chamado pelos mais diversos segmentos da sociedade a responder pela preservação e pelo desenvolvimento desses valores imprescindíveis ao bem-estar da sociedade como um todo, sem que tanto União quanto Estados estejam efetivamente comprometidos com repasse de recursos que garantam ao Município o cumprimento dessas obrigações.

Na cultura, principalmente, não se veem providências governamentais que aporem recursos capazes de promover sua valorização com a preservação de características locais e regionais; no saneamento básico, na habitação e na organização de infraestrutura capaz de impul-

sionar a produção, muito menos. As poucas ações que os Municípios conseguem aproveitar são da iniciativa privada, que investe à custa de leis de incentivo, representando diminuição de arrecadação direta.

Na área de meio ambiente, apenas editam-se leis que regulam práticas e responsabilizam gestores, sem o estabelecimento de políticas que efetivamente possibilitem aos Municípios a gerência do seu ambiente natural.

Atualmente, pesa sobre os Entes locais a responsabilidade de erradicar os lixões e substituí-los por aterros sanitários que comprovadamente são inviáveis nos Municípios de pequeno porte. O prazo para o cumprimento dessa obrigação se encerrou em agosto de 2014, e o descumprimento representa crime de responsabilidade dos gestores. Ocorre que não há a disponibilização real de qualquer recurso para que essa erradicação seja providenciada, e, mesmo se houvesse, a manutenção dos aterros é insuportável para os erários dos pequenos e médios Municípios.



No Congresso Nacional, a CNM defende a prorrogação do prazo para o fechamento dos lixões com o devido apoio técnico e financeiro dos Estados e da União aos Municípios.

No que se trata do combate às causas da pobreza, a União cria os programas e repassa para os Municípios a responsabilidade pela sua execução, sem qualquer fonte de custeio para os encargos que o Ente tem de assumir. Mesmo assim, com extremo esforço, os Municípios participam dessa ação nacional. O Bolsa Família, por exemplo, impõem aos Municípios a responsabilidade pela revisão e atualização do cadastro,

o cumprimento das condicionalidades nas áreas de educação, saúde e assistência. Para este atendimento são prometidos R\$ 3 por cadastro, que efetivamente não foram pagos.

Entretanto, a omissão do parlamento mantém os Entes da federação sem saber o que é competência de quem e, em decorrência, sem planejamento, sem recursos suficientes e sem especialização, os Municípios vão suprindo as obrigações do Estado brasileiro para com sua população.

## **5.2 O federalismo cooperativo brasileiro**

O federalismo cooperativo estabelece uma relação de interdependência entre os Estados que compõem a Federação, pois há um objetivo maior a ser alcançado por todos, ou vários, como no caso da superação de dificuldades comuns ou únicas que afetam o todo. Essas últimas encontram relevância principalmente nos aspectos ambientais.

A cooperação, na Federação brasileira, se revela no elenco de responsabilidades alinhados no art. 23 da Constituição, que obriga a atuação e a responsabilização conjunta das diversas esferas na consecução de obrigações indispensáveis “ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

Indiscutivelmente esse é o grande gargalo que pressiona os Entes federados que integram o Estado federal brasileiro: a existência de inúmeras competências comuns de impacto direto na população e a concentração da arrecadação no governo federal, que, ao devolver recursos aos Entes federados, o faz em partículas irrisórias, abalando os governos estaduais e municipais e favorecendo o endividamento destes e, conseqüentemente, o seu enfraquecimento, já que não atendem aos reclamos populares.

Além disso, a criação de programas nacionais de impacto geral

cuja execução é repassada aos governos locais sem o suficiente provisionamento de recursos, contrariando todas as normas de responsabilidade fiscal inerentes a todo o gerente de recursos públicos ou não, aponta para uma negação orquestrada da Federação, que parece querer retornar aos tempos da Primeira República.

Há uma tendência centralizadora disfarçada, que põe em risco todas as conquistas até aqui alcançadas. Não é sem efetiva preocupação que o Congresso Nacional acena com a possibilidade de regulamentar o pacto federativo brasileiro, pois a concentração de recursos é tamanha que os demais Entes federados e a população estão enfrentando o retrocesso de conquistas inadiáveis para a melhoria dos índices de desenvolvimento humano do nosso povo e das nossas regiões vulneráveis, asfixiados pelo excesso de responsabilidades e a falta de recursos mínimos para o seu cumprimento.

A atuação decidida dos prefeitos, negando-se a assumir responsabilidades que extrapolam as competências dos Entes locais, pode ser um ponto de partida forte para impor a obrigação de regulamentar o art. 23 da Constituição Federal, com o pacto federativo brasileiro, partindo do princípio que a responsabilidade fiscal impõe que a geração de toda e qualquer despesa precisa obrigatoriamente estar sustentada pela consequente geração de receita, antes mesmo da implantação da política que obrigará dispêndio financeiro.

### **5.3 Um novo pacto federativo**

A CNM, desde a Marcha à Brasília em Defesa dos Municípios do ano de 2015, vem insistindo na aprovação de inúmeras propostas que apresentou à Câmara dos Deputados para viabilizar uma relação um pouco mais respeitosa entre os Entes federados nessa prática cooperativa brasileira, que, na verdade, sobrecarrega apenas os governos locais.

Foram apresentadas propostas legislativas como:

a) na área da educação, a complementação do custeio do transporte escolar – PL 2.508/2015; o estabelecimento de novos valores para a merenda escolar – PL 2.505/2015; a complementação dos valores relativos ao piso salarial do magistério quando os gastos com a folha do magistério ultrapassar 60% dos recursos destinados ao Fundeb para o Ente – PL 2.502/2015;

b) na área de finanças, a extinção da incidência do PIS/Pasep nas transferências para Estados e Municípios – PL 2.501/2015; equalização do FPM, prevendo um empréstimo aos Municípios em períodos de crise, condicionando a uma compensação posterior quando a crise for superada – PLP 135/2015;

c) na área da saúde, autorização aos Entes federados para cobrar dos planos de saúde o atendimento pelo SUS dos segurados por eles atendidos na rede pública – PL 2.504/2015;

d) outras áreas: PL 2.289/2015, prorrogação do prazo de encerramento dos lixões; PL 2.503/2015, que libera os depósitos judiciais para o uso dos Estados e Municípios; PL 2.542/2015, que dispõe sobre os regimes de contratação dos consórcios públicos; PEC 188/2016, que impede a União ou os Estados de gerarem despesas para os Municípios sem a geração de fonte de custeio; PEC 66/2015, prevê a obrigatoriedade anual do reajuste dos repasses para a efetivação dos programas criados pelo governo federal e executados pelos Municípios.

A tramitação e a aprovação desses projetos, que melhorariam a relação federativa do ponto de vista dos governos locais, dependem fundamentalmente da pressão que prefeitos e vereadores e ainda servidores públicos municipais exerçam sobre as figuras integrantes de Câmara e Senado que receberam os votos destes segmentos. A pressão por telefone, SMS ou e-mail certamente vai fazer com que o legislador pense antes de votar contrariando os interesses dos seus eleitores.



Este é o único meio possível para mudar a relação federativa no Brasil!

## 5.4 Competência para legislar

No art. 30 da Constituição, como já referido anteriormente, estão elencadas as competências legislativas do Município. São elas:

- I – legislar sobre assuntos de interesse local;
- II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em Lei;
- IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
- VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII – promover, no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (BRASIL, 2010)

A competência municipal exclusiva afasta qualquer possibilidade de interferência de outra esfera de Poder sobre o assunto. A ingerência será inconstitucional e perfeitamente arredável por ação judicial.

Em razão disso é que se insiste no fato de que os gestores precisam saber que a lei federal não prevalece sobre a estadual ou a municipal.



Nas áreas de competência dos Municípios, nada pode a lei federal ou estadual. Por isso, não devem os legisladores municipais, enquanto legislam, remeter o regramento das competências que são peculiares do Município para lei de outra esfera de Poder.

Agindo assim irão declinar de sua competência.

Resolver ações que versam sobre temas de competência dos Municípios com base em lei federal ou estadual não é correto. Se não há no Município lei própria sobre determinado tema, edita-se uma lei, porém, **jamais, devem ser decididos assuntos de competência própria de acordo com o que estabelece a lei federal ou a estadual.** Aliás, o ato praticado com base em legislação de outro Ente é anulável.

Na competência para legislar sobre assuntos de interesse local, deve estar entendida a predominância de interesse do Município na matéria, a repercussão direta e indireta dessa legislação na vida da maioria dos munícipes, no erário, nos usos e costumes locais e nas necessidades mais prementes da população. Esse interesse local também diz

respeito à União e ao Estado. Todos os Entes federados serão beneficiados com a boa gestão dos negócios locais e a organização da vida social nas diversas comunidades.

Há decisões ilustrativas a respeito do conceito de interesse local, como se exemplifica:

**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul –  
TJRS**

**Apelação nº 70019409416**

**2ª Câmara Cível**

**Julgado em 21/05/2008**

APELAÇÃO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI Nº 4.715/03 DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA. ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS. TEMPO MÁXIMO PARA O ATENDIMENTO DOS CLIENTES. MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. DESCUMPRIMENTO. APLICAÇÃO DE SANÇÕES. POSSIBILIDADE.

A lei municipal que estipula prazo para o atendimento dos clientes dos estabelecimentos bancários localizados no respectivo Município versa sobre matéria de interesse tipicamente local, pois não interfere nas atribuições das instituições financeiras, está sim de competência legislativa da união. Desse modo, tendo os Municípios competência para legislar a respeito de matéria de interesse local, assim consideradas as disposições legais que estabelecem tempo máximo para o atendimento dos clientes, não há falar em anulação das penalidades já aplicadas ou na proibição de aplicação de novas sanções na hipótese de descumprimento da lei.

Recurso desprovido.

**Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP**

**Apelação Cível com Revisão nº 333.069-5/6-00**

**12ª Câmara Cível**

**Julgado em 04/06/2008**

**Mandado de segurança – Bancos – Instalação de sanitários e bebedouro em agências** – Legislação municipal que não afronta a Constituição nem Lei federal, que disciplina as atividades das instituições financeiras – **Aplicabilidade do art. 30, inciso I, da CF – Recursos voluntário e “ex Officio” providos** (Grifo nosso).

### **DICA CNM**



Portanto, aos prefeitos(as) compete:

- não exarar decisão administrativa sob o aconselhamento de que lei federal X ou que a lei estadual Y assim estabelece;
- verificar sempre qual lei municipal ampara a prática do ato administrativo que está sendo determinado.

É indispensável estar atento para isso: quando a lei obrigar todos os Entes federados, trará no seu art. 1º este comando.

Por exemplo, na Lei 8.666/1993 (grifo nosso):

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações **no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.**

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além

dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (BRASIL, 1993)

A organização do Município passa pelo estabelecimento de legislação reguladora própria das relações sociais e pelo estabelecimento de meios de subsistência capazes de permitir-lhe a concretização de suas competências elencadas no art. 30 da Constituição da República e destacadas de forma clara, precisa e indiscutível, como direito/obrigação de legislar sobre os temas de interesse local.



#### **DICA CNM**

Sendo competência do Município legislar sobre os assuntos do seu interesse, é exigido que para todas as ações administrativas a serem praticadas existam leis locais que lhes estabeleçam as regras.

# 6. Os Instrumentos de Planejamento e Gestão

## 6.1 Planejamento

A partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), planejar tornou-se impositivo para toda a administração e, particularmente, para a do âmbito municipal, que, até então, atendia aos dispositivos constitucionais sem se ater para a obrigação de respeitar o planejamento aprovado pelo Poder Legislativo e realizado juntamente com a população, ou mesmo com a preocupação de contemplar os principais anseios desta.

A LRF trouxe como premissa básica a busca da eficiência pela administração e a obrigatoriedade do alcance do equilíbrio fiscal e impôs que, ao planejar, a administração integrasse os três instrumentos de forma que, em cadeia, todos cumprissem efetivamente o papel de direcionar as ações governamentais.

## 6.2 Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual é o instrumento destinado ao planejamento das ações governamentais estratégicas, de caráter político e de concretização em longo prazo, evidenciando e quantificando o programa de trabalho da gestão e enfatizando as políticas, as diretrizes e as ações programadas, correspondentes aos objetivos a serem alcançados.

Na elaboração do Plano Plurianual nos Municípios, o ponto de partida deverá ser o programa de governo do gestor público, que terá certamente a preocupação de transpor para este as metas estabelecidas

durante a campanha eleitoral como fundamentais a serem alcançadas por seu governo e que foram aprovadas pelos eleitores, já que vitorioso o seu projeto.

Independentemente desse embasamento totalmente local, o plano não poderá deixar de elaborar um diagnóstico das necessidades do Município, partindo de um estudo das condições de vida da população e da dinâmica da economia local.

Deverá envolver na sua discussão os atores econômicos e sociais da comunidade, como também as lideranças políticas e de representação dos seus diversos segmentos, de maneira a identificar, setorialmente e de forma globalizada, os avanços indispensáveis para que as ações de desenvolvimento local e de aprimoramento na prestação de serviços ou geração de bens públicos efetivamente implementem os compromissos assumidos pelo governante.

A população deverá ser sempre chamada a participar, seja porque a legislação obriga esta participação, seja pela visão que tem o gestor da importância de direcionar as ações do seu governo para satisfazer aos anseios e necessidades dos cidadãos. A LC 101/2000 estabelece que essa participação deve se dar por meio de audiências públicas, das quais participem os diversos segmentos comunitários e os cidadãos em geral, que possibilitem a discussão e a análise do destino que deverá ser dado aos recursos que a administração pública municipal dispõe para implementar o grande número de obrigações legais e morais que tem para com o seu Município.

O Plano Plurianual deve ser elaborado durante o primeiro ano do mandato do prefeito, e sua validade começa no segundo ano, estendendo-se até o final do primeiro ano do mandato da gestão seguinte.

A Lei de Responsabilidade Fiscal não estabelece prazos para a elaboração do PPA; contudo, a Constituição Federal (CF) determina que este deverá ser remetido ao Poder Legislativo até o dia 31 de agosto

do primeiro ano do mandato. Todavia, o normal é que as leis orgânicas estabeleçam o prazo máximo que tem o Poder Executivo para encaminhar ao Legislativo para análise, discussão e votação os Planos Plurianuais de cada legislatura.<sup>1</sup>

O Plano Plurianual é um instrumento de planejamento elaborado no primeiro ano de governo para vigorar nos quatro anos subsequentes, e nele serão estabelecidas as diretrizes, objetivos e metas físicas e financeiras da administração, no caso, local para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada ou, mais precisamente, de longo prazo.

As determinações inclusas no PPA vão oferecer os subsídios para a definição das metas e das prioridades da administração; para as despesas de capital de cada exercício financeiro e, ainda, as orientações para a elaboração da LOA.

É no PPA que serão quantificadas as metas físicas e os objetivos da gestão.

É fundamental anotar que:

a) sem amparo no PPA, não é possível a geração das despesas conforme preveem os arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000;

b) sem previsão no PPA, o Ente público não pode licitar obras e serviços de engenharia ou outras despesas que exijam contratos com duração além de um exercício financeiro;

c) quaisquer emendas à LOA somente podem ser aprovadas se compatíveis com o PPA.

d) todos os projetos do PPA devem ser quantificados física e fi-

---

1 "I – o projeto do 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 e meio 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 da sessão legislativa." (ADCT, art.35, § 2º)

nanceiramente conforme orienta o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

### **6.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**

A LDO, na sua concepção, destina-se a estabelecer os parâmetros para a reserva dos recursos públicos no orçamento do Ente, mas também traça as metas anuais e indica os rumos a serem seguidos durante o exercício. Tem como finalidade primeira realizar o ajuste das previsões das ações de governo identificadas no PPA à realidade da estimativa de arrecadação do Ente.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, além de orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, deverá dispor sobre o equilíbrio entre as receitas e as despesas, com critérios bem específicos para a limitação de empenho em caso de frustração da receita estimada, para que não haja o risco de comprometimento das metas de resultado primário e nominal que foram previstas para o exercício financeiro.

Deverá, também, estabelecer formas para o efetivo controle de custos e avaliação de resultados dos programas que serão financiados pelo orçamento do Ente público, além de regras claras para os casos de transferências de recursos para entidades públicas ou privadas.

Na LDO, estarão quantificadas as metas de resultado primário a serem alcançadas para efetivar a obrigatória redução do montante da dívida e de despesas com juros, se for o caso. Nela também estarão listados os limitadores para a expansão de despesas obrigatórias de caráter continuado.

Também, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, a administração estabelecerá todas as regras a serem seguidas na execução do orçamento, as metas anuais e as prioridades da administração, competindo-lhe o ajuste das ações de governo delineadas no PPA às reais condições do erário do Ente público.

É neste segundo instrumento de planejamento que serão contempladas as necessidades destacadas pela população, pois, durante as audiências públicas para a sua elaboração, o contingente populacional participante deverá ter a oportunidade de definir suas prioridades, explicando onde quer que sejam aplicados os recursos públicos.

Integrarão a LDO os Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais. No primeiro, estarão estabelecidas metas anuais em valores correntes e constantes, a serem alcançadas no período de três anos e que corresponderão às previsões de receitas e despesas, de resultado nominal e primário, além do montante da dívida para esse mesmo período.

O Anexo de Metas Fiscais deverá conter ainda uma avaliação do cumprimento das metas dos exercícios anteriores e apresentar a evolução do patrimônio líquido do Ente, além de uma avaliação da situação do fundo de previdência, e apresentar as estimativas dos efeitos de eventuais incentivos fiscais ou de qualquer tipo de renúncia de receita que importem em efetiva perda de receita para o Município.

É importante chamar a atenção para o fato que o prefeito que apresentar a LDO sem conter as metas fiscais nos termos estabelecidos pela LRF poderá incorrer em multa equivalente a 30% de seus vencimentos anuais, como determina o art. 5º da Lei 10.028/2000.

## **6.4 A Lei Orçamentária Anual (LOA)**

A Lei Orçamentária Anual é de iniciativa do Poder Executivo e, sendo aprovada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo prefeito, autoriza a administração pública a realizar, no exercício financeiro, despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos de acordo com o que possibilitam as estimativas de arrecadação das receitas.

De acordo com as regras da Lei 4.320/1964, a Lei Orçamentária Anual conterá:

- I. a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade;
- II. sumário-geral da receita por fontes e da despesa por funções do governo;
- III. quadro demonstrativo da receita e despesa, segundo as categorias econômicas;
- IV. quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;
- V. quadro das dotações por órgãos do governo e da administração;
- VI. quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;
- VII. quadros demonstrativos da despesa por programa de trabalho, detalhados em projetos e atividades, fontes de recursos, órgãos e funções, na forma dos anexos 6 a 9 da lei;
- VIII. quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.



### **ATENÇÃO**

A LOA é o mais importante instrumento do planejamento da administração, pois representa o gerenciamento efetivo e possibilita administrar o equilíbrio entre as despesas e as receitas públicas.

A Lei Complementar 101/2000 impõe, também, regramentos específicos para a Lei Orçamentária Anual, que deverá portanto:

- conter anexo que demonstre a compatibilidade do orçamento com os objetivos e metas do Anexo de Metas Fiscais; (LRF, art. 5º, inc. I);
- ser acompanhada de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; (art. 5º, inc. II, c/c art. 165, § 6º, da CF);
- conter reserva de contingência nos termos da LDO (art. 5º, inc. III);
- conter todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão; (§ 1º do art. 5º);
- fazer constar o refinanciamento da dívida pública separadamente na lei orçamentária e na de crédito adicional (§ 2º do art. 5º);
- demonstrar que a atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na LDO ou em legislação específica; (§ 3º do art. 5º);
- ter vedada a consignação, na LOA, de crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada (§ 4º do art. 5º);
- não consignar dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no PPA ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da CF;
- as previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas; (art. 12);

- o Poder Executivo deverá colocar à disposição dos demais poderes e do Ministério Público, no mínimo 30 dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo (§ 3º do art. 12). (RIO GRANDE DO SUL, 2014)

O prefeito, com a sanção, compromete-se com a correta execução da Lei Orçamentária, obrigando-se a limitar os gastos aos parâmetros nela fixados e a executar os passos que definem a coerente execução do orçamento.

No seu art. 8º, a LRF dispõe que:

Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos do que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea “d” do inciso “I” do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. (BRASIL, 2000)



### **FIQUE DE OLHO!**

O gestor obriga-se a exigir que seus auxiliares preparem a programação financeira e o cronograma de desembolso com previsões bimestrais, e esta servirá de guia para as práticas administrativas.

É importante chamar a atenção para o fato de que o parágrafo único desse artigo determina a vinculação de recursos à finalidade específica e em caráter exclusivo, ainda que em exercício diverso daquele em

que ocorrer o ingresso. Indispensável, para o administrador, o cuidado especial com a utilização dos recursos vinculados. Eles JAMAIS poderão ser utilizados em atividade diversa da destinada.

Também é importante considerar a previsão de limitação de empenho e movimentação financeira, nos 30 dias subsequentes à constatação de frustração de receita ao final de um bimestre, quando esta poderá não comportar as metas de resultado primário ou nominal estabelecidos para o exercício. Esta previsão consta do art. 8º da LRF.



Se gastar mais ou se arrecadar menos do que o estimado, é imperioso fazer a limitação de empenhos até reorganizar as disponibilidades financeiras e a compatibilidade entre receita e despesa!

Para comprovar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre (elencadas no Anexo de Metas Fiscais), o chefe do Poder Executivo está obrigado a participar de audiência pública perante a Comissão de Orçamento da Câmara de Vereadores, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, realizando a demonstração do cumprimento destas metas e, em caso de não ter cumprido, demonstrando as providências que estão sendo adotadas e o prazo em que se compromete a cumpri-las.

## CONHEÇA MAIS



Em 2013, a CNM produziu a cartilha que traz orientações sobre Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) com o objetivo de contribuir no planejamento, no controle e na transparência da administração municipal, intitulada *Planejamento municipal*. Acesse: <<http://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/954#titulo-livro>>.

## 6.5 Decisões judiciais relativas aos instrumentos de planejamento

Algumas decisões sobre os instrumentos de planejamento da gestão municipal a seguir elencados demonstram a preocupação que deve reger a atuação dos agentes públicos locais.

**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul – TJRS**  
**8ª Câmara Cível**  
**Apelação – Reexame Necessário nº 70021131321**  
**Julgado em 21/02/2008**

Apelação cível. Reexame necessário. Ação civil pública. Lei orçamentária. Realocação de recursos destinados à manutenção de Fundo Assistencial à Criança e ao Adolescente. Ausência de fundamentação do ato administrativo. Nulidade.

O dever de motivar os atos administrativos encontra amparo em inúmeros princípios e dispositivos constitucionais e garante o controle da legalidade dos atos administrativos.

Ainda que a lei orçamentária anual permita a realocação de recursos por meio de decretos executivos, tais decretos devem ser fundamentadamente motivados a fim de explicitarem os reais motivos que levaram o administrador a proceder a alteração orçamentária.

**A ausência de motivação dos decretos executivos que realocaram os recursos** destinados ao Fundo Municipal da Criança e do Adolescente **é causa que nulifica tais atos administrativos e enseja a devolução dos recursos orçamentários.**

Sentença reformada parcialmente em reexame necessário. Apelação provida. Em monocrática (grifo nosso).

**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul – TJRS**

**ADI nº 70018392720**

**Julgado em 21/05/2007**

**Adin. Lei municipal. Vício de iniciativa. Matéria orçamentária. Iniciativa privativa do prefeito. Violação ao princípio da separação de poderes. Inconstitucionalidade proclamada.** padece de vício de iniciativa, violando o princípio da separação de poderes, a lei municipal proposta pelo poder legislativo que inclui na legislação orçamentária metas específicas de destinação de recursos (Grifo nosso). Ação julgada procedente, à unanimidade.

# 7. Repasses para a Câmara de Vereadores

No orçamento elaborado no exercício financeiro anterior, constam também os repasses financeiros que deverão ser realizados pelo Poder Executivo à Câmara de Vereadores, conforme o estabelecido na Constituição da República e no orçamento da própria Câmara.

O prefeito, por determinação da Constituição, deverá realizar esses repasses mensalmente, até o dia 20 de cada mês, e não poderá fazê-lo a menor ou a maior, em qualquer circunstância (BRASIL, 2010, art. 29A, § 2º).

## 7.1 O que o judiciário já decidiu

Sobre o assunto, há decisões judiciais que merecem ser observadas.

**Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul – TJRS**  
**Terceira Câmara Cível**  
**Apelação nº 70019824648**  
**Julgado em 23/08/2007**

Apelação cível. Direito público não especificado. Mandado de segurança. Município de Balneário Pinhal. Repasse de valores pelo poder executivo ao legislativo.

1. Não há que se falar em renúncia de receita no caso concreto, visto que a Câmara de Vereadores adotou, na vigên-

cia da lei orçamentária, as providências cabíveis para a satisfação de seu crédito.

2. O mero encerramento do ano fiscal não tem a eficácia de afastar a exigibilidade dos valores inadimplidos pelo Poder Executivo.

3. O ato de disposição, pelo Poder Legislativo, do crédito que lhe foi destinado pela lei orçamentária não implica renúncia de receitas.

**4. Afastada a tese de sobra orçamentária, visto que o montante devido à Câmara Municipal, não decorre de superávit na arrecadação, mas sim do descumprimento da Lei Orçamentária pelo Poder Executivo.**

5. Ausente demonstração específica de que os repasses a menor ocorreram em virtude de déficit na arrecadação do município, é de ser reconhecida a exigibilidade dos valores postulados pelo poder legislativo de Balneário Pinhal. Precedentes.

Apelação desprovida (Grifo nosso)

**Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – TJMG**  
**Sexta Câmara Cível**  
**Apelação nº 1.0000.00.312797-4/000**  
**Julgado em 9/9/2003**

EMENTA: Duodécimo constitucional. Repasse negado pelo Município. Direito líquido e certo do Poder Legislativo. Inteligência do **art. 168 da CF/88**. Precedentes do Tribunal. **Viola direito líquido e certo da Câmara Municipal a negativa do Município, por meio do seu prefeito municipal, em lhe repassar os recursos totais referentes à cota do duodécimo, a teor do art. 168, da Constituição da República** (Grifo nosso).

O descumprimento desta obrigação constitui ainda crime de responsabilidade do prefeito, conforme o §2º do art. 29-A da Constituição Federal.

## 8. A Organização do Governo

Administrar um Município é tarefa que exigirá inteiramente o dia a dia do gestor e, durante os quatro anos do mandato, em todas as horas do dia, o agente político eleito para ser o mandatário do Município será prefeito(a), e jamais poderá, neste tempo, desvincular-se dessa responsabilidade, a não ser em licença ou afastamento ou em caso de renúncia. A vida privada passa a ser inteiramente pública.



Deve o prefeito obediência à Lei Orgânica do seu Município, e nela constam as vedações (aquilo que o prefeito não pode fazer) e as competências privativas (aquilo que somente o prefeito pode fazer). **Qualquer deslize pode ensejar a cassação do mandato e a incursão em improbidade administrativa ou em crime de responsabilidade.**

Na Constituição da República, está determinado que os subsídios do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais serão fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, assim como os subsídios dos vereadores, que serão fixados em cada legislatura para a subsequente, observando-se em qualquer situação o que está previsto na Constituição Federal, na Estadual e na Lei Orgânica Municipal.



Está também previsto que a Câmara Municipal não poderá gastar, com a remuneração dos vereadores, **além de 5% da receita do Município e, ainda, não poderá gastar mais do que 70% da sua receita com folha de pagamento**, e nesta incluem-se os subsídios dos vereadores.

O prefeito, enquanto tal, será sempre julgado pelo Tribunal de Justiça do seu Estado.

Após tomar conhecimento da realidade administrativa que está recebendo para gerir, recomenda-se ao(à) prefeito(a) que pense antes de mais nada em diminuir as despesas, pois o Brasil vive um momento de retração da economia e de crise financeira que, por enquanto, apenas se agrava.

É bem possível que a gestão esteja sobrecarregada de encargos e com poucos recursos para atendê-los.



Por outro lado, é bem possível que o(a) prefeito(a) esteja saindo de uma eleição com muitos compromissos firmados com seus companheiros políticos. É bom que estes sejam chamados para saber que, se ajudaram a eleger, devem ajudar a administrar, e isto neste momento significa cortar gastos, diminuir encargos, realocar pessoal para suprir deficiências, priorizar as obrigações constitucionais do Ente, pagar dívidas e cumprir as promessas, não deixando em nenhum momento de ser transparente e de ouvir o contribuinte.



## É MOMENTO DE AVALIAR!

São necessárias todas as secretarias que a administração usa hoje?

### 8.1 Sugestões de estruturas enxutas

Certamente, em Municípios com até 50 mil habitantes, a estrutura governamental pode ser muito menor:

- obras, habitação, saneamento, limpeza urbana, iluminação pública, conservação de estradas, manutenção de próprios, parque de máquinas, controle do trânsito, fiscalização – certamente cabem todos em **infraestrutura**;
- saúde, desenvolvimento social, meio ambiente, proteção às minorias, atendimento à mulher, criança, adolescente e idoso, certamente poderão conviver em uma secretaria de **cidadania**;
- educação, por sua complexidade, deverá ficar sozinha;
- planejamento, finanças, contabilidade, indústria e comércio, turismo, cultura, desenvolvimento urbano e desenvolvimento rural, guarda e zeladoria de próprios, licitações e compras, almoxarifado, protocolo, publicidade, recursos humanos, previdência, podem estar reunidos em vários departamentos junto a uma secretaria de **governança**;
- no gabinete do prefeito, podem funcionar controle interno, procuradoria ou assessoria jurídica e todas as outras situações particularizadas a que o Município tenha de atender.

Nos Municípios com até 10 mil habitantes, para dirigir o Município,

basta o prefeito e seu gabinete, bem organizado; o vice-prefeito deve ser mais um gestor a somar-se no atendimento das necessidades da população; e um secretário, que sugerimos se chame “de Governo” e que tenha sob sua responsabilidade o atendimento de todos os setores da administração.

O governo federal costuma exigir que os Municípios tenham “secretarias” para poder receber recursos.

O prefeito pode até criá-las para atender à exigência, mas não precisa provê-las com cargos, carros, telefone, secretários e tudo o mais que a instalação de uma secretaria exige.

Não há impedimento legal para que um “SUPER SECRETÁRIO” responda por várias secretarias e, assim, atende-se à exigência sem gastar.

Ao fazê-lo, o prefeito estará disponibilizando recursos para aplicar em áreas fundamentais da administração, e o povo, contribuinte que assiste aos recursos dos impostos esvaírem-se em salários de uma máquina burocrática interminável, certamente aplaudirá.

Esta é uma excelente forma de começar economizando!

No primeiro ano de governo é que se organiza a gestão. Não precisa o prefeito se preocupar com aprovação popular e sim preparar a máquina administrativa e organizar as finanças para poder efetivamente governar e cumprir com obrigações e promessas.

## **8.2 Quadros de pessoal**

Um dos primeiros passos é olhar para os quadros de pessoal.

- Será que efetivamente a gestão precisa de todos os contratados por prazo determinado que o Município mantém atualmente?
- Será que o quadro do magistério não está com professores a mais?
- Todos os professores estão em sala de aula?

Funções administrativas não devem ser realizadas por professores! Quem quiser ficar em funções administrativas deve fazer concurso para os cargos que a administração oferece e não para professor. Na secretaria da escola, na biblioteca, no controle da disciplina, na organização da merenda, no cuidado com os alunos no pátio e na entrada e saída, o prefeito não precisa de professores.

Se a determinação for retirar professores das funções administrativas, certamente não será necessário fazer concurso para atender às horas-atividade que precisam ser asseguradas aos professores docentes, pois estes que estão em funções administrativas poderão atuar perfeitamente como substitutos.

É muito importante lembrar que o crescimento populacional brasileiro diminui a cada censo e conseqüentemente a matrícula nas séries iniciais também diminui.



### **VERIFICAR!**

É quase certo que o número de alunos que o Município mantém por professor não atinge os mínimos legais.

A mesma avaliação deve ser feita em relação a merendeiras, auxiliares de limpeza, zeladores, diretores, vice-diretores, supervisores e coordenadores. É quase certo que não são necessários todos os que estão no quadro atualmente. Cuidado: a diretora da escola vai alegar que está faltando gente!



### **DICA CNM**

Antes de fazer novo concurso público, recomenda-se contratar uma empresa ou um especialista em administração para organizar um quadro de pessoal por escola no Município, levando sempre em conta o número de matrículas por série.

### **Certamente vai sobrar gente!**

É uma realidade presente em todo o Brasil: o número de matrículas nas séries iniciais está caindo porque as famílias estão tendo menos filhos, logo, como há necessidade de aumentar o número de professores?

Essa é uma providência urgente! A instituição de um piso nacional para o magistério público ampliou em muito a despesa com folha de pagamento no magistério e os recursos do Fundeb, em alguns Municípios brasileiros, já não estão sendo suficientes para o cumprimento dessa responsabilidade. A LDB prevê que apenas 60% dos recursos devem ser gastos com a folha de pessoal.

É muito importante esclarecer ao povo e aos professores que:

- os recursos do Fundeb nada mais são do que recursos retidos do FPM dos Municípios e de tributos municipais e do FPE dos Estados;
- a União não acrescenta qualquer valor para ajudar na educação básica no Brasil, a não ser em nove Estados do Nordeste, nos quais ela realiza uma mísera complementação.



É muito importante que no Município a população tenha conhecimento disso, pois, atualmente, no Brasil, o vilão é o prefeito!

Se a educação vai mal, a culpa é do prefeito!

Quando a educação vai bem, é graças aos outros!

A redução dos valores do FPM e do FPE diminui os recursos do Fundeb, mas o piso do magistério aumenta na proporção do crescimento do valor aluno da educação básica, que, a cada ano, diminui o número de matrículas, ampliando o seu valor!

Em breve, nem todo o recurso do Fundeb será suficiente para o pagamento da folha do magistério!

É obrigação do bom gestor organizar esse caos em que foi transformada a educação no Brasil.

Salário não quer dizer qualidade!

Só que a crise fiscal do país não permite que se trabalhe nem com bons salários e nem com qualidade, portanto urge que algo seja feito!



## AVALIAR!

**É necessário** olhar agora para a saúde, na qual os Municípios brasileiros investem 21,99% – muito além da obrigação constitucional de investir 15%.

- Serão necessários todos os agentes comunitários de saúde que atuam no Município?
- Será que realmente está sendo atendido ao número mínimo de famílias que o Ministério da Saúde preconiza?

**É imprescindível fazer a conta do custo real do agente comunitário de saúde atualmente.** O valor que o Ministério da Saúde repassa aos Municípios não cobre qualquer despesa com encargos sociais e manutenção do programa, logo, é necessário cumprir as etapas do programa e utilizar o máximo de atendimento de cada profissional.

Os demais profissionais da Estratégia de Saúde da Família (ESF) são todos servidores públicos obrigatoriamente. O Ministério da Saúde repassa por equipe valores que não pagam sequer o salário dos médicos. Como fica o orçamento do Município diante disso?

O governo repassa mensalmente por equipe de ESF entre **R\$ 10.695 por Modalidade tipo I e R\$ 7.130 por Modalidade tipo II**, enquanto o Município gasta em média R\$ 32.000 por equipe, de acordo com a pesquisa realizada pela CNM.<sup>2</sup>

Na atualidade, os Municípios brasileiros mantém 40.510 equipes de Estratégias de Saúde da Família.

---

2 Conforme estudo preliminar do Projeto Experiência Municipal CNM/2012

É claro que, dessa forma, não há como alcançar o EQUILÍBRIO FISCAL preconizado pela LRF, mas quem vai ser multado por não ter alcançado esse equilíbrio será o prefeito. Quem vai ser ficha suja por não ter fechado suas contas de acordo com a lei, também, será o prefeito.

### **E TEM MAIS...**

Tramitam no Congresso Nacional inúmeros projetos de lei criando pisos salariais nacionais para todos os integrantes das equipes das Estratégias Saúde da Família, e outros tantos reduzindo a jornada de trabalho destes profissionais.

É indispensável um olhar atento para essas realidades e muita criatividade e coragem para realizar alguns cortes.



### **A hora de ações drásticas e pouco simpáticas é agora, no começo!**

Nos anos seguintes, nada será feito, pois outras eleições vão acontecer e depois sua preocupação será com a reeleição ou com a eleição do seu sucessor, e os problemas somente se avolumarão!

## 9. Controle das Despesas com Pessoal

A LRF trouxe como premissa para a diminuição do déficit público, entre outras, o controle da despesa com pessoal, oferecendo aos gestores públicos o prazo máximo de dois exercícios para que o Ente público atendesse integralmente aos limites por ela estabelecidos.



Os Poderes Executivos municipais trabalham com **um limite máximo de 54% das receitas correntes líquidas** do Ente para despender com pessoal.

Nos termos do art. 15 da LRF, tornou-se regra básica para o gestor público que será considerada despesa não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público toda e qualquer despesa não acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos três primeiros exercícios de sua vigência, que não esteja rigorosamente adequada orçamentária e financeiramente com a LOA, a LDO e o PPA e, quando se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado, não se faça acompanhar das medidas compensatórias para sua implementação.

Essas normas, de acordo com o § 4º do art. 16 da LRF, são condições prévias não só para a aquisição de bens, serviços e obras, como também para a desapropriação de imóveis urbanos, pois, de acordo

com a Constituição Federal, esta desapropriação deverá ser obrigatoriamente paga em dinheiro.

Despesa obrigatória de caráter continuado é aquela derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo e geradora de obrigação legal de execução por um período superior a dois exercícios.

As despesas geradas com esse perfil terão de atender ao que determina o art. 17 da LRF.

Para possibilitar o aumento nessas despesas, o gestor público terá duas alternativas, ambas de grande ônus político: aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa.

A LRF define o aumento permanente de receita tão somente a partir “da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição” (BRASIL, 2000).

Não terão relevância nessa prática, como solução para a geração destas despesas, iniciativas do tipo “combate à sonegação”, “bolão fiscal” e outras medidas do gênero. E, para que não haja a menor chance de alguma brecha ou artifício legal, a lei equipara o aumento de despesa à prorrogação de qualquer despesa já criada por prazo determinado.

Os gastos com a folha de pagamento de pessoal representam o principal item de despesas de todo o setor público brasileiro. Entre 1995 e 1999, o conjunto dos Estados brasileiros gastou, em média, 70% de suas receitas líquidas (as receitas disponíveis) com pagamento de pessoal, permitindo que apenas 30% dos recursos arrecadados nas esferas governamentais fossem destinados à prestação dos serviços públicos fundamentais para a população, como saúde, segurança, educação, saneamento e outros.

A imposição de limites para os gastos com pessoal tem como objetivo permitir que o administrador público cumpra o papel que a sociedade lhe atribuiu, qual seja, o de proporcionar bem-estar à população, a partir dos recursos que lhe são entregues na forma de impostos.

O aumento da participação da folha de pagamento nas receitas de Estados e Municípios deveu-se à estabilidade econômica e à queda nos índices inflacionários e, também, ao componente de crescimento vegetativo, gerado pelas sucessivas vantagens atribuídas aos servidores que se acumulam e ampliam ano a ano.

Por conseguinte, a limitação dos gastos com pessoal em porcentual relativo à receita corrente líquida (RCL) deve-se, antes de tudo, à necessidade urgente de manter o setor público com os recursos necessários à sua manutenção e ao atendimento das demandas sociais.

De acordo com a LRF, consideram-se despesas de pessoal:

- somatório dos gastos do Ente da Federação com os ativos;
- despesas com inativos e pensionistas;
- mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de poder, com quaisquer espécies remuneratórias;
- vencimentos e vantagens fixas e variáveis;
- subsídios, proventos de aposentadoria;
- reformas e pensões;
- adicionais de qualquer natureza;
- gratificações, horas extras e vantagens pessoais;
- encargos sociais;
- contribuições recolhidas pelo Ente às entidades de previdência.

A apuração dos gastos com pessoal será realizada semestralmente nos Municípios com menos de 50 mil habitantes e quadrimestralmente naqueles com população superior, tomando-se por base a despesa dos últimos 12 meses, ou seja, a do mês em que se verifica a apuração e a despesa dos 11 meses anteriores.

A LC 101/2000 determina dois limites distintos para os gastos com pessoal no setor público:

- 50% da RCL para a União; e
- 60% da RCL para Estados e Municípios.

Esses limites estão repartidos entre todos os Poderes Públicos, com percentuais específicos para cada Poder.



Na esfera municipal, o limite de 60% para os gastos com pessoal será assim repartido:

- 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Município, quando houver; e
- 54% para o Executivo.

Não serão consideradas na verificação do atendimento dos limites as despesas: com indenização por demissão de servidores ou empregados; relativas ao incentivo à demissão voluntária, os chamados PDV; decorrentes de decisão judicial (em geral classificadas na rubrica “Sentenças Judiciais”), e da competência de período anterior ao da apuração das despesas com pessoal (somando-se o mês de referência com os 11 meses anteriores), de acordo com o § 2º do art. 18 da LC 101/2000, e, ainda, as com inativos, custeadas com recursos de fundos próprios.

O parágrafo 1º do art. 18 da LC 101/2000 estabelece que “os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra, que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, serão contabilizados como Outras Despesas de Pessoal” (BRASIL, 2000), deixando prever que estes não devem ser somados ao cômputo dos limites de despesa pessoal.



Esse dispositivo visa a impedir a substituição da mão de obra, de forma fictícia, por serviços de terceiros ou ainda terceirizados.

**Tenha muito cuidado com o limite**, pois a partir do momento que o Ente público exceder a 95% (neste momento o gasto chega a 51,3% da RCL) do limite estabelecido na LRF e, enquanto estiver incorrendo no excesso, fica este impedido de:

I – conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, excetuando-se aquelas decorrentes de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual (é ressalvada a revisão geral anual prevista na Constituição da República, no inc. X do art. 37);

II – criar cargo, emprego ou função;

III – alterar estrutura de carreira que venha a gerar aumento da despesa com pessoal;

IV – prover cargo público, admitir ou contratar pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidor que atue nas áreas de educação, saúde e segurança;

V – contratar hora extra.

O Ente público que ultrapassar os limites estabelecidos na Lei Complementar 101/2000, enquanto estiver nessa situação, fica impedido de **receber transferências voluntárias**; de obter garantia direta ou indireta de outro Ente público e, ainda, de **contratar operações de crédito**, ressalvando-se apenas aquelas destinadas ao refinanciamento da dívida do próprio Ente e as que visem às práticas de redução de despesas com pessoal.

Se o excedente de limite ocorrer **no primeiro quadrimestre do**

**último ano de mandato do gestor, as sanções são imediatamente aplicadas**, sem considerar o prazo legal para retornar aos limites, de dois quadrimestres para eliminação do excedente, fazendo-o em, pelo menos, um terço no primeiro quadrimestre.

Excedendo os limites de despesa com pessoal, o gestor tem como caminhos a seguir:

- a) diminuir em ao menos 20% as despesas com cargos em comissão e funções gratificadas;
- b) suspender o pagamento de horas extras;
- c) extinguir os contratos por prazo determinado;
- d) exonerar servidores não estáveis;
- e) por último, se necessário, exonerar servidores estáveis.

Esta última medida, extrema, tem previsto constitucionalmente um rito especial.



### **ATENÇÃO!**

Não determinar os atos indispensáveis para diminuir as despesas com pessoal é **CRIME CONTRA AS FINANÇAS PÚBLICAS**, punido pela Lei 10.028/2000, que determinou ao Tribunal de Contas a responsabilidade por julgar esta infração administrativa e puni-la **com multa de 30% dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.**

Ainda, a LRF estabeleceu, no parágrafo único do art. 21, que é nulo de pleno direito o ato que aumente a despesa com pessoal nos 180 dias

anteriores ao encerramento do mandato do gestor; e a Lei 10.028/2000, inseriu no Código Penal Brasileiro o art. 359-G, que diz o seguinte:

Art. 359-G. Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura. Pena – reclusão, de 1 (um) ano a 4(quatro) anos. (BRASIL, 2000)

O momento atual, de extrema dificuldade financeira decorrente da paralisia da atividade econômica, ampliou consideravelmente os índices de despesa de pessoal sobre a receita corrente líquida, pois ampliaram-se as despesas com o crescimento das folhas de pagamento e diminuíram as arrecadações.

É uma situação extremamente grave, e os prefeitos eleitos têm como tarefa primeira de seus governos fazer com que as despesas com pessoal retornem para os limites que a Lei de Responsabilidade Fiscal exige, ou seja, 51,3% da receita corrente líquida, para possibilitar o andamento normal da administração, sem entraves ou impedimentos legais.

Ainda tratando de despesas com pessoal, é essencial ter muito cuidado com o pagamento de diárias. Isso deve estar regrado por lei municipal, e a forma de concessão, os valores e a obrigatoriedade da prestação de contas precisam ser observados na forma preconizada na lei.

Também é muito importante estabelecer critérios para os deslocamentos e para a consequente concessão de diárias e despesas de viagem.



É indispensável considerar o interesse público. O deslocamento do servidor e as despesas com isto precisam reverter em benefício para o Ente público ou para o contribuinte.

## 9.1 Julgados

Alguns julgados sobre os temas abordados:

**Processo nº** 007.06.001993-7 – 2ª Vara da Comarca de Baixo Guandu – ES.

**Denúncia:** Concessão de promoções e gratificações por tempo de serviço e assiduidade nos últimos dois meses do encerramento do mandato dos agentes políticos.

**Sentença:** Julgo procedente o pedido formulado na denúncia para condenar [...], já qualificado, como incurso nas sanções previstas pelo Art. 359-G c/c art. 71, caput, ambos do Código Penal (por vinte uma vezes), passando a dosar a pena a ser-lhe aplicada, em observância ao disposto no art.68 caput do Código Penal.

[...]

A vista dessas circunstâncias individualmente analisadas, **fixo a pena-base privativa de liberdade em 2 (dois) anos de reclusão para cada um dos crimes de aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura.**

Recurso Especial Nº1.204.373 – SE (20100141911-0)

Relator: Ministro Herman Benjamin

Recorrente: Ministério Público do Estado de Sergipe

## EMENTA

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. “FUNCIONÁRIO FANTASMA”.

1. Ação Civil Pública por improbidade administrativa contra Prefeito e motorista. Este foi nomeado em cargo de comissão por aquele, sem assumir efetivamente as funções. Incidência dos arts. 10 e 11 da Lei 8.429/1992.
2. Foi demonstrado que o motorista cumpria 44 horas semanais em lotérica, o que o afastava do desenvolvimento regular de suas atividades no período em que dele se espera disponibilidade para o serviço público. O trabalho nos finais de semana ou em horários especiais não elide a reprovabilidade da conduta.
3. O Tribunal de origem entendeu que a cumulação de empregos e a flexibilização de horários caracterizariam mera irregularidade administrativa. A decisão merece reforma. O princípio da moralidade veda aos agentes públicos cumular cargos exercidos no mesmo período do dia. Ainda que o cargo seja em comissão, exige-se do servidor a obrigatoriedade do trabalho a contento e a eficiência na atividade, contrastando com ampla e irrestrita flexibilização do horário de trabalho.
4. Recurso Especial provido.

Recurso Especial nº 300.184 – SP (2001/0005513-3)

Relator: Ministro Franciulli Netto

Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo

## EMENTA

RECURSO ESPECIAL – Alíneas “a” e “c” – Administrativo – Ação de improbidade administrativa – Pagamento indevido de horas extras a ocupantes de cargo em comissão – Acórdão que afastou a aplicação da sanção de suspensão dos direitos políticos por três anos determinada pela sentença – Alegação do Ministério Público Estadual de que

não há possibilidade de excluir a sanção – Aplicação do princípio da proporcionalidade – Possibilidade de incidência não cumulativa das sanções do art. 12, inciso III, da Lei nº 8.429/92 – Divergência jurisprudencial não configurada. A aplicação das sanções da Lei nº 8.429/92 deve ocorrer à luz do princípio da proporcionalidade, de modo a evitar sanções desarrazoadas em relação ao ato ilícito praticado, sem, contudo, privilegiar a impunidade. Para decidir pela cominação isolada ou conjunta das penas previstas no artigo 12 e incisos, da Lei de Improbidade Administrativa, deve o magistrado atentar para as circunstâncias peculiares do caso concreto, avaliando a gravidade da conduta, a medida da lesão ao erário, o histórico funcional do agente público etc.

No particular, foram os ocupantes de cargo em comissão condenados pelo r. Juízo sentenciante pela percepção de verbas pagas indevidamente por trabalhos extraordinários, bem como o ex-prefeito do Município por deferir o pagamento de forma irregular. Nos termos da legislação municipal de regência, tais serviços somente seriam permitidos em hipóteses excepcionais e temporárias, condicionadas à autorização por escrito do superior imediato, que deverá justificar o fato, o que, *in casu*, não se deu.

A sentença ordenou o ressarcimento dos valores indevidamente recebidos pelos agentes públicos, respondendo pelo total do débito, solidariamente, o ex-prefeito, bem como a suspensão dos direitos políticos. O Tribunal, por sua vez, deu provimento em parte à apelação para afastar a condenação referente à suspensão dos direitos políticos. A imposição dessa última, efetivamente, seria medida desarrazoada, visto que, como ressaltou a Corte de origem, as provas dos autos demonstram a real prestação do serviço pelos réus, e que a vantagem pecuniária obtida equivale apenas a R\$ 4.023,72 (quatro mil e vinte e três reais e setenta e dois centavos) para cada um dos servidores, se-

gundo cálculo realizado em novembro de 2000, a desautorizar a aplicação de sanção mais gravosa.

Ausência de similitude fática ente os acórdãos confrontados.

Recurso especial não conhecido pela alínea “c” e conhecido, mas não provido pela alínea “

Processo: Apelação Cível 1.0407.07.017269-4/001 0172694-37.2007.8.13.0407 (1)

Relator: Des.(a) Heloisa Combat

Órgão Julgador/Câmara: Câmaras Cíveis Isoladas / 7ª CÂMARA CÍVEL

Súmula: NEGARAM PROVIMENTO

Data de Julgamento: 26/05/2009

Data da publicação da súmula: 26/6/2009

Ementa:

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE COBRANÇA – CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA – RENOVAÇÃO ILEGAL – SERVIÇOS DE NATUREZA HABITUAL E PERMANENTE – PRAZO SUPERIOR AO ADMITIDO NA LEGISLAÇÃO – NULIDADE DO ATO – PROTEÇÃO AO CONTRATADO DE BOA-FÉ – DIREITOS SOCIAIS ESTENDIDOS AOS SERVIDORES PÚBLICOS. A legalidade da contratação temporária exige a estipulação de prazo determinado de vigência, respeitado o prazo máximo da lei municipal, e que as funções a serem desempenhadas visem a atender necessidade pública temporária e excepcional. Excedendo-se com sucessivas prorrogações o prazo máximo determinado no diploma regulamentador e demonstrado que a necessidade passou a ser habitual e permanente, resulta nulo o contrato por ofensa ao art. 37, II, da Constituição Federal. Embora o contrato nulo não produza efeitos, excepcionalmente, deve ser resguardado o direito do administrado, que de boa-fé prestou os serviços, conferindo-lhe além das verbas previstas no

contrato, férias remuneradas com o acréscimo de um terço e décimo terceiro salário. Aplicação dos princípios da segurança jurídica, da boa-fé e da vedação ao enriquecimento sem causa. Estendem-se aos funcionários públicos contratados de forma irregular os direitos sociais assegurados na Constituição Federal a todo trabalhador, consoante disposto no art. 39, §3º da CF/88, entendidas como garantias mínimas à sua dignidade e ao efetivo exercício do direito ao lazer e à preservação de sua saúde (art. 6º da CF/88). Recurso improvido.

Processo: Agravo de Instrumento 1.0049.08.013437-9/001 0134379-10.2008.8.13.0049 (1)

Relator: Des.(a) Fernando Botelho

Órgão Julgador / Câmara: Câmaras Cíveis Isoladas / 8ª CÂMARA CÍVEL

Súmula : NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO

Data do Julgamento: 23/10/2008

Data da publicação da súmula: 12/11/2008

***Ementa:*** AÇÃO CIVIL PÚBLICA. NEPOTISMO. ESPOSA DO PREFEITO. CARGO EM COMISSÃO. EXONERAÇÃO. I – À luz do art.37 da CR/88, a administração pública deve reger-se pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. II – Nomeada a esposa do prefeito para cargo em comissão de Secretária Geral do Município, sua exoneração se faz imperiosa face à considerável influência do vínculo familiar como motivação do ato administrativo, conduta tida como imoral e, portanto, violadora dos princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade.

# 10. Lei da Transparência

A LRF estabelece como regra de transparência o incentivo à participação popular, impondo a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, diretrizes e orçamentos.



**É REGRA BÁSICA TER EM MENTE** que, quando da elaboração do PPA, da LDO e da LOA, é imprescindível organizar a participação popular. É obrigação do gestor público estimular a participação da população na elaboração e posteriormente na fiscalização do planejamento e da aplicação dos recursos públicos.

O descumprimento desta REGRA responsabiliza administrativamente o gestor, e o TCE pode aplicar multa.

Organizar audiências públicas nos bairros ou com as entidades de representação da sociedade local, como associações de moradores, sindicatos etc., é um passo decisivo para atender ao que a lei determina.

Exigir o registro documental dessas audiências e guardar esses documentos é uma providência salutar.

Na Constituição Brasileira, no título que trata da ordem econômica e financeira, em inúmeras ocasiões encontram-se comandos constitucio-

nais que asseguram e requerem a participação popular e a fiscalização das ações de Estado exercidas pela sociedade. Quando regulamenta a ordem social, a CF chama sucessivamente a participação da sociedade para atuar no atendimento da seguridade social (art. 194 e seguintes); também quando trata da assistência social (art. 203 e seguintes, com destaque para o inc. II do art. 204); da mesma forma ao dispor sobre a educação, (art. 205 e seguintes); e, ainda, ao tratar do meio ambiente e da família, criança, adolescente, jovem e idoso.

No caminho da modernidade, a Constituição quis promover a obrigatoriedade de planejar as políticas e de trabalhar com uma visão de médio e longo prazos para poder instituir ações governamentais de relevo, capazes de assegurar a confiabilidade nas instituições públicas brasileiras e elevar a credibilidade nas potencialidades da Nação no que se refere à organização da economia, produção e abastecimento dos mercados, desenvolvimento de tecnologia e conseqüente geração de riqueza. O constituinte de 1988 quis extirpar o improvisado governamental das práticas de gestão no país e, com isso, diminuir o desperdício de dinheiro público e a corrupção, que tantas mazelas têm causado à sociedade nacional como um todo. Preocupou-se em propiciar a inserção das comunidades no estabelecimento das diretrizes governamentais das administrações públicas, exigindo que os instrumentos de planejamento sejam discutidos com a sociedade, tanto durante sua elaboração pelo Poder Executivo, como quando de sua discussão e votação junto ao Poder Legislativo de qualquer esfera administrativa.

A regra constitucional brasileira é a participação da população no estabelecimento de políticas públicas de fomento ao desenvolvimento econômico, de melhoria na qualidade da educação, saúde, assistência e segurança e na fiscalização da aplicação dos recursos públicos.

Desde 2013, todos os Municípios brasileiros estão obrigados a cumprir o que a LRF determina nos artigos seguintes:

Art. 48 São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis 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.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art.48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art.48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto a despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. (BRASIL, 2000)



Estes instrumentos de transparência têm prazos para serem encaminhados aos órgãos destinados na lei, que precisam ser cuidadosamente cumpridos.

O descumprimento dos prazos enseja o estabelecimento de sanções administrativas previstas na Lei 10.028/2000, que acrescentou artigos ao Decreto-Lei 201/1967. São prazos a serem observados:

- até 30 de abril de cada ano, encaminhar as contas referentes ao exercício anterior ao governo federal, com cópia para os governos estaduais;
- ao final de cada bimestre do exercício financeiro, encaminhar ao TCE ou ao TCM o relatório bimestral da execução orçamentária;
- esse deverá ser composto pelo balanço orçamentário do bimestre, pelos demonstrativos de apuração da receita corrente líquida, despesas com juros e restos a pagar, receitas e despesas previdenciárias e resultados nominal e primário;
- ao final de cada quadrimestre, nos Municípios com mais de 50 mil habitantes, e ao final de cada semestre, nos Municípios com número menor que este, o Relatório de Gestão Fiscal.

O Relatório de Gestão Fiscal, segundo a LC 101/2000, deverá

conter os demonstrativos que comprovem o cumprimento dos limites estabelecidos pela LRF e outras informações capazes de comprovar a situação financeira e fiscal do Município.

I – Comparativo com os limites da LRF, dos seguintes montantes:

a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;

b) dívidas consolidada e mobiliária;

c) concessão de garantias;

d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita (que no último ano de mandato não ocorrerá).

II – Indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites.

III – Demonstrativos do último quadrimestre ou semestre:

a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;

b) da inscrição em Restos a Pagar das despesas:

▪ liquidadas;

▪ empenhadas e não liquidadas;

▪ empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;

▪ não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;

c) do cumprimento de eventual operação de crédito por antecipação de receita.

O Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo dos Municípios deverá ser assinado por: prefeito, secretário da fazenda, responsável pelo controle interno e outros conforme determinar a legislação municipal.

O Relatório de Gestão Fiscal do Poder Legislativo será assinado pelo presidente e demais membros da Mesa Diretora do Poder, confor-

me seu Regimento Interno, e conterá apenas as informações relativas à despesa total com pessoal e a indicação de medidas corretivas adotadas ou a adotar no caso de descumprimento dos limites e, ainda, os demonstrativos do último quadrimestre ou semestre.

## 10.1 O padrão mínimo de qualidade

Em 27 de maio de 2010, foi editado o Decreto 7.185/2010, que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle no âmbito de cada Ente da Federação, para atender aos determinativos da Lei Complementar 101/2000.

Pelo decreto, o sistema integrado de administração financeira deverá permitir a liberação em tempo real das informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária de cada uma das unidades gestoras, referentes à receita e à despesa e ao registro contábil tempestivo dos atos e dos fatos relativos ao patrimônio da entidade.

A liberação em tempo real corresponde à disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacional necessários ao seu pleno funcionamento.



**E TEM MAIS, BEM MAIS....** Há outros instrumentos de transparência que precisam ser observados!

## **10.2 Lei 9.452/1997**

As prefeituras dos Municípios beneficiários da liberação de recursos por parte dos órgãos e entidades da administração federal direta e das autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista federais notificarão os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais com sede no Município sobre a respectiva liberação, no prazo de dois dias úteis, contados da data do recebimento dos recursos.

A lei determina, ainda, que as Câmaras Municipais representarão junto ao Tribunal de Contas da União o descumprimento do estabelecido na lei.

## **10.3 Decreto 7.507/2011**

Esse Decreto dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência das leis: 8.080/1990 – Lei Orgânica da Saúde; 8.142/1990 – Gestão do SUS; 10.880/1904 – Pnate; 11.494/2007 – Fundeb; 11.692/2008 – ProJovem; 11.947/2009 – Pnae.

O decreto impõe a obrigação de que todos os recursos repassados por força da legislação citada sejam mantidos em contas específicas em agências de instituições financeiras oficiais federais e que sua movimentação ocorra exclusivamente por meio eletrônico, mediante crédito em conta-corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços, devidamente identificados.

Ficou vedada, a partir de 27 de agosto de 2011, a utilização de cheques para os pagamentos com os recursos de que trata o decreto.

Somente mediante justificativa consubstanciada será possível realizar saques para pagamento em dinheiro a pessoas físicas que não pos-

suam conta bancária, mediante a utilização de mecanismos que permitam a identificação do beneficiário final.

Nenhum saque poderá ultrapassar o valor de R\$ 800 e todos os saques estão limitados a R\$ 8 mil por ano.

Por conta do estatuído no decreto, independentemente de autorização do titular das contas, os órgãos repassadores dos recursos divulgarão mensalmente, em seu portal na internet, os extratos das contas correntes dos programas e ações referidos no decreto, com a identificação da movimentação financeira, bem como dos beneficiários dos pagamentos realizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.



# 11. O Acesso às Informações Públicas

A Lei 12.527/2011 regula o acesso a informações previsto no inc. XXXIII do art. 5º, no inc. II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei 8.112/1990; revoga a Lei 11.111/2005 e dispositivos da Lei 8.159/1991; e dá outras providências.

A Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados por União, Estados, Distrito Federal e Municípios para garantir o acesso a informações, como assegura a Constituição da República. Devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I – 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.

Os órgãos e as entidades da administração pública devem assegurar os direitos a obter:

I – orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II – informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III – informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV – informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V – informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI – informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII – informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

Os órgãos e as entidades públicas estão obrigados a promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas e delas deverão constar no mínimo:

I – registro das competências e da estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II – registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III – registros das despesas;

IV – informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V – dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI – respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

O acesso às informações públicas será assegurado mediante:

I – criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e nas entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

- a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
- b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
- c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações;

II – realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

Para atender aos determinativos da lei, os órgãos e as entidades da administração pública deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em *sites* oficiais da rede mundial de computadores.

Os Municípios com população até 10 mil habitantes ficam dis-

pensados da obrigação de divulgar na internet as informações sobre a estrutura organizacional, porém permanecem obrigados a divulgar em tempo real as informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos prazos e critérios estabelecidos na Lei Complementar 101/2000, art. 73-B acrescentado pela LC 131/2009.

O agente público que descumprir os determinativos dessa Lei de Acesso à Informação responderá por improbidade administrativa, e a pessoa física ou entidade privada que deixar de observar os determinativos da lei estará sujeita às seguintes sanções: advertência, multa, rescisão do vínculo com o poder público, impedimento para participar de licitações pelo prazo de dois anos e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública.

# 12. O Controle Interno

## Como o Maior Parceiro da Boa Gestão

Realizar o trabalho de revisão de todas as ações e práticas desenvolvidas na administração e propor ao gestor a correção, indicando o local das falhas e a forma de preveni-las. Atuar como salvaguarda de uma gestão eficiente, ética, pública e comprometida com a economicidade, a finalidade e o cumprimento de metas. Estes são os papéis do CONTROLE INTERNO, que muitos, infelizmente, interpretam como um inimigo na trincheira e que, na realidade, é o terceiro olhar do prefeito sobre a administração e sobre tudo o que está sendo feito.

### **AO MENOS É ASSIM QUE DEVE SER!**

O controle interno deve ser constituído por servidores públicos de carreira, que conheçam efetivamente a administração e a legislação e que, por isso, não vão permitir que coisas erradas prosperem e vão alertar o prefeito para todas as ações indevidas, sugerindo, inclusive, as soluções.

Os integrantes do órgão de controle são também responsáveis pelas ações que têm a responsabilidade de fiscalizar e, se coniventes com o ilícito, serão também responsabilizados.

Se o controle interno trabalhar bem e se o gestor atender a todas as suas recomendações, certamente a administração e o gestor estarão tranquilos e prontos, quando do encerramento do mandato, para entregar um Município em perfeitas condições financeiras e administrativas

para o novo prefeito ou para o prefeito que, reeleito, usufruirá a boa administração que realizou.

A Constituição Federal, ao tratar dos Municípios, destinou um artigo especial para abordar a fiscalização deste Ente público; e a LRF, ao exigir a edição dos Relatórios de Gestão Fiscal, determina que estes deverão ser assinados pelo controle interno.

O Sistema de Controle Interno tem como finalidade a avaliação do cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a execução dos programas constantes da LDO e da Lei Orçamentária Anual, ao lado da verificação da legalidade de todas as práticas, avaliando os resultados no que se refere à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos responsáveis pela administração do Município.

Deverá o controle estar atento para o cumprimento de todos os limites e obrigações, bem como prazos impostos pela legislação e, ainda, avaliar a aplicação das subvenções e o resultado da aplicação das transferências de recursos da União e do Estado.

Também deverão ser objeto de análise e avaliação as renúncias de receita que impliquem redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios que possam corresponder a tratamento diferenciado.

O controle interno verificará a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado de forma que realmente seja alcançado o objeto conveniado.

Na ação efetiva, devem os integrantes do órgão considerar sempre a necessidade de avaliar o cumprimento dos princípios da administração pública em relação a todas as práticas da gestão.

O controle interno observará, também, o atendimento de todas as obrigações relativas a pessoal, à forma de remuneração dos servidores e dos agentes políticos, ao controle destes gastos e à aplicação dos recursos voltados sempre para o atendimento do interesse público.

A efetiva preservação do patrimônio público é outro aspecto a ser considerado nos objetivos do controle interno, assim como as regras relativas a licitações, concessões e permissões e o cumprimento de convênios e execução dos contratos.



Além disso, deverá preocupar-se com a verificação do cumprimento das obrigações impositivas da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois, ao assinar o Relatório da Gestão Fiscal, terá de certificar o cumprimento ou o descumprimento das obrigações decorrentes da Lei Complementar 101/2000.

A área de atuação do Sistema de Controle Interno são os poderes do Município em todas as suas práticas administrativas e abrange todas as unidades e entidades dos Poderes Executivo e Legislativo municipal.

O sistema, para efetivar sua ação, deverá organizar-se a partir da lei que o cria e estabelece suas funções e do regulamento que lhe dará suporte para a execução dos seus objetivos de forma ordenada e sequencial.

Atua também como órgão auxiliar do Tribunal de Contas do Estado ou dos Municípios, no exercício de suas funções de controle externo, e do Poder Legislativo municipal, nas funções de fiscalização por ele executadas.

O órgão central de controle interno deverá, ao final de cada quadrimestre ou semestre, ter elaborado relatório de acompanhamento do cumprimento das obrigações da LRF verificando:

- previsões de receita, metas bimestrais de arrecadação, disponibilidades de caixa do RPPS e correta utilização dos recursos vinculados;
- realização de audiências públicas, cumprimento das obrigações relativas a despesas com pessoal e gastos totais do Poder Legislativo;

- operações de crédito, dívida consolidada líquida, receita resultante da alienação de bens, restos a pagar.

### **IMPORTANTE!**

O órgão central de controle interno não tem competência para CONCLUIR pelo atendimento ou não atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo esta conclusão da exclusiva alçada do Tribunal de Contas, porém as anotações do controle interno servem para:

- auxiliar o Tribunal de Contas;
- acompanhar os procedimentos da administração;
- alertar o gestor dos eventuais descumprimentos ou do risco destes acontecerem;
- sugerir soluções para evitar que as falhas ocorram ou corrigi-las a tempo;
- prevenir eventuais práticas que venham a penalizar o gestor e ou o Ente público.

## **12.1 Obrigações a realizar**

O prefeito precisa verificar se o órgão central de controle interno do seu Município está apto para realizar- a fiscalização efetiva de acordo com competência e forma de atuação definidos em lei.

- O controle interno verifica periodicamente o funcionamento das áreas operacionais vinculadas à realização da despesa quanto à observância das normas legais vigentes?
- O controle interno emite relatórios periodicamente?
- O controle interno realiza fiscalização prévia, concomitante e a posteriori nas diversas áreas de atuação?
- Os integrantes do controle interno são servidores efetivos especialmente designados para o exercício dessas funções?

- Os servidores têm independência para realizarem suas atribuições, sem temor ou riscos?
- Existe planejamento para a atuação do controle, como plano de trabalho para o atendimento de todas as áreas da gestão? Preocupação com os setores mais suscetíveis a erros ou a desvios, realizando verificações mais frequentes? Priorização dos setores por onde passam expressivos volumes de recursos financeiros ou ainda de setores de maior complexidade no cumprimento de missões/obrigações?
- Há compromisso com a imediata comunicação ao chefe do Poder Executivo sobre as irregularidades encontradas e sugestões para soluções dos problemas?
- Há, de parte da administração, o oferecimento de treinamento e atualização para os integrantes do controle interno?
- A administração utiliza os relatórios produzidos pelo controle interno para tomar decisões ou determinar correções em rumos e práticas dos órgãos administrativos?
- O controle interno realiza a verificação periódica da execução da receita e o mesmo da despesa?
- O controle interno verifica o cumprimento das normas legais por parte de toda a administração?
- O controle interno pode atestar que os procedimentos administrativos asseguram confiabilidade, eficiência e eficácia aos sistemas de arrecadação e execução orçamentária?
- O controle interno verifica periodicamente os procedimentos relacionados com a área de pessoal, com a despesa gerada e a finalidade desta?
- São realizados levantamentos periódicos, durante o exercício, do estoque existente no almoxarifado, com a finalidade de detectar desvios e improbidade? (RIO GRANDE DO SUL, 2014)

# 13. Prestação de Contas dos Recursos Federais

O Tribunal de Contas da União editou a Súmula 230, que estabelece ao novo prefeito a obrigatoriedade de realizar a prestação de contas dos recursos federais recebidos pelo Ente público na gestão anterior, se o prefeito que deixou o cargo não o tiver feito.

A Súmula determina ainda que, caso seja impossível a realização da prestação de contas por inexistência de documentos, dados ou registros adequados, tem o gestor no exercício do cargo a obrigação de adotar as medidas legais cabíveis para proteger o patrimônio público e, dentre estas, está a instauração da Tomada de Contas Especial.

## SÚMULA Nº 230

### TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU

Compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de co-responsabilidade.

## 13.1 Tipos de transferências

As transferências de recursos federais (gerados nos Municípios) são classificadas em transferências constitucionais, legais, do Sistema Único de Saúde, diretas ao cidadão e voluntárias.

São transferências constitucionais aquelas que a União repassa

aos Municípios por força de determinação da Constituição, como o Fundo de Participação dos Municípios e o Imposto Territorial Rural.

São transferências legais aquelas previstas em legislações específicas, que normalmente estabelecem a forma de habilitação, a da transferência, as regras de aplicação dos recursos e ainda a forma de realização das prestações de contas, como os recursos para merenda escolar (Pnae).

As transferências destinadas ao Sistema Único de Saúde são tratadas de forma destacada por sua relevância, considerando que a descentralização dos recursos para as ações dos serviços de saúde ocorrem também mediante convênios, contratos de repasses e transferências fundo a fundo.

Compreendem as transferências diretas ao cidadão aquelas que concedem benefícios monetários mensais sob a forma de transferência de renda diretamente à população público-alvo de determinado programa. Cita-se como exemplo o Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

Transferências voluntárias são os repasses de recursos correntes ou de capital, realizados a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, viabilizadas por meio de convênios ou contratos de repasses.

## **13.2 Transferências da União para os Municípios**

As transferências de recursos federais para os Municípios realizam-se por meio de:

I – transferências automáticas, realizadas mediante o depósito em conta corrente específica para a descentralização de recursos em determinados programas, principalmente na área da educação;

II – transferências fundo a fundo, que ocorrem mediante repasse direto de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual ou

municipal, sem a necessidade de assinatura de convênios, ajustes ou similares, muito utilizados nas áreas de saúde e assistência;

III – transferências por força de convênios, que têm como partícipes órgãos da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, gerindo recursos do orçamento da União, com a finalidade de executar programas de trabalho, projetos ou atividades de interesse dos Entes contratantes, contando com a contrapartida do Município e sendo este o responsável pela aplicação dos recursos;

IV – contrato de repasse, que ocorre por meio de instituições financeiras oficiais, repassando recursos para a execução de programas governamentais de responsabilidade da União, mas executados pelos outros Entes federados.

O Tribunal de Contas da União publicou o que considera os 10 mandamentos do bom administrador público:

1 – Planeje.

2 – Cumpra o planejado.

3 – Cumpra a lei.

4 – Seja prudente.

5 – Aprenda com a experiência.

6 – Seja transparente.

7 – Documente seus atos.

8 – Mantenha assessoria técnica competente.

9 – Seja eficiente e eficaz.

10 – Seja ético – tenha sempre em vista o interesse público; sem isso, todos os demais mandamentos não têm sentido.

# 14. Licitações

A maior incidência de condenações de prefeitos em todo o Brasil e junto ao Tribunal de Contas da União é exatamente em decorrência do descumprimento da Lei 8.666/1993, Lei das Licitações.

A fraude no processo, as licitações conduzidas, o superfaturamento, o favorecimento de empresas ou prestadores de serviços, as inexigibilidades inexistentes, os fracionamentos, as dispensas são indiscutivelmente as causas mais comuns de cassação de mandatos, prisão de prefeitos e secretários e condenações de agentes políticos.

A lei existe para ser cumprida com moralidade, impessoalidade, publicidade, economicidade e eficiência. A finalidade primeira da lei é a viabilidade de competição, portanto, não há como utilizar mecanismos que burlem este princípio sem que, em algum momento, sejam descobertos.



## FIQUE DE OLHO

Os(as) prefeitos(as) precisam cuidar muito dos processos licitatórios!

A comissão de licitação tem de ser nomeada anualmente e nela sempre deverá ser substituído no mínimo um integrante.

## 14.1 Regras básicas dos processos licitatórios

- Quem requisita, não compra.
- Quem compra, não recebe.

- Quem compra e quem recebe, não distribui.
- Quem compra, quem recebe e quem distribui, NÃO PAGA!

Observar ainda:

- Quem requisita, não faz o edital.
- Quem faz o edital, não participa do processo de aquisição do bem.
- É indispensável a atualização permanente do cadastro de fornecedores! Nada justificará o descuido com estas práticas.



Observar, na Lei 8.666/1993, a atenção para:

1. seleção da proposta mais vantajosa para a Administração (art. 3º);
2. observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (art. 3º);
3. proibição de inclusão, nos atos convocatórios, de cláusulas que acarretem prejuízo ao amplo caráter competitivo dos procedimentos licitatórios (art. 3º § 1º, incisos I e II);
4. adoção da modalidade de licitação adequada, publicidade e prazos (art. 21 a 23);
5. abertura de processo administrativo – forma e conteúdo (art. 38);
6. cláusulas essenciais do Edital. (art. 40);
7. vinculação da administração às regras do edital (art.41);
8. cláusulas indispensáveis aos contratos (art. 55);
9. prazos de duração dos contratos e alterações (arts. 57 e 65).

Recomenda-se aos(às) prefeitos(as) que não corram riscos para

proteger o comércio local. Antes de fomentar o desenvolvimento, é necessário atender aos princípios; e **economicidade** é um deles, **impessoalidade** também.



### **USAR O SISTEMA DE PREGÃO É UMA EXCELENTE PRÁTICA. ELE É MUITO EFICIENTE!**

É também obrigatório para comprar com recursos do governo federal.

O pregão eletrônico é mais eficiente ainda, e a economia do Ente público nas compras por pregão eletrônico é enorme!

Recomenda-se aos gestores muita cautela, pois a responsabilidade é em primeiro lugar dos prefeitos(as). Na hora de arcar com as responsabilidades, ninguém é amigo! O comerciante que foi protegido vai ser o primeiro a apontar o gestor como ímprobo!



Para dispensar ou declarar inexigível a licitação, é fundamental observar as exigências presentes no art. 24, incs. III a XXIX, 25 e 26 da Lei 8.666/1993 e verificar se o valor das compras, obras ou serviços dispensados guardam consonância com os preços praticados no mercado.

Em um processo apresentar: justificativa do ato, razões da escolha do contratado, justificativa do preço e outras cabíveis, comprovante da publicação na imprensa oficial e prazo para comunicação à autoridade superior para a ratificação.

Não esquecer de juntar parecer jurídico sobre a dispensa ou a inexigibilidade da licitação no caso.

## 14.2 Exemplos de ações judiciais sobre o tema

RECURSO ESPECIAL Nº 842.461 – MG (2006/0080132-0)

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

RECORRIDO

ADVOGADO :

RELATÓRIO

A EXMA. SRA. MINISTRA ELIANA CALMON: Trata-se de recurso especial interposto com amparo na alínea "a" do permissivo constitucional contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais assim ementado:

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTRATAÇÃO DE CONTADOR, SEM PRÉVIO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PENALIDADES PREVISTAS NO ART. 12, DA LEI FEDERAL Nº 7.347/85. IMPROCEDÊNCIA. APELAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ATO IMPUGNADO PRATICADO EM CONFORMIDADE COM O DISPOSTO NO ART. 25, INCISO II E PARÁGRAFO 1º, DA LEI Nº 8.666/93. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

RECURSO ESPECIAL Nº 848.549 – MG (2006/0068990-2)

RELATOR: MINISTRO GILSON DIPP

RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

RECORRIDO:

ADVOGADO:

EMENTA

CRIMINAL. RESP. CRIME COMETIDO POR PREFEITO. COMPETÊNCIA

ORIGINÁRIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REJEIÇÃO DA DENÚNCIA.

CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO PELO MUNICÍPIO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. UTILIZAÇÃO INDEVIDA DE SERVIÇO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE DOLO. NÃO DEMONSTRAÇÃO. RECURSO PROVIDO.

I. A inviabilidade de competição, da qual decorre a inexigibilidade de licitação, deve ficar adequadamente demonstrada.

II. Os casos de inexigibilidade de licitação ocorrem quando não há qualquer possibilidade de competição, diante da existência de apenas um objeto ou pessoa capazes de atender às necessidades da Administração Pública.

III. Hipótese em que a Administração Pública, a pretexto de utilização do seu poder discricionário, contratou advogado sem procedimento licitatório, com base em sua “experiência profissional”, através da simples menção de que o casuístico teve seu currículo aprovado pela comissão de licitação e pelo fato de que já prestara serviços a outras municipalidades.

IV. Não demonstrada a inviabilidade de competição, da qual decorre a inexigibilidade de licitação, e nem a licitude na utilização de serviço público.

V. Não obstante a orientação jurisprudencial desta Corte no sentido da necessidade de verificação do dolo para o recebimento da inicial acusatória nos crimes de responsabilidade de prefeito municipal, no presente caso tal entendimento não se mostra aplicável, se a apontada ausência de dolo na conduta do Prefeito não veio acompanhada de fundamentação suficiente a respaldar tal conclusão.

VI. Recurso provido, nos termos do voto do Relator.

ACÓRDÃO

Ministros da QUINTA TURMA do Superior Tribunal de Justiça. “A Turma, por unanimidade, conheceu do recurso e lhe deu provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.” Os Srs. Ministros Laurita Vaz, Arnaldo Esteves Lima e Felix Fischer votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 7 de dezembro de 2006(Data do Julgamento)

MINISTRO GILSON DIPP

Superior Tribunal de Justiça  
RECURSO ESPECIAL Nº 928.315 – MA (2007/0045127-2)  
RELATORA: MINISTRA ELIANA CALMON  
RECORRENTE: ESTADO DO MARANHÃO

EMENTA

ADMINISTRATIVO – AÇÃO DE COBRANÇA – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PUBLICIDADE – NULIDADE DO CONTRATO ADMINISTRATIVO POR AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO – ART. 59, PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI 8.666/93.

1. Segundo a jurisprudência desta Corte, embora o contrato administrativo cuja nulidade tenha sido declarada não produz efeitos, a teor do art. 59 da Lei 8.666/93, não está desonerada a Administração de indenizar o contratado pelos serviços prestados ou pelos prejuízos decorrentes da administração, desde que comprovados, ressalvada a hipótese de má-fé ou de ter o contratado concorrido para a nulidade.
2. Procedência da ação de cobrança que se mantém.
3. Recurso especial improvido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça “A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a).” Os Srs. Ministros João Otávio de Noronha, Castro Meira, Humberto Martins e Herman Benjamin votaram com a Sra. Ministra Relatora. Brasília-DF, 12 de junho de 2007 (Data do Julgamento)

MINISTRA ELIANA CALMON

Relatora

**Processo:** 2010.000742-1

Julgamento: 18/6/2010

Órgão Julgador: 1ª Câmara Cível

Classe: Apelação Cível

Apelação Cível em Ação Popular n.º: 2010.000742-1

Relator: Dês. Tutmés Airan de Albuquerque Melo.

**Acórdão n.º 1.0405/2010**

**EMENTA:** APELAÇÃO CÍVEL EM AÇÃO POPULAR. LICITAÇÃO IRREGULAR. DANO AO ERÁRIO. EXISTÊNCIA. SIMULAÇÃO DE COMPRA E VENDA DE BEM ADQUIRIDO COM RECURSOS DE ENTE MUNICIPAL. ATO DO PREFEITO. NULIDADE. CHAMAMENTO AO PROCESSO DE PESSOA PRIVADA BENEFICIADA JUSTIFICADA EM RAZÃO DA RESPONSABILIDADE SOCIAL DA EMPRESA. PEDIDO FEITO PELOS APELADOS NAS CONTRARRAZÕES. NÃO CONHECIMENTO. APELAÇÃO CONHECIDA. PROVIMENTO NEGADO. UNANIMIDADE.

1. Para que os apelados pudessem pleitear a reforma da sentença, no ponto em que se sentiram inconformados, deveriam manejar recurso próprio ou se utilizar de recurso na forma adesiva.

2. A nulidade do ato praticado pelo apelante, além do questionado processo licitatório de locação, deve ser visto como imperativo, pois, como bem assentou o magistrado, teve como objeto bem indisponível, qual seja, a compra e venda de trator que, fraudulentamente ou não, foi adquirido com recursos do Município de Água Branca, Município do qual o apelante era prefeito à época.

3. Em razão de sua responsabilidade social, necessária a reintegração da empresa beneficiária do ato ora impugnado ao polo passivo, devendo responder solidariamente pelo dano causado ao erário do Município de Água Branca juntamente com o apelante.

**CONCLUSÃO:** Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação cível n.º 2010.000742-1, em que figura como apelante José Rodrigues Gomes e, como apelados, José Humberto Vilar Torres e outros, devidamente qualificados nestes autos.

**ACORDAM** os desembargadores da 1.ª Câmara Cível, à unanimidade de votos, em conhecer do recurso para, no mérito, em

idêntica votação, negar-lhe provimento. Acórdão: 1.0405/2010. Tomaram parte no julgamento o des. Tutmés Airan de Albuquerque Melo – relator, o des. Washington Luiz Damasceno Freitas – revisor, e o des. James Magalhães de Medeiros. Presidiu a sessão o des. James Magalhães de Medeiros. Santana do Ipanema, 18 de junho de 2010  
Des. James Magalhães de Medeiros  
Presidente  
Des. Tutmés Airan de Albuquerque Melo  
Relator

1.0543.07.000938-5/001

0009385-14.2007.8.13.0543 (1)

**Relator(a):** Des.(a) Herculano Rodrigues

**Data de Julgamento:** 17/12/2009

**Data da publicação da súmula:** 25/01/2010

**Ementa:** LICITAÇÃO FRAUDULENTA. DESVIO DE RECURSOS PÚBLICOS. RÉU EX-**PREFEITO** MUNICIPAL. CONDENAÇÃO PELO CRIME DO ART. 96, IV DA LEI Nº 8.666/93. PRELIMINARES. INVESTIGAÇÕES CONDUZIDAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. REJEITA-SE. RECURSO MINISTERIAL. ASSINATURAS NAS NOTAS DE EMPENHO. MATERIALIDADE DO CRIME DE DESVIO DE RECURSOS PÚBLICOS. PARTICIPAÇÃO DOS CO-DENUNCIADOS. **LICITAÇÃO** FRAUDULENTA. “EMENDATIO LIBELLI”. ADEQUAÇÃO TÍPICA DA CONDUTA. DECLARAÇÕES DO CO-RÉU LICITANTE ADJUDICATÁRIO. HARMONIA COM O RESTANTE DA PROVA. CONDENAÇÃO DO **PREFEITO** E DOS MEMBROS DA COMISSÃO DE **LICITAÇÃO**. RÉU QUE EMITE NOTAS FISCAIS MATERIALMENTE FALSAS. CONDUTA DE FALSIDADE IDEOLÓGICA. DELAÇÃO PREMIADA. NÃO SATISFAÇÃO DOS REQUISITOS LEGAIS. CO-RÉ QUE NÃO INTEGROU COMISSÃO DE **LICITAÇÃO**. INSUFICIÊNCIA DA PROVA. ABSOLVIÇÃO MANTIDA. DOSIMETRIA DA PENA.

– Inexiste proibição para que o Ministério Público promova in-

investigações de forma a subsidiar o oferecimento de Denúncia, o que encontra amparo, inclusive, na Constituição Federal, estando a vedação dirigida apenas à condução de Inquérito Policial.

- O **Prefeito** Municipal que assina empenhos de valores relativos a suposta compra de materiais que nunca foram entregues, fundada em processo de **licitação** inexistente, pratica o crime de apropriação de recursos públicos.
- O conluio na confecção de processo de **licitação** para justificar desvio de verbas públicas caracteriza o crime do art. 90 da Lei nº 8.666/93, bem como a participação dos membros da Comissão de **Licitação** e do licitante adjudicatário no crime de responsabilidade de **Prefeito**.
- Não restando demonstrada a participação da co-ré no ilícito praticado, não integrando ela a Comissão de **Licitação**, deve ser mantida a absolvição.
- Se a delação do co-réu não contribuiu de forma efetiva para a identificação dos co-autores ou partícipes nem possibilitou a recuperação total ou parcial do produto do crime, não há falar em diminuição da pena ou perdão judicial.
- A conduta de emitir notas fiscais materialmente falsas destinadas a dar aparência de legalidade a procedimento licitatório inexistente caracteriza o crime de falsidade ideológica.



### **Muita atenção!**

O resultado natural de uma licitação é a assinatura de um contrato pela administração.

É dever do gestor designar sempre um servidor para realizar o acompanhamento da execução de todo e qualquer contrato da administração.

# 15. Convênios e Emendas Parlamentares

Um dos graves problemas que os gestores enfrentam e que geram desgastes para os prefeitos são os famosos convênios, principalmente os resultantes de emendas parlamentares.

A CNM tem trabalhado muito no sentido de modificar essas práticas e até já propôs que os valores destinados para as emendas parlamentares fossem depositados em um fundo especial para obras de infraestrutura e fossem repassados aos Municípios nos moldes do FPM.

A posição da CNM baseia-se no fato de que mais de 1.500 Municípios brasileiros jamais receberam um recurso sequer proveniente de emenda parlamentar. Também porque as emendas servem de moeda de troca de apoio dos deputados aos projetos do governo federal, e os Municípios e prefeitos ficam no meio desse jogo, sofrendo muitas vezes prejuízos enormes para a organização dos seus orçamentos, e acabam arcando com as responsabilidades de terem prometido obras que não farão jamais ou de terem começado obras que não serão concluídas e, com isso, comprometem as finanças locais e sofrem penalizações em decorrência da inscrição de pendências em restos a pagar.

Sugere-se que o prefeito evite comprometer-se com essas promessas, pois os recursos que recebem acabam por ser insignificantes diante dos problemas que podem acarretar, por força da costumeira inadimplência do governo federal.

A justificativa é a de que esses recursos são os únicos que possibilitam a realização de alguma obra importante. Ocorre que, se o prefeito organizar a administração sem desperdícios e sem se obrigar a

arcar com despesas dos outros Entes, é bem possível que faça sobrar no seu orçamento recursos para realizar as obras sem depender das demais esferas de poder.

As obras resultantes de emendas parlamentares já caíram no descrédito da classe empresarial e, normalmente, as empresas que acorrem aos processos licitatórios ou o fazem com preços superfaturados (porque sabem que vão receber pouco mais da metade apenas) ou por empresas que não têm suporte financeiro para concluir a obra (e estas acabam quebrando enquanto aguardam os repasses do governo federal e as liberações dos recursos pela Caixa Federal).

Quando o deputado que o prefeito apoiou perguntar no que pode ajudá-lo, sugere-se que lhe diga que o povo agradecerá se, ao votar os projetos, ele lembrar que quem vai pagar a despesa gerada é o Município e, em razão disso, não vote: pisos salariais, responsabilizações dos Municípios e dos prefeitos, desonerações que acabam diminuindo o valor dos recursos que são repassados para os Entes locais e outros projetos nesta linha.

Sobre a aplicação de recursos originados a partir de emendas parlamentares, a CNM tem estudos que comprovam que, do total de valores em emendas parlamentares destinados aos Municípios desde 2002, somente 16,9% efetivamente foram pagos. Em razão disso, os Municípios atualmente têm R\$ 156,7 bilhões em restos a pagar a receber do governo federal.

# 16. A Ficha Limpa ou Suja?

A Lei Complementar 135/2010, reconhecida como Lei da Ficha Limpa, alterou a redação da Lei Complementar 64/1990, que estabelece os casos de inelegibilidade.

Nascida da vontade popular, a lei alterou hábitos eleitorais e também impôs maior cuidado com as condutas, visto que estas poderão, ao contrariar princípios, tornar inelegíveis muitas lideranças.

## 16.1 Quem ficou inelegível

A partir da Lei Complementar 135/2010, tornaram-se inelegíveis todos os que sofrerem condenações criminais em decorrência da prática de delitos:

- contra a economia popular, a fé, a administração e o patrimônio públicos;
- contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os crimes elencados na lei de falências;
- contra a saúde pública e o meio ambiente;
- eleitorais que tenham previsão de penas privativas da liberdade;
- abuso de autoridade, se a condenação for de perda do cargo ou inabilitação para o exercício de função pública;
- lavagem de dinheiro, ocultação de bens, direitos e valores;
- de crimes hediondos, tráfico de drogas, racismo, tortura e terrorismo;
- contra a vida e a dignidade sexual ou de escravidão;
- de organização criminosa, quadrilha ou bando.

Também todos os agentes públicos ou não que, gerenciando recursos públicos, tenham suas prestações de contas rejeitadas pelas Câmaras ou pelo Tribunal de Contas, ocasião em que produzem de imediato a inelegibilidade.

Serão ainda inelegíveis prefeitos que tenham desenvolvido práticas típicas de servidores públicos, como a movimentação pessoal das contas do Ente público. Neste caso, não é necessária a votação do Poder Legislativo.

Pela lei, são inelegíveis, também, todos os agentes políticos que renunciarem aos mandatos após ter sido protocolada uma denúncia que enseje a viabilidade técnica de levar à cassação.

São atingidos os chefes de Poderes Executivos, e respectivos vices, cassados pelos parlamentos em decorrência de descumprimento de regra constitucional ou legal. No caso dos gestores municipais, soma-se ao descumprimento constitucional também o descumprimento da Lei Orgânica do Município.

Ainda, a lei inclui todos aqueles que receberam condenação de perda do cargo, do registro da candidatura ou do diploma por Tribunal Regional Eleitoral, desde que a sentença não tenha sido posteriormente revogada, como também os praticantes de abuso do poder político, do poder econômico ou de poder sobre os meios de comunicação de massa.

Estão inclusos entre os chamados “fichas sujas”, também, todos os condenados à suspensão dos direitos políticos, em sentença transitada em julgado, por incursão nos atos de improbidade administrativa, por ato doloso que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito e, ainda, os servidores públicos demitidos por força de processo administrativo ou judicial.

## 16.2 O que mudou na Lei Complementar 64/1990

As alterações à Lei Complementar 64/1990, passaram a ser as descritas a seguir.

Tornam-se inelegíveis:

I – todos os que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo das Constituições e das Leis Orgânicas, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos oito anos subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos;

II – todos os que tenham contra si representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos oito anos seguintes;

III – todos os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de oito anos após o cumprimento da pena, pelos crimes:

a) contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público;

b) contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;

c) contra o meio-ambiente e a saúde pública;

d) eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;

e) de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou a inabilitação para o exercício de função pública;

f) de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;

g) de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;

h) de redução à condição análoga à de escravo;

- i) contra a vida e a dignidade sexual;
  - j) praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando;
- IV – os que forem declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis, pelo prazo de oito anos;
- V – os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos oito anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inc. II do art. 71 da CF a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;
- VI – os detentores de cargos na administração pública em todos os níveis que beneficiarem a si ou a terceiros pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado;
- VII – os que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral por corrupção eleitoral, por captação ilícita de votos, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma;
- VIII – os agentes políticos em todos os níveis que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, das Constituições Estaduais ou das Leis Orgânicas Distrital e Municipais;
- IX – os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial cole-

giado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito,

X – os que forem excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional;

XI – os que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado em razão de terem desfeito ou simulado desfazer vínculo conjugal ou união estável para evitar caracterização de inelegibilidade;

XII – os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial;

XIII – a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral;

XIV – os magistrados e os membros do Ministério Público que forem aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar.

A Lei Complementar 135/2010 altera a redação da LC 64/1990 e estabelece os casos de inelegibilidade de prazos de cessação.

As condenações em sua maioria são de oito anos, subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos (art. 1º, inc. I, alínea c, de LC 64/1990). Portanto, é muito importante que o(a) prefeito(a) tenha cuidado com todas as práticas desenvolvidas durante sua gestão, impondo a todos os seus auxiliares o absoluto respeito aos princípios de administração pública, responsabilizando-os pelo eventual descumprimento da lei e não exitando em punir todos os que praticarem ilícitos.



### **FIQUE DE OLHO!**

**O AGENTE PÚBLICO NÃO PODE JAMAIS SER CONIVENTE COM O ILÍCITO!**

É fundamental usar o controle interno como aliado!

Se detectada qualquer irregularidade, instaurar o competente processo administrativo e punir!



### **NA ILICITUDE NÃO HÁ AMIGOS, COMPANHEIROS OU PARENTES!**

**O PREFEITO É O GERENTE DOS BENS E RECURSOS DO POVO, E É A ELE QUE SE DEVE EXPLICAÇÕES E DEFERÊNCIA!**

## **16.3 Decisões judiciais sobre a Lei Complementar 135/2010**

Tribunal Superior Eleitoral

4851-74.2009.614.0000

REspe – Recurso Especial Eleitoral nº 485174 – Rondon do Pará/PA

Acórdão de 8/5/2012

Relator(a) Min. CÁRMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA

Publicação: DJE – Diário de justiça eletrônico, Tomo 118, Data 25/06/2012, Página 12-13

Ementa:

ELEIÇÕES 2008. Recurso especial em ação de investigação judicial eleitoral. Doação de combustíveis a eleitores. Capta-

ção ilícita de sufrágio e abuso de poder econômico. Cassação dos mandatos do prefeito e vice-prefeito e inelegibilidade aplicada em oito anos. Impossibilidade de se reexaminar fatos e provas em recurso especial. Súmulas 279 do Supremo Tribunal Federal. Acórdão recorrido de acordo com os precedentes do Tribunal Superior Eleitoral. Ausência de prequestionamento de parte das matérias suscitadas. Súmula 282 do Supremo Tribunal Federal. Prazo da inelegibilidade. Inaplicabilidade da Lei Complementar n. 135/2010 a fatos anteriores à sua vigência. Recurso especial parcialmente provido para reduzir a inelegibilidade de 8 para 3 anos, nos termos da norma do inc. XIV do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90, anterior à vigência da Lei Complementar nº 135/2010.

503-39.2010.601.0000

RO – Recurso Ordinário nº 50339 – Rio Branco/AC

Acórdão de 28/10/2010

Relator(a) Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA

Relator(a) designado(a) Min. ALDIR GUIMARÃES PASSARINHO JUNIOR

Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, Data 28/10/2010

Ementa:

RECURSO ORDINÁRIO. REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES 2010. DEPUTADO ESTADUAL. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, g, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90. NEGADO PROVIMENTO.

1. O Tribunal Superior Eleitoral firmou o entendimento de que a Lei Complementar nº 135/2010 é constitucional e se aplica às eleições de 2010.

2. A inelegibilidade do art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90 constitui uma consequência do fato objetivo da rejeição de contas públicas, não implicando retroatividade da lei ou violação à coisa julgada.

3. O desvio de recursos públicos, aliados aos indícios de falsificação de documentos da prestação de contas e à falta de licitação para a aquisição dos materiais objeto de convênio constituem irregularidades insanáveis que configuram ato de

improbidade administrativa, aptos a atrair a inelegibilidade do art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90.

4. Recurso desprovido.

Decisão:

O Tribunal, por maioria, desproveu o recurso, nos termos do voto do Ministro Aldir Passarinho Junior. Vencidos os Ministros Marcelo Ribeiro, Marco Aurélio e Hamilton Carvalhido.

639-13.2010.627.0000

AgR-RO – Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 63913 – Palmas/TO

Acórdão de 29/09/2010

Relator(a) Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA

Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, Data 29/09/2010

Ementa:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO. REGISTRO DE CANDIDATO. DEFERIMENTO. INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS. PREFEITO. LC Nº 64/90, ART. 1º, I, g. COMPETÊNCIA. CÂMARA MUNICIPAL. TRIBUNAL DE CONTAS. ÓRGÃO AUXILIAR.

1. Nos termos do art. 31 da Constituição Federal, a competência para o julgamento das contas de prefeito é da Câmara Municipal, cabendo ao Tribunal de Contas a emissão de parecer prévio, o que se aplica, inclusive, a eventuais atos de ordenação de despesas (Precedente: RO nº 75.179/TO, rel. Min. Arnaldo Versiani).

2. Agravo regimental desprovido.

Decisão:

O Tribunal, por unanimidade, desproveu o agravo regimental, nos termos do voto do Relator.

42130-84.2009.600.0000

AgR-REspe – Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 36049 – Ipaba/MG

Acórdão de 07/10/2010

Relator(a) Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES

Publicação: DJE – Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 205, Data 22/10/2010, Página 42-43

Ementa:

Registro de candidatura. Prefeito. Inelegibilidade. Rejeição de contas.

1. Se a inelegibilidade do art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90, decorrente da rejeição de contas do exercício de 1996 pela Câmara Legislativa Municipal, não foi objeto das razões recursais em face da decisão de primeiro grau, correta a conclusão do Tribunal Regional Eleitoral que não conheceu dessa matéria e decidiu a questão nos limites do que lhe foi devolvido.

2. Os precedentes do Tribunal quanto à possibilidade de incidência de efeito translativo dos recursos, no âmbito desta Corte Superior, são atinentes às condições da ação e aos pressupostos processuais, de que cuida o § 3º do art. 267 do Código de Processo Civil, não se aplicando, portanto, à matéria de fundo do recurso relativa à inelegibilidade.

3. Não há violação aos arts. 275 do Código Eleitoral e 535 do Código de Processo Civil, se o tema somente foi suscitado em sede de embargos de declaração.

Agravos regimentais não providos.

Pedido de reconsideração não conhecido.

Decisão:

O Tribunal, por unanimidade, não conheceu do pedido de reconsideração da Coligação Movimento Progressista de Ipaba e desproveu os agravos regimentais, nos termos do voto do Relator.

## **16.4 A ação dos Tribunais de Contas e sua influência na inelegibilidade**

No que se relaciona com a rejeição das contas pelos Tribunais de Contas e a conseqüente inelegibilidade, afirma Rogério de Almeida Fernandes, auditor do TCE/PE, que “ a declaração de inelegibilidade não é atribuição dos Tribunais de Contas (TC). A rejeição das contas

é apenas o primeiro passo no caminho da inelegibilidade. O TC envia ao TRE a relação daqueles que tiverem as contas rejeitadas. De posse dessa relação, a Justiça Eleitoral é quem decidirá pela inelegibilidade ou não para a próxima eleição das pessoas mencionadas na lista. A declaração de inelegibilidade é, portanto, uma competência exclusiva da Justiça Eleitoral”.

## **16.5 Contas de Governo e Contas de Gestão**

A avaliação das contas ocorre em duas etapas ou tipos: Contas de Governo e Contas de Gestão.

São Contas de Governo aquelas que “demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Revelam o cumprimento do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atendimento aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação e gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64” (Superior Tribunal de Justiça, ROMS 11060).

Submetem-se às Contas de Governo os administradores do Poder Executivo municipal.

As Contas de Gestão “referem-se aos atos de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos chefes, e demais responsáveis, de órgãos e entidades públicas, tais como: admitir pessoal, aposentar, licitar, contratar, empenhar, liquidar, pagar (assinar cheques ou ordens bancárias), inscrever em restos a pagar, conceder adiantamentos etc. As contas de gestão recebem julgamento essencialmente técnico, ou seja, obedece a parâmetros de ordem técnico-jurídica, têm, substancialmente, o objetivo de efetivar a reparação de dano ao patrimônio público” (Superior Tribunal de Justiça).

Submetem-se às Contas de Gestão os administradores dos Poderes Executivo e Legislativo municipais, bem como os demais administradores dos órgãos autônomos ou entidades jurisdicionadas ao TCE.

“Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas. (STJ, 2ª Turma, ROMS 11.060 / GO, Rel. Min. Laurita Vaz, Rel. para o acórdão Min. Paulo Medina, 25/6/02, D.J. 16/9/02)

## **16.6 O julgamento das contas**

No julgamento das Contas de Governo, o Tribunal de Contas vai emitir o parecer prévio, que poderá ser favorável ou desfavorável e que ficará sujeito ao julgamento político, realizado no caso dos Municípios, pela Câmara de Vereadores.

No julgamento das Contas de Gestão, o Tribunal de Contas realizará uma apreciação técnica, emitindo um acórdão que declarará as contas regulares; contas regulares com ressalva; ou contas irregulares, quando ocorre a imposição de débito e a aplicação de multas. O julgamento é essencialmente técnico, observando o princípio da legalidade, e será extremamente objetivo. Esse é um julgamento do Tribunal de Contas, com caráter definitivo, que somente poderá ser alterado por decisão judicial.

O Supremo Tribunal Federal – STF decidiu em 10 de agosto de 2016 que o único órgão competente para julgar as contas dos prefeitos é a Câmara de Vereadores, portanto, segundo a decisão, o fato de os Tribunais de Contas emitirem parecer pela reprovação das contas dos prefeitos não é suficiente para que o gestor seja incurso na Lei da Ficha

Limpa, mesmo que a Câmara de Vereadores tenha sido omissa e não realizado o julgamento das contas tanto de gestão, como de governo.

Segundo o noticiado no site do STF, por maioria de votos, o Plenário decidiu, no RE 848826, que é exclusivamente da Câmara Municipal a competência para julgar as contas de governo e as contas de gestão dos prefeitos, cabendo ao Tribunal de Contas auxiliar o Poder Legislativo municipal, emitindo parecer prévio e opinativo que somente poderá ser derrubado por decisão de 2/3 dos vereadores.

No julgamento do RE 729744, o Plenário decidiu, também por maioria de votos, que, em caso de omissão da Câmara Municipal, o parecer emitido pelo Tribunal de Contas não gera a inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar 64/1990.

Esta disposição estabelecida pela Lei da Ficha Limpa, aponta como inelegíveis aqueles que “tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, para as eleições que se realizarem nos oito anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do artigo 71 da Constituição Federal”.

De acordo com o Ministro Gilmar Mendes, quando se trata de contas do chefe do Poder Executivo, a Constituição confere à Casa Legislativa, além do desempenho de suas funções institucionais legislativas, a função de controle e fiscalização de suas contas, em razão de sua condição de órgão de Poder, a qual se desenvolve por meio de um processo político-administrativo, cuja instrução se inicia na apreciação técnica do Tribunal de Contas.

No âmbito municipal, o controle externo das contas do prefeito também constitui uma das prerrogativas institucionais da Câmara de Vereadores, que o exercerá com o auxílio dos Tribunais de Contas do Estado ou do município, onde houver.

# 17. Principais Falhas dos Gestores Públicos Municipais

Os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios têm apontado como falhas mais comuns dos gestores públicos práticas simples, que uma boa atuação do controle interno poderia evitar, alertando o prefeito para a correção ou a reparação.

São falhas apontadas repetitivamente: intempestividade; não encaminhamento do inventário de bens; ausência de controle do almoxarifado; repasse a maior ao Poder Legislativo; depósitos em bancos não oficiais; aplicação a menor na saúde e na educação; não recolhimento dos tributos e encargos; deficiência na cobrança da dívida ativa; déficits; cancelamento de restos a pagar processados; não atendimento às intimações do tribunal; falta de consolidação da legislação; concessão de reajustes indevidos nos subsídios dos agentes políticos: inobservância ao princípio da anterioridade ou em percentuais diferentes daqueles autorizados em lei; pagamento irregular de substituições ao vice-prefeito; agentes políticos em dívida com erário municipal.

Ainda ocorrem apontamentos sobre: adiantamento de remuneração aos servidores sem lei autorizadora; pagamento irregular de diárias; aspectos ligados a prestação de contas inexistentes ou incompletas e valores em desacordo com a legislação; valores exorbitantes, em infringência aos princípios da razoabilidade, moralidade e economicidade; descumprimento de carga horária por determinados servidores, notadamente médicos e odontólogos; utilização irregular de cargos em comis-

são, sem o atendimento ao trinômio direção, chefia e assessoramento; prorrogações sucessivas de contratos por prazo determinado; pagamento de contratos por recibo de pagamento a autônomo (RPA); terceirizações irregulares de serviços indelegáveis: contabilidade, fiscalização, e na área da engenharia, saúde, bem como intermediação de mão de obra; habitualidade e excesso injustificados na prestação de serviços extraordinários; pagamento de vantagens salariais em desacordo com a legislação; irregularidades em concursos públicos.

Também sofrem apontamentos repetitivos os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) por não realização de avaliação atuarial e por aplicação irregular dos recursos.

Os gestores falham bastante na geração de despesas com publicidade, caracterizando promoção de agentes públicos.

Insistem ainda na transferência de recursos a entidades não governamentais sem plano de trabalho e sem prestação de contas; irregularidades nos procedimentos licitatórios e contratações: fracionamento da despesa, utilização indevida de modalidade licitatória, dispensa/inexigibilidade com processos incompletos, número mínimo de licitantes; execução de serviços em desacordo com o edital e/ou contrato; utilização de modalidade imprópria ou ausência de licitação; dispensa injustificada ou não formalizada de licitação; ausência de comprovação da realização de serviços e/ou entregas de materiais; falta de fiscalização de execução dos contratos; quitação em atraso de obrigações: energia, telefone, água, contribuições previdenciárias, ensejando o pagamento de juros e encargos; pagamento de despesas decorrentes de atos praticados por servidores sem a instauração de procedimento administrativo (multas de trânsito, danos a terceiros e outros); contratação de assessorias ou consultorias em sobreposição de funções.

Há também muitas falhas relacionadas com o funcionamento do controle interno do Ente público, como ausência ou inoperância da uni-

dade central de controle interno; ausência ou fragilidade de controles: patrimoniais, de movimentação de materiais, de almoxarifado, de aquisições e estoque de medicamentos, merenda escolar, materiais para manutenção de veículos etc.; inexistência de autonomia e independência na sua atuação; servidores comissionados desempenhando tarefas de controle típicas do quadro efetivo de pessoal; falta de treinamento dos servidores.



# 18. A Gravidade do Momento

Os gestores públicos em todos os níveis estão enfrentando dificuldades extremas para atender às obrigações dos Entes que dirigem e dirimir as dificuldades enfrentadas pelas populações.

Os recursos reduziram-se consideravelmente, pois a diminuição da atividade econômica atingiu diretamente os insumos que compõem as receitas públicas.

Ao mesmo tempo, as obrigações dos Entes federados aumentaram, por conta dos aumentos do salário mínimo e dos pisos salariais e, mais ainda, em decorrência da ampliação dos atendimentos na área da saúde, já que, maiores os problemas, conseqüentemente maiores as demandas nesta área tão fundamental para as populações.

O desemprego e a diminuição da renda das famílias fez com que boa parcela delas retirassem seus filhos das escolas privadas e buscassem o atendimento nas escolas públicas, e isto ampliou consideravelmente a demanda nas áreas da educação.

Diante desse quadro de quase caos, os gestores públicos precisam usar muita criatividade e atuar com extrema cautela na contratação de despesas, pois, além das naturais dificuldades decorrentes da inadimplência dos Municípios, que repercute diretamente na prestação dos serviços ao cidadão, os prefeitos e as prefeitas precisam estar atentos para cumprir as obrigações impostas pela responsabilidade fiscal.

Os prefeitos são, na realidade atual, gestores de uma máquina pública que tem inúmeras responsabilidades, mas que recebe, dos recursos gerados, a menor parcela, portanto atua o gestor local com grandes obrigações e pequenos recursos e sem o direito de criar fontes de custeio para as obrigações que precisa cumprir. Em tempos de crise,

quando o governo federal repassa para pagamento de juros tudo o que arrecada e os governos estaduais mal conseguem pagar suas folhas, resta para os governos locais o atendimento da população, principalmente dos que por força da crise vivem situação de vulnerabilidade em todos os sentidos.

Por outro lado, é sobre o gestor local que recaem com maior incidência as ações fiscalizatórias, pois está sujeito à observação da imprensa e do povo; do Ministério Público Estadual e Federal; dos Tribunais de Contas Municipais e Estaduais e, ainda, do Tribunal de Contas da União, além de servir de justificativa para a existência da Controladoria-Geral da União. Portanto, a organização do governo é fundamental para atender ao povo e para explicar tudo aos órgãos de controle externo.

Por estas razões a CNM repetidamente ALERTA aos gestores públicos locais que não devem assumir novos compromissos, como receber recursos para construção de obras, pois estes impõem sempre a obrigação de contrapartidas que impactam negativamente os erários e desorganizam os orçamentos, já naturalmente desorganizados pelo crescente encurtamento das receitas.

Além disso, nenhuma obra é repassada aos Entes locais sem que posteriormente o Município tenha de arcar com sua manutenção, e esta é uma das tarefas permanentes da Confederação Nacional dos Municípios: chamar a atenção dos gestores públicos locais para a decorrente responsabilidade com a manutenção e as demandas resultantes das obras construídas nos Municípios. Cita-se, como exemplo, o programa Brasil Carinhoso, que acenou com a construção de creches em todo o país. Os gestores encantados com a ideia não pararam para pensar que a obra é construída e fim. No entanto, as crianças que nela serão atendidas são uma demanda perene, e para isso o Ente Público terá de contar com orçamento capaz de arcar com material de consumo, salários de servidores, alimentação e recreação para as crianças, atendimen-

to à saúde destas crianças e, muitas vezes, transporte. Para arcar com essas responsabilidades, nenhuma outra esfera de governo contribui.

Cumpre lembrar que os recursos do Fundeb são recursos retidos do Estado e dos Municípios, portanto não é dinheiro novo, muito ao contrário, em boa parte do país os Municípios deixam mais para o Fundeb do que efetivamente recebem de volta.



### **DICA CNM**

Portanto, é fundamental ter em mente que: obrigações somente podem ser assumidas após estudo pormenorizado dos impactos destas no momento e pelos próximos anos.



### **Fique atento**

Não é sem razão que a LRF determina que a assunção de obrigação de caráter continuado somente pode ocorrer após verificação do impacto da despesa no exercício em que ela deva vigor e nos dois subsequentes e que, para gerá-la, é indispensável gerar fonte de custeio.



Nada é de graça!

**E O PREÇO PODE SER MUITO ALTO!**

# 19. A Luta Municipalista

## 19.1 A CNM

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) é a maior Entidade municipalista do Brasil e da América. Criada em 8 de fevereiro de 1980, foi construída a partir da constatação dos gestores locais à época, organizados em associações regionais e microrregionais, de que era indispensável a existência de uma Entidade representativa que atuasse com independência e efetivamente na defesa dos interesses dos Municípios e suas populações.

A Entidade fortaleceu-se nos últimos 20 anos, por força da atuação persistente em defesa da autonomia política, administrativa e financeira dos governos locais.

Ao longo do tempo, a CNM desenvolveu ações e somou esforços visando à construção de um municipalismo forte, congregando as entidades estaduais e microrregionais de Municípios, realizando desta forma a representação de todos os Estados da Federação.

O fato de contar com a participação efetiva de mais de 4.500 Municípios em todo o território nacional confere à Entidade a legitimidade para falar em nome dos 5.568 Municípios do Brasil; e assim a CNM tem atuado, pois as inúmeras conquistas alcançadas beneficiaram sempre a todos os Municípios, independentemente de porte ou localização.

### **Organização interna da CNM**

Com sede em Brasília e escritório regional em Porto Alegre, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) é formada por um sistema diretivo composto por Diretoria, Conselho Fiscal e Conselho de Repre-

sentações Regionais. Faz-se assessorar por um Conselho Político que é a representação de todas as unidades federadas (associações estaduais de Municípios).

### **Diretoria**

A Diretoria é renovada a cada três anos. Eleita pelos prefeitos, integrantes do Conselho de Representações Regionais e presidentes das entidades estaduais de Municípios. É composta por um presidente, quatro vice-presidentes, dois diretores-secretários e dois diretores-tesoureiros.

### **Conselho Fiscal**

O Conselho Fiscal é integrado por três membros efetivos e três suplentes, eleitos ao mesmo tempo que a Diretoria.

### **Conselho de Representações Regionais**

O Conselho de Representações Regionais é formado por dois representantes de cada uma das cinco regiões do país, também eleitos ao mesmo tempo que os demais integrantes da diretoria.

## **19.2 Atuação**

A CNM foca sua atuação nos seguintes objetivos:

- formular diretrizes no movimento municipalista nacional;
- acompanhar a ação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário;
- buscar e proporcionar assessoria política, técnica e administrativa para encaminhamento de soluções às demandas dos Municípios;
- promover estudos, sugestões e adoção de normas sobre a legislação tributária e outras leis básicas municipais;

- conveniar com instituições públicas e privadas no sentido de viabilizar estudos técnicos;
- ser a instância de representação formal das federações e associações estaduais que no seu conjunto formam a CNM;
- aprimorar sistemas de informações relativos ao desenvolvimento municipal e de assessoria técnica e institucional aos Municípios.

A CNM tem como MISSÃO:

- lutar pelo fortalecimento da autonomia municipal e do movimento municipalista, contribuindo com soluções políticas e técnicas para excelência na gestão e qualidade de vida da população.

VISÃO:

- consolidar o movimento municipalista, fortalecer a autonomia dos Municípios e transformar a CNM em referência mundial na representação municipal.

E seu NEGÓCIO é:

- representar e fortalecer os Municípios.

A atuação da CNM é destacada não só por ter a maior base representativa de Municípios contribuintes no país, mas, principalmente, por reunir um histórico de ações, reivindicações e lutas que mudaram de modo definitivo o debate sobre a relação entre os Entes federados no Brasil.

A prioridade da CNM é o desenvolvimento dos Municípios brasileiros e, por esta razão, a participação em conselhos, em câmaras temáticas e em grupos de trabalho faz com que a Entidade se consolide como instituição capacitada para realizar intercâmbio e suporte de informações aos Entes municipais.

Na CNM, o Município contribuinte conta com um conjunto de dados e cenários de altíssima qualidade, que permite ampliar as perspectivas administrativas rumo a um novo modelo de gestão, a partir do qual os princípios de economia, eficiência, eficácia e transparência tornam-se uma realidade. A participação de cada Ente contribuinte é uma alavanca para as conquistas dos Municípios.

Para compartilhar mundialmente os avanços implantados nos Municípios brasileiros, a CNM supera as fronteiras nacionais e consolida-se no cargo de vice-presidente da Federação Latino-Americana de Municípios e Associações de Governos Locais (Flacma) e do Comitê da Sociedade de Informação das Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU).

A contribuição política é a vinculação do Município junto à CNM. Por meio de uma contribuição mensal, semestral ou anual, o Município passa a apoiar institucionalmente a Entidade para que ela possa defender os interesses municipais junto ao Congresso Nacional, além de promover estudos técnicos voltados para o desenvolvimento do municipalismo.

Com a contribuição, o Município dá legitimidade às ações da CNM, fortalecendo as reivindicações em prol dos Municípios. Sendo uma entidade sem fins lucrativos, todos os recursos financeiros são aplicados em estudos e ações em benefício dos Municípios, que passam a contar ainda com assessoria técnica em áreas como educação, saúde, finanças, jurídica e outras.

### **19.3 Participação política**

A atuação política da CNM é reconhecida como o principal foco da entidade, pois produz novas linhas de trabalho e identifica os cenários onde a atuação é necessária para a defesa dos Municípios e do municipalismo brasileiro. Nesse sentido, as ações políticas abrangem os seguintes itens:

- incentivo à organização municipalista nos Estados;
- promoção do intercâmbio e troca de experiências entre as federações e/ou associações estaduais;
- apoio aos pleitos das federações estaduais junto ao Executivo e ao Legislativo federais;
- formulação de diretrizes no movimento municipalista;
- representação de seus membros junto à órgãos públicos e privados;
- acompanhamento das ações dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, intervindo conforme os interesses dos Municípios;
- celebração de convênios e parcerias estratégicas no sentido de viabilizar estudos técnicos e elaboração de projetos.

## **19.4 Presença em conselhos e comitês**

A Entidade participa da discussão e acompanhamento das políticas públicas de interesse municipal junto ao governo federal e está presente na composição de diversos conselhos nos ministérios das mais diversas áreas. A CNM também participa de comitês internacionais onde são discutidas políticas públicas para a América Latina.

## **19.5 Articulação política e parlamentar**

A Confederação Nacional de Municípios conta com unidades de acompanhamento tributário, jurídico, legislativo, parlamentar, de articulação política e institucional, internacional, de previdência, de tecnologia da informação, de planejamento e desenvolvimento urbano, de educação, de saúde, de meio ambiente e de atendimento ao Município.

A CNM mantém um sistema de monitoramento das atividades legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para identificar proposições de interesse dos Municípios, divulgando-as e, com

apoio das entidades estaduais e microrregionais, formulando alternativas mais convergentes com a agenda do movimento municipalista e dos Municípios brasileiros.

A avaliação contínua desse cenário permitiu o levantamento de cerca de 4 mil proposições legislativas em tramitação, a partir das quais são identificadas as prioritárias, junto às entidades estaduais e microrregionais de Municípios. O acompanhamento dessas proposições é realizado pela equipe da Assessoria Institucional e Parlamentar da CNM, que desenvolve um trabalho de articulação política junto aos parlamentares envolvidos.

A articulação política e parlamentar da CNM tem funções importantes a desempenhar, como trabalhar e motivar a aprovação de leis que tenham impacto favorável no desenvolvimento dos Municípios, como também participar das discussões e construção de políticas públicas e programas de governo em que o Município tenha a autonomia federativa respeitada. A CNM acompanha e monitora diariamente, durante toda a legislatura, as proposições apresentadas na Câmara e Senado Federal e repassa as informações por meio de suas entidades estaduais e microrregionais para os Municípios.

## **19.6 As Marchas a Brasília em Defesa dos Municípios**

A Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios é o principal evento do municipalismo brasileiro e motiva a reflexão sobre questões que influenciam diretamente o dia a dia dos Municípios e sua comunidade, como saúde, educação, saneamento e consórcio. Também são debatidos o financiamento e gestão da saúde pública, o papel dos legislativos municipais, além das reformas tributária e política.

A Marcha reúne anualmente cerca de 5 mil pessoas, entre prefeitos(as), secretários(as) municipais e vereadores(as), senadores(as), go-

vernadores(as) parlamentares estaduais e federais, ministros de Estado, e também conta com a presença do presidente da República.

A I Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios aconteceu em 19 de maio de 1998. Mais de 1.000 prefeitos compareceram ao evento, organizados pela primeira vez para reivindicar e apresentar sua pauta ao governo federal e ao Congresso Nacional. Foi um marco na história do municipalismo, porque era a primeira vez que os Municípios vinham oficialmente à capital federal dizer que não estavam satisfeitos e reivindicar melhorias para a sua população.

Na ocasião, as grandes questões foram a renegociação das dívidas municipais junto à União, a elevação do percentual do Fundo de Participação dos Municípios, a municipalização dos recursos do IPVA e a regulamentação e o aumento do prazo para pagamento dos precatórios.

Apesar da pauta de demandas legítimas, que traduzia a necessidade da população de cada um dos Municípios brasileiros, os prefeitos foram recebidos pela tropa de choque da Polícia Militar no Palácio do Planalto ao tentar audiência com o presidente da República. Foi o descaso dos governantes federais com os Municípios que os motivou a realizar, no ano seguinte, a segunda marcha dos prefeitos, e a partir daí o evento realiza-se sempre que necessário para pleitear demanda inadiável. Mantém-se, no entanto, a Marcha anualmente, no primeiro semestre, com a apresentação de uma pauta que unifica as necessidades e urgências das administrações municipais e conseqüentemente de suas populações.

As Marchas são sempre o momento das grandes conquistas que, se não ocorrem no ato do evento, ficam sendo trabalhadas pela CNM, com o respaldo dos municipalistas, até o seu efetivo alcance.

O movimento municipalista contabiliza como resultado das Marchas a Brasília:

- alteração das regras do FEF (Fundo de Equalização Fiscal) – aumento de 10% no valor total do FPM;
- ampliação das condições para a renegociação das dívidas dos Municípios junto à União; rolagem da dívida dos Municípios junto ao INSS; surgimento da PEC 222/2000, que propôs a criação de uma contribuição para o custeio dos serviços de iluminação pública;
- reabertura dos prazos de habilitação ao parcelamento de débitos previdenciários e a alteração da Lei 9.796/1999, que autorizou a realização da compensação financeira entre os Municípios com os Regimes Próprios de Previdência e o INSS, por meio da MP 2129-8/2001;
- assunção de compromisso pelo Senado Federal de apresentar uma nova PEC para instituir a CIP em regime de urgência, já que o Senado havia rejeitado a PEC 222 em 2001. Foi então apresentada, em junho de 2002, a PEC 3/2002, pelo senador Álvaro Dias. No dia 12 de dezembro de 2002, após seis meses de uma mobilização contínua dos prefeitos em Brasília, foi aprovada a Taxa de Iluminação Pública, que se transformou na EC 39/2002 e significou uma economia nos orçamentos municipais de até 5% (cinco por cento);
- criação do Comitê de Articulação Federativa junto à presidência da República, para possibilitar que os temas de interesse nacional fossem também discutidos com os Municípios;
- aprovação da Lei Complementar 116/2003, que ampliou a lista dos serviços tributados pelo ISS;
- aprovação da Lei 10.832/2003, que criou a cota estadual e municipal do salário-educação, com repasse automático dos recursos devidos aos Municípios;
- Lei 10.709/2003, que regulamentou as competências dos Estados e Municípios pelo transporte escolar dos respectivos alunos;

- a inclusão do 1% no texto da Reforma Tributária e a respectiva aprovação pelo Senado Federal;
- aprovação da participação dos Municípios na distribuição dos recursos da Cide e a possibilidade de transferência de 100% do ITR aos Municípios que se responsabilizarem pela arrecadação desse imposto;
- o aumento de R\$ 1,8 bilhão para R\$ 2,1 bilhões para o Programa Saúde da Família; o investimento de R\$ 152 milhões para aumentar o PAB de R\$ 10,50 para R\$ 12,00 por habitante e a multiplicação dos recursos para os Municípios inscritos no programa Fome Zero, dobrados para a compra de medicamentos, somando R\$ 32 milhões;
- R\$ 600 milhões para os Municípios inscritos no Programa Alvorada. Pagamento de R\$ 310 bilhões de Restos a Pagar na área da Educação e aumento considerável no Bolsa Família;
- o anúncio pelo Ministério da Saúde de que os Municípios com mais de 30 mil habitantes passariam a receber 50% a mais de recursos para a área da saúde;
- anúncio pelo MEC, em 2004, da criação do Programa Nacional de Transporte Escolar (Pnate);
- a criação do Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (Paed);
- a diminuição das burocracias e dos documentos exigidos para os Municípios acessarem os programas Paz na Escola, Aceleração de Aprendizagem e Áreas Remanescentes de Quilombos;
- o aumento dos recursos do EJA de R\$ 387 milhões para R\$ 420 milhões;
- a abertura de uma sala de atendimento institucional para os Municípios na sede do FNDE;

- destinação de recursos do Fundescola para reformar 33.110 salas de aula;
- encontro e debate com candidatos à presidência da República;
- entrega ao governo recém-eleito da proposta elaborada pela CNM do Plano de Governo Municipalista (que se repete a cada mudança de governo);
- encontro dos prefeitos com a bancada federal por Estado;
- criação de linha de financiamento no BNDES para oportunizar aos Municípios a aquisição de máquinas e equipamentos;
- votação do aumento de 1% do valor do FPM, que nos meses seguintes teve sua aprovação, garantindo mais receita para os Municípios (pagamento realizado no dia 10 de dezembro de cada ano);
- recepção por parte da presidência da Câmara aos prefeitos participantes da Marcha no Salão Negro, local de destaque para recepção das autoridades, e depois audiência com o presidente do Senado, José Sarney, e reuniões com as bancadas dos Estados com a apresentação da pauta do movimento municipalista;
- estabelecimento de condições especiais para possibilitar o pagamento de precatórios (PEC 62) declarada inconstitucional pelo STF;
- assinatura do decreto que trata da compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- assinatura da portaria que autorizou a redução imediata de até 40% do valor das contrapartidas de obras do Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC) nas ações de saneamento ambiental e habitação;
- apoio financeiro aos Municípios diante da crise de 2009;
- assinatura do decreto que instituiu o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack;

- a redistribuição horizontal mais justa e equitativa dos valores dos *royalties* e Participação Especial (com liminar suspensiva no Supremo Tribunal Federal).

## **19.7 Principais conquistas municipalistas dos últimos anos**

A CNM atua permanentemente na salvaguarda dos interesses dos Municípios, tendo como foco direto a melhoria da qualidade de vida das populações.

Nesses anos de atividade permanente e persistente, a CNM tem algumas conquistas a citar.

### **Alteração da Alíquota da Cofins que incidiria no IR (1999)**

Em 1999, quando foi ampliada a alíquota da Cofins de 2% para 3%, a atuação da CNM evitou que o aumento fosse compensado no Imposto de Renda, impedindo, assim, a corrosão da base de cálculo do FPM em cerca de R\$ 900 milhões – em valores nominais da época –, perda que significaria o equivalente a 70% de um mês de FPM em cada Município.

### **Fim da compensação da COFINS no IPI (2004)**

As empresas compensavam até R\$ 4 bilhões do pagamento da Cofins no IPI, o que corroía a base de cálculo do FPM. Com o fim desse mecanismo, a partir de 2004, o FPM teve um aumento de R\$ 900 milhões.

### **Paes (crédito FPM dezembro 2005)**

Em meados de 2005, foi constatado que os recursos arrecadados pela União com o programa de Parcelamento Especial de Débitos (Paes) não estavam constando da base de cálculo do FPM. Denúncia ao TCU levou o tribunal a determinar a regularização da situação, o que foi fei-

to em dezembro de 2005 e representou um repasse extra de cerca de 25% de um mês de FPM para os Municípios.

### **Iluminação Pública (2003)**

Em dezembro de 2002, o movimento municipalista, liderado pela CNM e com o apoio decisivo das entidades estaduais, obteve uma grande vitória no Congresso Nacional: após mais de uma década de um exaustivo debate, foi criada uma fonte de custeio para o serviço de iluminação pública, que, na grande maioria dos Municípios, representa uma despesa de 3% a 5% do orçamento.

### **Repasse do salário-educação (2004)**

A aprovação do PL 475/2003 foi uma das mais importantes vitórias em 2003. Transformou-se na Lei 10.832/03, que garantiu que os recursos do salário-educação chegassem efetivamente ao Município, evitando o passeio do dinheiro pelos cofres dos Estados. A conquista é fruto de uma iniciativa do movimento municipalista, liderado pela Confederação Nacional de Municípios, junto ao Senado Federal, apoiada pelo senador Álvaro Dias (PR), que apresentou o projeto em 2001.

### **Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (2004)**

A Emenda Constitucional 42/2003 destinou aos Municípios 7,25% do total da Cide, equivalente a 25% da parte destinada aos Estados. Esse percentual representa cerca de R\$ 520 milhões anuais para os Municípios. Os recursos da Cide devem ser destinados à melhoria das condições de transporte dos Municípios.

### **Imposto sobre Serviços (2004)**

A conquista mais significativa nos últimos anos foi a manutenção da arrecadação do Imposto sobre Serviços (ISS) com os Municípios e

a ampliação da lista de serviços tributados. O ISS é o principal gerador de arrecadação tributária para os cofres municipais. A medida foi consolidada pela sanção da Lei Complementar 116/2003.

### **Transporte Escolar (2004)**

A aprovação da Lei 10.709/03 estabeleceu que cada Ente federado passe a assumir a responsabilidade pelo transporte de seus alunos, dando maior poder de barganha para os Municípios negociarem com os governadores o ressarcimento das despesas efetuadas com alunos das redes estaduais.

A aprovação da Lei 10.880/2004 instituiu o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), originada pela Medida Provisória 173, assinada pelo presidente da República na VII Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, destinando aos Municípios cerca de R\$ 400 milhões por ano para auxílio no custeio das despesas com transporte escolar.

### **Merenda Escolar (2006)**

Depois de quase dez anos de reivindicações junto ao governo federal, em 2004, o valor aluno/dia transferido pela União aos Municípios foi ampliado de R\$ 0,13 para R\$ 0,15. Em 2005, o valor já foi elevado para R\$ 0,18 e, em 2006, para R\$ 0,22. Ainda em setembro de 2016, o reajuste anual dos recursos da Merenda Escolar consta na pauta municipalista e é motivo de mobilizações pela CNM junto à União.

### **Imposto Territorial Rural – Municipalização (2008)**

Transferência de 100% do ITR para os Municípios que optarem por assumir sua cobrança e fiscalização. O texto promulgado na EC 42/2003 da Reforma Tributária mantém o tributo de competência da União, mas permite que os Municípios ampliem sua participação de 50% para 100%. Essa possibilidade foi regulamentada pela Lei 11.250/2005.

### **1% FPM (dezembro/2007)**

Aprovação pelo Congresso Nacional da Emenda Constitucional 55/2007, que aumentou o percentual do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) de 22,5% para 23,5%. Isto representou uma conquista histórica para o municipalismo brasileiro, capitaneada pela CNM, e seu crédito se dá em uma única vez no dia 10 de dezembro de cada ano, auxiliando muito os Municípios a fecharem suas contas no final de cada ano.

### **Apoio Financeiro aos Municípios (2009)**

O Apoio Financeiro aos Municípios foi um aporte de recursos extraordinários da União aos Municípios para igualar o valor do FPM de 2008 ao do ano de 2009. Em virtude da crise mundial em 2009, ocorreu uma grande queda da arrecadação, impactando fortemente o FPM. Por meio de muita luta e mobilização, a CNM conseguiu sensibilizar o governo federal a aportar recursos aos Municípios no ano de 2009 até janeiro de 2010.

### **FEX (2004)**

O Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações (FEX) é um recurso colocado no Orçamento Geral da União (OGU) que tem como objetivo fomentar as exportações do país e repor as perdas causadas pelas desonerações dos impostos dos produtos exportados. Trata-se de uma conquista de grande vulto, pois auxilia os Municípios com a destinação de expressivos recursos.

### **Repasses Extras do FPM (2009)**

Ao longo dos anos, o governo federal promoveu uma série de parcelamentos especiais de impostos devidos pelas empresas e pessoas físicas no Brasil. Parte desses débitos, que tem como origem o Imposto de Renda (IR) e o Imposto de Produtos Industrializados (IPI), têm a participação dos Municípios, mas era bastante difícil receber estes recur-

so por parte do Tesouro Nacional. A partir de muita luta e mobilização, a CNM conseguiu que o governo federal sistematizasse esses repasses e desse transparência aos recursos arrecadados, repassando a parte que se destina aos Municípios.

### **Mais 1% no FPM**

A situação crítica das finanças municipais motivaram a luta pelo aumento do FPM em mais um ponto percentual, conquistado ao final de 2014, e que deverá ser pago integralmente em julho de cada ano, nos mesmos moldes do 1% de dezembro.

O trabalho da CNM na ampliação do FPM tem como motivação proporcionar aos gestores públicos locais melhores condições financeiras para suportar o período de maior queda do FPM (julho de cada ano) e enfrentar o período de maior ampliação da despesa (dezembro de cada ano).

Em cada ação, em cada movimento e em todas as postulações está presente sempre a defesa dos interesses dos Municípios, suas populações e seus administradores.

## **19.8 Articulação internacional**

A área internacional da CNM foi criada em novembro de 2006 e, desde então, atua com o objetivo de promover as iniciativas e práticas dos Municípios brasileiros em âmbito internacional, implementar ações de cooperação internacional que contribuam para o fortalecimento da gestão local e fortalecer a perspectiva dos gestores municipais na política internacional.

Ao mobilizar prefeitos e prefeitas brasileiros para participarem e apresentarem suas experiências em eventos em diferentes países, a Confederação busca criar oportunidades de adquirir e compartilhar conhecimentos que favoreçam a gestão municipal, bem como potenciali-

zar janelas para projeção dos Municípios e estabelecimento de cooperação internacional.

A implementação de projetos em parceria com organizações internacionais tem proporcionado o fomento da inovação local. Junto ao Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (Pnud), a CNM executou o Projeto Capacidades de 2009 a 2012, com foco na gestão integrada e desenvolvimento de capacidades locais e, em 2016, iniciou ação para localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que se trata da agenda internacional mais importante nos próximos 15 anos. Em parceria com a União Europeia, tem implementado projetos na área de desenvolvimento de políticas locais para o combate à violência contra as mulheres e na área de drogas.

Outra frente de trabalho é a participação ativa em organismos internacionais. A CNM ocupou a vice-presidência da Organização Mundial de Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) de 2013 a 2016, e tem tido um papel importante como vice-presidente da Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais (Flacma). Na América Latina e Caribe, destaca-se ainda pelo papel de articulação que tem adotado, trabalhando de maneira próxima junto às outras associações nacionais do continente. Participa também de organizações como o Comitê Assessor das Autoridades Locais para as Nações Unidas (Unacla), do Foro Consultivo do Mercosul, do Foro Político de Desenvolvimento da Comissão Europeia (PFD) e outras instâncias que agregam valor ao desenvolvimento local.



### **CONHEÇA MAIS**

Acompanhe a página <<http://www.cnm.org.br/internacional>> ou entre em contato pelo e-mail [internacional@cnm.org.br](mailto:internacional@cnm.org.br).

## 20. O que a CNM recomenda

1. Faça somente o que for de competência e de responsabilidade do Município.
2. Constitua um suporte técnico centrado na realidade, porém focado em um futuro promissor e desenvolvimentista para seu Município.
3. Valorize os servidores públicos municipais, pois são eles que executarão o seu projeto de governo.
4. Elabore instrumentos de planejamento fundamentados na sua realidade econômica, financeira, social, cultural e administrativa.
5. Elabore bons projetos com dados concisos e consistentes, capazes de motivar novas iniciativas.
6. Estructure suas redes locais, respeitando as necessidades de seus munícipes e as realidades de seu Município.
7. Ouça sua comunidade! Ela é sábia no que exige de seu gestor.
8. Não gaste mais que arrecada!
9. Preste contas!
10. Obedeça à lei!

# 21. Bibliografia

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 44. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. Decreto 7.507, de 27 de junho de 2011. Dispõe sobre a movimentação de recursos federais transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, em decorrência das leis citadas. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 28 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27 fev. 1967.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 101, de 4 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 mai. 2000.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 28 mai. 2009.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Com-

plementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 7 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 21 mai. 1990.

\_\_\_\_\_. Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei 201, de 27 de fevereiro de 1967. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 out. 2000.

\_\_\_\_\_. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula 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; altera a Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei 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. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 23 mar. 1964.

\_\_\_\_\_. Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 set. 1990.

\_\_\_\_\_. Lei 8.429, de 2 de junho de 1992. 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 e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 3 jun. 1992.

\_\_\_\_\_. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

\_\_\_\_\_. Lei 9.452, de 20 de março de 1997. Determina que as Câmaras Municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos federais para os respectivos Municípios e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 21 mar. 1997.

CAVALCANTE, Ophir Junior; COELHO, Marcus Vinícius Furtado. Ficha Limpa: A Vitória da Sociedade. *Comentários à Lei Complementar 135/2010*, OAB, Conselho Federal, Brasília, DF: 2010.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *Boas práticas na Gestão Municipal – Sugestões e orientações*. Brasília, DF: CNM, 2009.

\_\_\_\_\_. *Coletânea Gestão Pública Municipal – Gestão 2009-2012*. Volume 1 – Jurídico. Brasília, DF: CNM, 2009.

\_\_\_\_\_. *Último Ano de Mandato – 2008*. Brasília, DF: CNM, 2008.

\_\_\_\_\_. *Último Ano de Mandato – 2012: cartilha de orientação para encerramento de gestão*. Brasília, DF: CNM, 2012.

\_\_\_\_\_. *Último Ano de Mandato – 2016: Orientações para o encerramento dos mandatos*. Brasília, DF: CNM, 2016.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Secretaria Federal de Controle Interno. *Gestão de Recursos Federais*. Brasília, DF: 2005

FERNANDES, Rogério de Almeida. TCE x rejeição de contas x inelegibilidade, publicado no site CONTAS PÚBLICAS

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. *Orientações do Tribunal de Contas para gestores municipais – 2014*. Porto Alegre: TCE/RS, 2014.







**Sede (nova)**

SGAN 601 – Módulo N  
 CEP: 70830-010  
 Asa Norte – Brasília/DF  
 Tel/Fax: (61) 2101-6000

**Sede (antiga)**

SCRS 505, Bl. C – Lt. 01 – 3º Andar  
 CEP: 70350-530  
 Asa Sul – Brasília/DF

**Escritório Regional**

Rua Marcílio Dias, 574  
 Bairro Menino Deus  
 CEP: 90130-000 – Porto Alegre/RS  
 Tel/Fax: (51) 3232-3330

[www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br)

 /PortalCNM

 @portalcnm

 /TVPortalCNM

 /PortalCNM

