

Manual do Prefeito

16ª edição



Manual do Prefeito

16ª edição

Coordenação
Marcos Flávio R. Gonçalves

Rio de Janeiro – 2020

MANUAL DO PREFEITO – 16ª EDIÇÃO

Copyright Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM

Rua Buenos Aires nº 19 – Centro – 20070-021 – Rio de Janeiro/RJ

Tel. (21) 2142-9797 | E-mail: ibam@ibam.org.br | Web: www.ibam.org.br

Depositado na Reserva Legal da Biblioteca Nacional.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio, sem autorização escrita do IBAM. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo art. 184 do Código Penal.

1ª edição, 1967; 2ª edição, 1970; 3ª edição, 1972; 4ª edição, 1976; 5ª edição, 1977; 6ª edição, 1982; 7ª edição, 1988; 8ª edição, 1989; 9ª edição, 1992; 10ª edição, 1996; 11ª edição, 2000; 12ª edição, 2005; 13ª edição, 2009; 14ª edição, 2012; 15ª edição, 2016; 16ª edição, 2020.

Coordenação

Marcos Flávio R. Gonçalves

Capa e Diagramação

Selma Rodrigues**CIP. Brasil. Catalogação na Publicação**

Centro de Documentação do IBAM – CEDOC-IBAM

M294

Manual do prefeito [livro eletrônico] / coordenação técnica Marcos Flávio R. Gonçalves. 16. ed. rev. atual. - Rio de Janeiro: IBAM, 2020.

186p.

ISBN: 978-85-7403-049-4

1. Município. 2. Gestão municipal. 3. Desenvolvimento – Município 4. Democracia – Brasil. I. Título.

CDU 352

Apresentação

Em 1967 o IBAM publicou a primeira edição do *Manual do Prefeito*, que vem sendo revista e atualizada regularmente, chegando agora à 16ª edição, mantido o critério de oferecer aos agentes públicos conteúdo que visa a gestão eficiente da Administração Municipal.

Temos, assim, um livro que enfatiza a autonomia municipal e as responsabilidades decorrentes do fato de o Município ser parte integrante e efetiva da Federação brasileira.

Os capítulos aqui disponíveis versam tecnicamente sobre todos os aspectos do papel do Município, abrangendo e chamando a atenção para os princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública e seus desdobramentos estabelecidos em leis. É dada ênfase também à prática, visto que este Instituto acumulou farta experiência em seus quase 70 anos de existência.

A abrangência do que se apresenta cobre situações polêmicas oferecendo sempre caminhos para que sejam superadas por aqueles que, por força da função, devem enfrentá-las, inclusive valendo-se do elevado número de fontes mencionadas, onde encontrarão respostas pertinentes.

Os temas têm efetiva relevância no dia a dia do Município e refletem a demanda que chega ao IBAM por meio de pedidos de projetos, de pareceres jurídicos, contábeis e administrativos, de indagações sobre trabalhos já feitos ou que se deseja fazer. Por isso mesmo, pode-se ler sobre assuntos já tradicionais, porém constantes, como sobre outros que vêm surgindo ou que são preocupações bem atuais.

Há questões aqui tratadas que são frequentes obstáculos para os gestores, enfrentadas de modo a responder às dúvidas e incertezas provocadas pela quantidade de leis, de intenções, de interpretações e de argumentos envolvidos. A leitura atenta permitirá afastar equívocos e exercer a administração com bons resultados.

Os capítulos são todos escritos por profissionais, com anos de atuação junto aos Municípios e com formação acadêmica também consistente. A estrutura do conjunto e o estilo de linguagem – técnica, como se disse acima – foram cuidados para permitir aos leitores o entendimento, ou seja, foram afastadas complexidades linguísticas, inclusive porque tem-se conhecimento de que a variedade de leitores é ampla.

Estamos certos de que, mais uma vez, o IBAM está pondo à disposição livro que efetivamente tem muita utilidade.

Paulo Timm

Superintendente Geral

Índice

1	O MUNICÍPIO: MARCO JURÍDICO	6
	INTRODUÇÃO	6
	CAPÍTULO 1 - AUTONOMIA E COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO	10
	CAPÍTULO 2 - ATOS DE IMPÉRIO: PODER DE POLÍCIA E INTERVENÇÃO NA PROPRIEDADE	18
	CAPÍTULO 3 - PARCERIAS GOVERNAMENTAIS	30
	CAPÍTULO 4 - O PREFEITO MUNICIPAL	41
	CAPÍTULO 5 - A CÂMARA MUNICIPAL	49
	CAPÍTULO 6 - PROCESSO LEGISLATIVO	61
2	O MUNICÍPIO E O DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL	68
	INTRODUÇÃO	68
	CAPÍTULO 1 - DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	72
	CAPÍTULO 2 - DESENVOLVIMENTO SOCIAL	80
	CAPÍTULO 3 - DESENVOLVIMENTO URBANO	93
	CAPÍTULO 4 - DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	105
3	O MUNICÍPIO E A GESTÃO DEMOCRÁTICA	117
	INTRODUÇÃO	117
	CAPÍTULO 1 - PARTICIPAÇÃO POPULAR NO GOVERNO MUNICIPAL	119
	CAPÍTULO 2 - GESTÃO DE SERVIÇOS	128
4	O MUNICÍPIO E O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL	133
	INTRODUÇÃO	133
	CAPÍTULO 1 - PLANEJAMENTO MUNICIPAL	134
	CAPÍTULO 2 - RECURSOS HUMANOS	134
	CAPÍTULO 3 - GESTÃO FINANCEIRA	134

1 O Município: marco jurídico

Introdução*

Os capítulos que formam esta Seção tratam do marco jurídico relativo ao Município, em face do que dispõem a Constituição da República e as leis que se aplicam a essa esfera de Governo.

A Constituição de 1988, ao incorporar importantes proposições do movimento municipalista, marcou a história dos Municípios no Brasil, especialmente porque os tornou membros efetivos da Federação, como definido em seu art. 1º.

Aspectos que parecem corriqueiros aos que ingressaram na política em período inferior a 25 anos – como a capacidade de o Município elaborar sua lei orgânica, sem interferência do Estado, e se responsabilizar por uma série de atribuições, entre estas a de eleger seus agentes políticos, legislar, prestar serviços de interesse local e administrar suas rendas – foram sacramentados pela redação dos arts. 29, 29-A e 30 da Constituição em vigor. E, se hoje parecem regras indiscutíveis, alcançá-las não foi tão simples.

Ao Município foi atribuída competência para legislar sobre assuntos de interesse local, para suplementar a legislação federal e estadual no que couber e a competência material dita comum, exercida pelos diversos entes federativos, representada por longo rol de temas que devem ser objeto de ação por essas esferas.

Na medida em que questões relacionadas à diversidade em sentido amplo ganharam relevância e no rastro da consolidação da democracia no país, com

o reconhecimento de que o tratamento igual para desiguais resulta em injustiça, a abordagem dada aos Municípios pela Constituição passou a receber visão crítica.

O fenômeno denominado “síndrome da simetria”, que remete ao tratamento dado ao Município na Constituição, é alvo de reflexão por parte dos profissionais que atuam na Administração Pública e objeto da atenção de gestores que, com eleitores mais preparados politicamente, são avaliados por resultados.

A Constituição, em sua ênfase na autonomia municipal, ignora a diversidade da situação dos Municípios, as particularidades históricas, econômicas e culturais, considerando que todos estão aptos a cumprir com o mesmo conjunto de direitos, deveres e obrigações, em relação às questões institucionais, administrativas e de gestão e, conseqüentemente, em relação à população.

Embora listados na Constituição, não há, em vários casos, formalização do que é da alçada de cada ente governamental no que respeita aos serviços comuns. Note-se que, não fora tal ausência, é possível que normas de cooperação entre as esferas de Governo tivessem obtido maior clareza a respeito do que cabe a cada um – União, Estado, Distrito Federal, Município – para promover o aprimoramento do federalismo brasileiro.

Nem sempre foi assim

Um passeio pelo tempo, visitando as diferentes Constituições que o país teve, permite observar que o

* Esta Introdução foi revista e atualizada por Marcus Alonso Ribeiro Neves, advogado e consultor jurídico do IBAM

Município brasileiro sofreu sucessivas alterações no que respeita à sua posição no cenário federativo.

Antes, no período imperial, o País era unitário, a Administração era centralizada e a Constituição do Império, datada de 25 de março de 1824, continha apenas alguns artigos sobre as Cidades e as Vilas (não se utilizava a palavra Município).

Proclamada a República, a Constituição de 1891 contemplou referência ao Município, de forma indireta, ao determinar que os Estados se organizassem de forma que assegurasse a autonomia do Município, “em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”.

A Constituição promulgada em 1934 inovou em relação ao tratamento dado ao Município, que passou a ter sua autonomia, naquilo que respeitasse ao seu peculiar interesse, reconhecida de forma direta e explícita. Falou-se pela primeira vez em autonomia política (eleição de seus Prefeitos e Vereadores), financeira (decretação de seus impostos, taxas e outras rendas) e administrativa (organização de seus serviços), porém não lhe coube menção como ente constitutivo da Federação brasileira.

A Constituição de 1937 manteve a condição anterior, pois também não incluiu o Município como componente da Federação, que ficou como nas duas Cartas anteriores. Permaneceu, entretanto, o respeito à autonomia municipal, com seus desdobramentos.

A redemocratização do País consolidou-se com a Constituição promulgada em 1946. A Federação permaneceu composta pelos Estados, Distrito Federal e Territórios, sem incluir o Município, e a autonomia deste manteve-se compreendendo aspectos políticos, administrativos e financeiros.

A Constituição de 1967 relativizou a autonomia municipal, especialmente no concernente à escolha dos Prefeitos, que se poderia dar pelo voto popular, pelo Governador do Estado (capitais e Municípios considerados estâncias hidrominerais) e pelo Presidente da República (Municípios declarados de interesse da segurança nacional).

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, manteve a competência estadual para ditar a lei orgânica, repetiu

as normas sobre autonomia financeira e administrativa e manteve as limitações às eleições dos Prefeitos, o que mais tarde veio a ser revogado por meio de emenda, estendendo-se as eleições a todos os Municípios, sem exceção.

Questões ainda pendentes: o atual pacto federativo

A Constituição de 1988 organizou a repartição de recursos de modo a dar maior visibilidade à dimensão político-administrativa do Município, tanto que, por esse e por outros motivos, foi apelidada de “Constituição municipalista”.

O problema, contudo, está na concepção de pacto definido constitucionalmente ou em sua falta de regulamentação? Essa palavra deve ser entendida não só como expressão formal das normas, mas também como meio para planejar, organizar, estruturar e colocar em prática instrumentos que já existem, ou seja, como dimensão da gestão.

As competências comuns podem representar importante meio para compensar a dificuldade derivada da “síndrome da simetria”, desde que se dê a elas a definição do campo de atuação de cada esfera, ou compensações financeiras pela assunção de serviços que não são propriamente da alçada municipal, porque exigem normas que o Município não pode expedir, ou, ainda, se formalizem pactos estaduais, regionais, intergovernamentais, intermunicipais, enfim acordos, convênios, consórcios, entre e inter as diversas esferas governamentais. Trata-se de valorização do regional e da territorialização das políticas públicas.

O objetivo deve ser o atendimento do que a coletividade precisa. Certo é que nem tudo pode ser atendido, por limitações de todo tipo que exigem a definição de prioridades e a distinção entre o que é urgente e o que é importante, por exemplo. Exige-se, acima de tudo, que o gestor tenha clara consciência do que seja o poder discricionário de que é detentor e de que é o uso que fizer desse poder que vai dar concretude ao diferencial de qualidade de seu mandato. A seriedade e a competência, todavia, são imprescindíveis no setor governamental, que se deve pautar pelo desejo de *servir ao público*.

Assim, o aprimoramento da Administração é fundamental, e pode se dar pela conjugação de diferentes modos de intervenção, seja pela modernização da máquina administrativa, seja pela capacitação do quadro de servidores, seja, ainda, pelo uso responsável dos recursos, respeitando-se os princípios da moralidade, da legalidade, da impessoalidade, da publicidade, da economicidade e da eficiência, entre outros.

A eficiência da Administração

A eficiência é um princípio da administração voltado para a coordenação do uso de recursos face aos objetivos e resultados pretendidos. Para observá-lo, é mister que o gestor, por si e por sua equipe, seja exímio no manejo dos instrumentos administrativos, usando-os mediante adaptações às situações específicas com as quais se defronta, sempre de forma criativa e empreendedora.

O Município é importante propulsor da economia, visto que lhe cabe promover o desenvolvimento local e o fomento econômico, e, para isso, deve ter o princípio da eficiência como um de seus lemas.

Em virtude das diversas realidades enfrentadas pelos Municípios e para que estes consigam bem cumprir o seu papel, mister se faz incentivar a cooperação interfederativa, conforme antes mencionado. Nessa linha, caberia pensar em arranjos (formalizados de diferentes maneiras) intraestaduais, contemplando Municípios de um mesmo Estado ou mesorregionais, atingindo mais de um Estado e formado pelos Governos dessa esfera e pelos Municípios da área de interesse.

A formação de “arranjos institucionais cooperativos” envolvendo a União, o Estado ou Estados e Municípios resultaria em alternativa formal para atender ao que pede e espera a população.

São modelos de atuação para alcançar a responsabilidade com o bem público, atingir a eficiência preconizada na Constituição, o que, ao fim e ao cabo, significa servir ao público, mas servir com proficiência, atendendo às necessidades e contribuindo para melhorar a qualidade de vida, em

todos os sentidos – saúde, cultura, lazer, trabalho, educação, assistência social, transportes etc.

A troca de experiências deve também ser incentivada. A formação de redes entre pares, fazendo uso dos recursos tecnológicos atuais, é importante para que se constituam comunidades de aprendizagem onde o conhecimento transite e se desenvolva de forma horizontalizada. O IBAM, a propósito, vem construindo, desde 1996, vasto acervo – fruto de diversas iniciativas do próprio Instituto e de outras derivadas de parcerias baseadas em programas Melhores Práticas ou similares, como, por exemplo, com a Caixa Econômica Federal e com o UN-HABITAT – sobre ações que merecem ser apreciadas e absorvidas. Entre essas, encontram-se algumas que exigem elevado volume de recursos e muita especialização, porém há também aquelas que são o resultado de boas ideias, criatividade e vontade política.

Comentários finais

Os agentes políticos – Prefeitos, Secretários, Vereadores – devem ser proativos, visto que são atores de ponta na corrida para alcançar transformações – leia-se eficiência. Na área pública, nada se pode fazer sem o respaldo legal e são os agentes políticos que fazem as leis. É urgente fazê-las, sempre, contudo, com o olhar na eficiência, na participação e na satisfação da população.

Não basta, todavia, fazer as leis; é preciso que a Administração e a população as internalizem, ou seja, tomem consciência de que só o fato de a lei ter sido publicada não é bastante para torná-la efetiva, aplicável, fazê-la “pegar”. Isto somente ocorrerá quando as duas pontas estiverem convencidas de que a lei é apenas instrumento para legitimar uma ação, que deve ter um autor e um usuário, ambos com responsabilidades e direitos.

Eficiência é, por fim, palavra-chave, o princípio constitucional que se traduz por profissionalização, planejamento, responsabilidade, eficácia, efetividade e outros tantos conceitos retirados de outros campos do conhecimento, e que resulta naquele cuidado com o bem público que leva à melhoria da qualidade de vida.

Programas informativos visando levar à população o

alcance das ações do Governo Municipal, as formas possíveis de incluí-la na tomada de decisões, quais os seus direitos e deveres, como utilizar os serviços oferecidos, são também importantes para que se conheça melhor a competência municipal e seus mecanismos e deve estar entre os objetivos da Administração.

A leitura dos capítulos que se seguem irá contribuir para o entendimento do que pode e deve o Município fazer, visto que apresentam panorama da competência municipal em face da Constituição e abrem caminho para as seções posteriores deste Manual, nas quais diferentes ângulos da atuação municipal são comentados.

Capítulo 1

Autonomia e competência do Município*

A Federação brasileira e o Município

A República Federativa do Brasil é constituída pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme dispõe a Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988.

Dentro deste contexto, consagrou-se a tese de que o Município é entidade integrante e necessária à Federação brasileira. Nas Constituições anteriores, o Município não figurava como integrante da Federação, até mesmo porque o modelo adotado à época no Brasil, cópia do modelo norte-americano, não comportava a presença do Município.

Em face dessa situação e das prerrogativas municipais, diz-se que, no Brasil, a Federação é composta pela união (com letra minúscula) indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que reunidos formam a República Federativa ou simplesmente a União (com letra maiúscula), conforme se verifica nos arts. 1º e 18 da CF. A União é a congregação das unidades regionais. Assim, é correto dizer que União, Estados, Distrito Federal e Municípios são esferas de governo, onde a União assume duplo papel: interno (pessoa jurídica de direito público) e externo (representante da República Federativa do Brasil).

A competência de cada uma das esferas de Governo está definida na própria Constituição. Os arts. 21 e 22 da CF enumeram as matérias privativas da União; o art. 23 relaciona as matérias de competência comum; o art. 24 lista os casos de competência concorrente, enquanto o § 1º do art. 25 confere aos Estados a chamada competência residual ou remanescente e o art. 30 dispõe especificamente sobre o que compete aos Municípios, dentre o que se destaca o chamado “interesse local”.

Boa parte da doutrina vem defendendo que o “interesse local” deve ser entendido da mesma maneira que se definia o “peculiar interesse”, ou seja, com destaque para a ideia da predominância do interesse do Município sobre o eventual interesse regional ou nacional, excluindo a ideia de interesse exclusivo ou privativo da localidade. Enquanto o Município não foi inserido formalmente no seio da Federação brasileira, prevaleceu o critério clássico do peculiar interesse como peça-chave para a definição das atribuições municipais. Contudo, a partir do momento em que o Município passou a integrar o Estado Federal, o legislador constituinte de 1988 adotou a fórmula do “interesse local”, que abrange maior número de atividades, principalmente se forem levadas em consideração as competências exclusivas que lhe foram asseguradas pelo art. 30 da CF. Defendendo essa posição, há grandes nomes como Hely Lopes Meirelles (*Direito municipal brasileiro*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores. 1996, p.101):

“Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. O que define e caracteriza o ‘interesse local’, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União”.

* Este capítulo foi revisto e atualizado por Priscila Oquioni Souto, advogada e assessora jurídica do IBAM

Assim, percebe-se a problemática que envolve a definição da cláusula aberta “interesse local” em relação à elasticidade de matérias que comporta esta fórmula, conforme leciona Celso Ribeiro Bastos (*Curso de direito constitucional*. 13ª ed. São Paulo: Saraiva. 1990, p.277):

“A imprecisão do conceito de interesse local, se por um lado pode gerar a perplexidade diante de situações inequivocamente ambíguas, onde se entrelaçam em partes iguais os interesses locais e os regionais, por outro, oferece uma elasticidade que permite uma evolução da compreensão do Texto Constitucional, diante da mutação por que passam certas atividades e serviços. A variação de predominância do interesse municipal, no tempo e no espaço, é um fato, particularmente no que diz respeito à educação primária, trânsito urbano, telecomunicações etc.”

A expressão “interesse local”, introduzida pela atual Constituição, compreende amplo campo de atribuições da municipalidade, alcançando tudo que estiver relacionado diretamente com a vida dos seus habitantes e as conveniências da administração local. A nova fórmula tem amplitude maior que a prevista no regime anterior, pois a autonomia municipal foi reforçada em vários dispositivos da Constituição Federal, em especial nos arts. 18, 23, 29, 29-A e 30.

Ante o exposto, pode-se confirmar que o Município dispõe de competência exclusiva ou privativa e de competência comum. A competência exclusiva encontra-se no art. 30 da CF, que enumera as matérias que só podem ser objeto de atuação do poder público local, afastando a possibilidade de interferência pelos demais entes federados. Por isso, tratam-se de assuntos exclusivos da municipalidade: a elaboração da lei orgânica e do plano diretor para os Municípios mencionados no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001); a instituição de regime jurídico único estatutário para os servidores da administração local; a prestação de serviços públicos de interesse local, seja diretamente ou mediante concessão ou permissão, na forma da lei; a instituição e arrecadação de tributos de sua competência; a promoção do adequado

ordenamento territorial; a organização, criação ou supressão de distritos, na forma da legislação estadual, dentre outras atividades.

No que respeita ao Distrito Federal, as competências legislativas dos Estados e Municípios são-lhe conferidas, nos limites de seu território, pelo § 1º do art. 32 da CF.

O tema descentralização pode ser analisado sob dois pontos de vista distintos: o político e o administrativo. Diz-se que a descentralização política ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central; é a situação dos Estados-membros da Federação e também dos Municípios. Cada um desses entes locais detém competência legislativa própria que não decorre da União nem a ela se subordina, mas encontra seu fundamento na própria Constituição Federal. Já a descentralização administrativa ocorre quando as atribuições que os entes descentralizados exercem só têm o valor jurídico que lhes empresta o ente central; as suas atribuições não decorrem, com força própria, da Constituição, mas do poder central. É o tipo de descentralização própria dos Estados unitários, em que há um centro único de poder, do qual se destacam, com relação de subordinação, os poderes das pessoas jurídicas locais.

São muitas as áreas de atuação da União, seja porque o assunto lhe é privativo, seja porque se trata de matéria concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal ou mesmo desses e dos Municípios. Acresça-se que o sistema vigente de relações intergovernamentais abre ampla possibilidade de cooperação entre os Governos para o trato de assuntos de interesse comum. Nessa seara, é interessante mencionar o princípio da necessidade legislativa, que informa que, muito embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legislativa), ainda assim a atividade legislativa é subsidiária, o que impede a promulgação de leis supérfluas ou iterativas, que configuram, inclusive, abuso do poder de legislar; portanto, retira-se tanto de Estados, quanto de Municípios, a capacidade de legislar em já havendo legislação sobre o tema, e com isso impede-se a propositura de milhares de leis que seriam editadas anualmente pelos Municípios, para repetir matérias já tratadas no âmbito

federal e estadual.

A definição de competências dos Estados segue tradição observada na maioria das Constituições de países organizados sob a forma de Federação, segundo a qual cabem aos Estados-membros todos os poderes que, explícita ou implicitamente, não lhes sejam vedados pela Constituição. Essa, aliás, é também a linguagem usada pela Carta de 1988, no § 1º do art. 25. Segundo o *caput* desse artigo, os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados os princípios que constam da Lei Maior. Isso significa dizer que os Estados têm competência para atuar em todos os campos, exceto naqueles que a Carta Magna reservou à União e aos Municípios. É o chamado princípio dos poderes remanescentes, que informa que tudo aquilo que não for da competência do Município nem da União é do Estado-Membro.

Quase todos os princípios constitucionais estabelecidos para a União são aplicáveis aos Estados e aos Municípios - é o princípio da simetria. Essa simetria obrigatória induz os Estados a reproduzirem a estrutura federal, mesmo naquilo em que estão dispensados de fazê-lo, o que leva os Municípios a repetir o mesmo modelo.

De acordo com o princípio federativo, a Constituição assegura a autonomia dos Estados, sem a qual não pode existir Federação. Os Estados possuem o que se chama de autonomia constitucional, isto é, o poder de se dar uma Constituição, de se auto-organizar. Como assevera José Nilo de Castro (*Direito municipal brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2011, p.45), a autonomia municipal, no Brasil, surgiu com a Reforma Constitucional de 1926 (art. 6º, II, f), ocasião em que foi elevada a princípio constitucional, embora ainda com limitações, o que foi reproduzido nas Constituições subsequentes, inclusive na atual, que a ampliou. Assim, hoje, a autonomia dos Municípios, exercida em tudo o que respeita a seu peculiar interesse, pouco difere da autonomia dos Estados, inclusive porque os Municípios também possuem competência para se auto-organizar por lei elaborada pela Câmara, sem depender de sanção do Poder Executivo (art. 29 da CF).

A competência dos Municípios está expressa nos arts. 29, 29-A e 30 da Constituição, que tratam da lei

orgânica e das matérias que estão sob sua responsabilidade. O Município é, pois, autônomo, como aliás está expresso no art. 18 da CF.

Autonomia municipal

A Constituição Federal vigente consagrou o Município como entidade indispensável ao sistema federativo brasileiro, integrando a organização político-administrativa e garantindo a esse ente autonomia, conforme se percebe da leitura dos arts. 1º, 18, 29, 29-A, 30 e 34, VII, c, da CF. Afinal, como ressalta Paulo Bonavides (*Ciência Política. Rio de Janeiro*. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p.379):

"não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização – política e jurídica – tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988".

A autonomia municipal configura-se pelo seguinte tripé: 1) capacidade de auto-organização e normatização própria; 2) autogoverno; e 3) autoadministração. Dessa feita, o Município auto-organiza-se por meio de sua lei orgânica e posteriormente por meio da edição de suas próprias leis; autogoverna-se mediante a eleição direta de seu Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, e, por fim, autoadministra-se, no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela Constituição Federal.

A livre aplicação da receita municipal está condicionada à obrigatoriedade de prestação de contas e de publicação de balancetes, nos prazos fixados em lei (art. 30, III da CF).

O ponto basilar de garantia da autonomia municipal está no art. 29 da Constituição: o Município reger-se-á por lei orgânica própria, elaborada pela Câmara Municipal, que a promulgará. Rompeu-se assim com a interferência do legislador estadual em assuntos de organização do Município.

A lei orgânica observará os princípios constitucionais federais e estaduais, no que couber, e atenderá ainda

aos preceitos relacionados no art. 29 da Constituição, que recebeu, desde a sua promulgação, diversas emendas, especialmente quanto às despesas do Poder Legislativo e à remuneração dos agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e Vereadores), acrescentando inclusive o art. 29-A.

Como sabido, reconhece-se ao Município, na condição de pessoa jurídica de direito público, a capacidade política, o gozo de prerrogativas análogas às das demais entidades federadas, com fulcro no *caput* do art. 18 da CF, que salvaguarda sua autonomia. Assim, a autonomia municipal corresponde a círculo de competências ou esfera de atribuições em que lhe é permitido atuar de maneira livre para melhor atender às conveniências da comunidade local, observados os princípios da Constituição Federal e da Constituição Estadual. A autonomia municipal se manifesta como a capacidade conferida ao Município para editar normas jurídicas, para elaborar o seu próprio direito, segundo as peculiaridades locais.

Não se deve confundir os conceitos de autonomia com soberania. Soberania é o poder supremo do Estado, poder sem paralelo dentro do território, expressão mais elevada do poder político. No caso brasileiro, as prerrogativas a ela inerentes só podem ser exercidas pela União, conforme disposto no art. 21 da CF.

Diz o *caput* do art. 29 da CF que “O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos (...)”. Assim, extrai-se do comando constitucional alguns elementos essenciais à configuração da lei orgânica: 1) promulgação pela Câmara Municipal; 2) votação em dois turnos com interstício mínimo de 10 dias; e 3) aprovação por 2/3 dos membros da corporação legislativa. A lei orgânica deve ser promulgada pela Câmara Municipal, isso significa que ela não é passível de sanção pelo Prefeito, que não a ratifica e também não pode vetá-la. De fato, o Poder Executivo não pode deliberar ou manifestar aquiescência em relação à lei organizatória da comunidade local. Isso demonstra que a lei orgânica não se confunde com a lei complementar ou ordinária,

uma vez que essas dependem de sanção por parte do Prefeito e são passíveis de veto, que é uma negativa de sanção.

Final de contas quais são as matérias a serem tratadas na lei orgânica, ou seja, qual é o conteúdo desse ato político legislativo? A lei orgânica deve: (1) estruturar os órgãos políticos do Município; (2) estabelecer as relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo; (3) fixar as competências do Município de acordo com o critério do interesse local; (4) fixar as atribuições privativas do Prefeito e da Câmara Municipal; (5) fixar as regras referentes ao processo legislativo; (6) fixar o número de Vereadores; e (7) detalhar os objetivos relacionados com as políticas públicas.

É comum que a lei orgânica trate de questões que poderiam ser reguladas em lei complementar ou ordinária, e isso é equívoco recorrente do legislador municipal. O próprio constituinte incorreu no mesmo equívoco, pois além de estabelecer princípios de elevado teor de generalidade e abstração, fez constar na Constituição minúcias desnecessárias, entrando em campos que deveriam ter sido deixados para o legislador infraconstitucional.

Especificamente com relação à matéria servidores públicos, o STF já se manifestou no sentido da inconstitucionalidade da inserção desta matéria no bojo da LOM, por violação da iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo encartada no art. 61, § 1º, II, “c”, da Lei Maior¹.

Outro erro frequente é a repetição de comandos que já estão consagrados na Constituição Federal e nas Cartas Estaduais, o que, embora seja cômodo, não é o melhor caminho a trilhar para o aperfeiçoamento da ordem local.

Também é comum que alguns Municípios reproduzam em suas leis orgânicas todas as disposições do art. 5º da CF, relativas aos direitos e garantias fundamentais, o que não é de nenhuma serventia, eis que aquilo que já consta da Constituição Federal tem aplicação ampla e vincula todas as entidades políticas, razão pela qual não necessita de reprodução em outro texto legal de qualquer natureza. Assim, tem-se que a mera repetição

¹ Recurso Extraordinário (RE) 590829/MG.

de normas da Constituição Federal ou da Estadual na lei orgânica constitui grave vício de técnica legislativa.

Ponto digno de nota é a prática viciosa de alguns Municípios de repetirem a lei orgânica da Capital do Estado. Essa também é prática lastimável, que deve ser evitada, eis que cada comunidade tem a sua identidade, o seu grau de desenvolvimento, maturidade política e mesmo problemas e peculiaridades próprias, razão pela qual os problemas enfrentados pelos Municípios do interior não são idênticos àqueles da Capital do Estado.

Dentre os temas que a lei orgânica deve abordar, destaca-se o número de Vereadores, o qual há de ser fixado proporcionalmente ao número de habitantes, conforme dispõe o art. 29 da Constituição. Sobre o assunto, veja-se capítulo próprio deste livro.

O Município, no exercício de sua autonomia, pode firmar convênios e instituir consórcios para execução de matérias de sua competência em conjunto com outros entes da Federação ou entes privados, utilizando-se, dentre outras normas, da Lei de Parceria Público-privada (Lei nº 11.079/2004), da Lei de Consórcios (Lei nº 11.107/2005) e do Decreto nº 6.170/2007, que trata dos convênios com a União, regulamentado pela Portaria Interministerial nº 507/2011 e suas alterações. As parcerias governamentais estão tratadas em detalhes em outro capítulo.

No que diz respeito à autonomia financeira, para instituir e arrecadar tributos e gerenciar seus recursos, ponto importante foi a promulgação da Lei Complementar nº 123/2006 (Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte), que, para alguns, interfere na alíquota do ISSQN municipal e pode se tornar fonte de discussão quanto à ingerência do legislador federal na autonomia municipal. O STF, na ADIn nº 3.089-2/DF (DJ de 31/07/2008), Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgou a constitucionalidade da cobrança de ISS sobre serviços de registros públicos, cartorários e notariais (itens 21 e 22 da Lista de Serviços da Lei Complementar nº 116/2003), confirmando que a competência municipal para tributar esses serviços não invade a competência dos Estados para disciplinar e fiscalizar esses serviços públicos.

Cabe ainda ao Município suplementar a legislação federal e estadual, no que for pertinente, especialmente em relação a algumas matérias listadas no art. 24 da Constituição, como, por exemplo, direito tributário, financeiro e urbanístico; orçamento; florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; responsabilidade por danos ao meio ambiente e a bens e direitos de valor artístico, estético, turístico e paisagístico; educação, cultura, ensino e desporto; proteção e defesa da saúde; proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; e proteção à infância e à juventude.

Tais matérias são de competência legislativa concorrente para a União, que ditará normas gerais, e para o Estado, que expedirá normas regionais. O Município suplementará com normas de interesse local.

Em termos práticos, a autonomia do Município significa que o Governo Municipal não está subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições e que as leis municipais, sobre qualquer assunto de sua competência expressa, prevalecem sobre as leis federais e estaduais, inclusive sobre a Constituição Estadual, em caso de conflito.

O princípio da necessidade informa que se afigura inviável ao Município editar legislação sobre o tema já tratado em nível federal ou estadual. Além de não poder legislar de forma contrária ao estabelecido em legislação federal ou estadual, não pode, também, a atividade legislativa municipal ser repetitiva e redundante, em função do princípio da necessidade, que é orientador da atividade legislativa.

O Município e seu campo de atuação

As competências municipais decorrem da Constituição Federal, que adotou a teoria da tripartição dos poderes. Assim, os poderes da União, dos Estados e dos Municípios estão expressamente delimitados no Texto Constitucional, reservadas aos Estados, como já

consignado, as competências que não lhes forem vedadas.

Já foi visto alhures que a capacidade legislativa do Município é mais restrita do que pode parecer, porque os assuntos de interesse local (art. 30, I, da CF) acabam sendo eclipsados pela preeminência legislativa da União e dos Estados. Sem sombra de dúvida que na partilha constitucional a menor fatia de poderes coube ao Município.

O Município detém competências legislativas em três níveis: 1) exclusiva, a ser exercida na fórmula do “interesse local”, (art. 30, I, da CF); 2) suplementar, na forma de suprir os vazios e indeterminações da legislação federal e estadual no que couber, ou seja, naquilo que for compatível, o que significa dizer naquilo que a norma superior não regulou, sobretudo nos aspectos ligados às condições locais (art. 30, II, da CF); e 3) comum, na forma prevista na Constituição, que se pode realizar também por meio de cooperação técnica, nos termos de lei complementar federal (art. 23).

Como já foi dito, a parcela de competência que cabe ao Município, na distribuição feita pela Constituição, está consubstanciada nos atributos de sua autonomia e de sua condição como pessoa de direito público interno. No que diz respeito ao seu Governo, cabe aos eleitores eleger os seus responsáveis, ou seja, o Prefeito, o Vice-Prefeito e os Vereadores.

Quanto à instituição e arrecadação dos tributos de sua competência, bem como à aplicação de suas rendas, deve o Município obedecer a determinados preceitos constitucionais e às normas gerais de direito tributário e financeiro constantes da legislação federal respectiva, especialmente da Lei nº 5.172/66 (Código Tributário Nacional), da Lei nº 4.320/64 e da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

No que se refere à organização dos serviços públicos locais, é lícito ao Município fazê-lo da forma que lhe pareça melhor, observadas as normas contidas na Constituição Federal. Assim, por exemplo, a Prefeitura pode ser organizada em secretarias, departamentos, divisões, seções, serviços, coordenadorias, segundo o tamanho e as necessidades da Administração

Municipal. Pode o Município organizar seu quadro de pessoal, seu sistema de arrecadação de tributos, de fiscalização de suas posturas e de outras áreas que estão sob sua competência, enfim, de toda a sua administração, como lhe convier, sem ter de obedecer a padrões impostos pelo Estado ou pela União, salvo raras exceções que, entretanto, nunca se referem à estrutura administrativa.

Saliente-se que a Administração Pública, seja direta ou indireta, deverá obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de às normas contidas nos arts. 37 e seguintes da Constituição Federal.

Ao Município compete, enfim, prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, entre outras, as seguintes atribuições:

I - elaborar o seu orçamento anual, o plano plurianual de investimentos e a lei de diretrizes orçamentárias, no que observará a Lei Complementar nº 101/2000 e os prazos;

II - instituir e arrecadar tributos;

III - fixar, fiscalizar e cobrar preços;

IV - dispor sobre a organização, a administração e a execução de seus serviços;

V - organizar os quadros de servidores e instituir o regime jurídico;

VI - dispor sobre a administração e a utilização dos serviços públicos locais;

VII - planejar o uso e a ocupação do solo em seu território, especialmente em sua zona urbana;

VIII - estabelecer normas de construção, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano, bem como as limitações urbanísticas convenientes à ordenação do seu território, respeitadas a legislação federal e estadual pertinentes, especialmente a Lei nº 10.257, de 10/07/2001, conhecida como Estatuto da Cidade;

IX - conceder licença para localização e funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais, prestadores de serviços e quaisquer outros, renovar a licença concedida e determinar o fechamento de estabelecimentos que funcionem irregularmente;

X - estabelecer servidões administrativas necessárias aos seus serviços, inclusive aos dos seus concessionários;

XI - regulamentar a utilização dos logradouros públicos e determinar o itinerário e os pontos de parada dos transportes coletivos;

XII - fixar os locais de estacionamento de táxis e demais veículos;

XIII - regulamentar, conceder, permitir ou autorizar os serviços de transporte coletivo e de táxis, fixando as respectivas tarifas;

XIV - fixar e sinalizar as zonas de silêncio e de trânsito e tráfego em condições especiais;

XV - disciplinar os serviços de carga e descarga e fixar a tonelagem máxima permitida a veículos que circulam em vias públicas municipais;

XVI - tornar obrigatória a utilização da estação rodoviária, quando houver;

XVII - sinalizar as vias urbanas e as estradas municipais, bem como regulamentar e fiscalizar sua utilização;

XVIII - realizar, direta ou indiretamente, a limpeza de vias e logradouros públicos, a remoção e o destino do lixo domiciliar e de outros resíduos de qualquer natureza;

XIX - ordenar as atividades urbanas, fixando condições e horários para funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais e de serviços, observadas as normas federais pertinentes;

XX - dispor sobre os serviços funerários e de cemitérios;

XXI - regulamentar, licenciar, permitir, autorizar e fiscalizar a afixação de cartazes e anúncios, bem como a utilização de quaisquer outros meios de publicidade e propaganda, exercendo o seu poder de polícia administrativa;

XXII - cassar a licença que houver concedido, quanto a estabelecimento que se tornar prejudicial à saúde, à higiene, ao sossego, à segurança ou aos bons costumes, fazendo cessar a atividade ou determinando o fechamento do estabelecimento;

XXIII - organizar e manter os serviços de fiscalização necessários ao exercício do seu poder de polícia administrativa;

XXIV - dispor sobre o depósito e a venda de animais e mercadorias apreendidos em decorrência de transgressão de legislação municipal;

XXV - estabelecer e impor penalidades por infração de suas leis e regulamentos;

XXVI - promover, entre outros, os seguintes serviços:

- a) mercados, feiras e matadouros;
- b) construção e conservação de estradas e caminhos municipais;
- c) transportes coletivos estritamente municipais;
- d) iluminação pública;

XXVII - assegurar a expedição de certidões requeridas às repartições administrativas municipais, para defesa de direitos e esclarecimento de situações, estabelecendo os prazos de atendimento;

XXVIII - instituir a Guarda Municipal destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações.

Além das atribuições acima mencionadas, o Município possui competência para atuar em todos os campos previstos no art. 30 da Constituição Federal.

Conceituação jurídica do Município

Os contornos gerais dessa conceituação estão inscritos na própria Constituição Federal, quando erigiu o Município em entidade estatal, participante do sistema federativo nacional, como um de seus níveis de Governo, com autonomia própria para gerir os assuntos de seu interesse.

Especificando a qualidade que possui o Município e dando força de direito positivo à colocação constitucional, preceitua o Código Civil (Lei nº 10.406, de 10/01/2002), em seu art. 41, que são pessoas jurídicas de direito público interno todos os Municípios legalmente constituídos.

É oportuno lembrar que os distritos não são pessoas jurídicas, mas simples divisões administrativas do território municipal, sendo criados por lei municipal, satisfeitos os requisitos previstos em lei estadual (art. 30, IV, da CF). A criação dos distritos se dá para atender ao princípio da desconcentração dos serviços públicos com a abertura de postos de arrecadação e outros serviços municipais, postos de saúde, agências do INSS, serviços de registro etc.

O Município, como pessoa jurídica, possui capacidade civil, que é a faculdade de exercer direitos e contrair obrigações.

A criação e incorporação, a fusão e o desdobramento de Municípios, conforme o § 4º do art. 18 da CF, com a redação da Emenda Constitucional nº 15/96, far-se-ão por lei estadual, observados os requisitos de lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

Em sendo entidade estatal, a criação de Município decorre imediatamente da lei, independentemente de qualquer espécie de registro. Criado o Município, sua instalação se dará junto com a posse do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores.

Neste diapasão, tendo em vista que alguns Municípios foram criados antes da edição da lei complementar

referida no § 4º do art. 18 (cujo projeto ainda se encontra em trâmite no Congresso Nacional), após o STF decidir que, em prol da segurança jurídica e em virtude da norma legislativa estabelecida, a situação já consolidada dos novos entes federativos criados a partir de uma decisão política merece ser considerada, foi editada a EC nº 57/2008, que incluiu o art. 96 no ADCT, convalidando os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação.

O domicílio civil do Município é o do seu distrito sede. O foro é o da comarca ou termo judiciário a que pertencer seu território, vez que nem sempre o Município é sede judiciária. Depende, portanto, da lei estadual de organização territorial, administrativa e judiciária, que estabelece os limites territoriais da jurisdição e dos juízes. São comuns casos de mais de um Município sob a jurisdição de determinada comarca.

Capítulo 2

Atos de império: poder de polícia e intervenção na propriedade*

Conceito de poder de polícia

Ninguém possui direitos absolutos. Todos eles devem ser ponderados com os interesses da coletividade e dos outros cidadãos. Daí a possibilidade de o Poder Público limitá-los e discipliná-los, regulando-lhes a prática ou a abstenção, com vistas à satisfação de todos.

Poder de polícia é, para Caio Tácito (*Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1975, p. 141), o conjunto de atribuições concedidas à Administração Pública, com vistas ao disciplinamento e à restrição, em benefício do interesse público, dos direitos e liberdades das pessoas. Constitui-se, no dizer de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (*Direito administrativo*. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2000, p.110), na “atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”.

Considera-se poder de polícia, nos precisos termos da definição legal, contida no art. 78 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, com redação introduzida pelo Ato Complementar nº 31, de 29 de dezembro de 1966),

“atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público, concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”.

É importante que não se confunda a polícia administrativa com a polícia judiciária: enquanto a primeira incide sobre os bens, direitos e atividades das pessoas e, via de regra, se exaure em si mesma, a polícia judiciária atua sobre os indivíduos que cometem delitos criminais e preordena a função jurisdicional penal, sendo atribuição privativa dos órgãos de segurança pública (por exemplo, polícias civil e militar) que, como é sabido, não integram a estrutura do Município.

Possui o Município poder de polícia administrativa, incidente sobre os bens, direitos e atividades das pessoas, visando conter abusos e evitar a prática de atos contrários ao interesse público, o que fará nos limites de sua competência. Decorre, pois, o poder de polícia do Município do dever que a Administração Pública tem de garantir o bem-estar da coletividade e de proteger os direitos de todos os cidadãos. Seu fundamento jurídico está na Constituição ou nas leis, conforme o caso.

Por meio desse poder, regula-se o comportamento humano, restringem-se direitos e disciplina-se o uso de bens, de tal sorte que, garantindo-se o direito de alguém, seja resguardado, ao mesmo tempo, o direito de todos, evitando-se que, usando um direito seu, alguém venha a ferir o de outrem. Direito ao sossego; direito à manutenção dos bons costumes; direito à segurança; direito à higiene; direito à ordem; direito à tranquilidade; direito ao respeito à propriedade, direito à privacidade - todos são interesses públicos a serem protegidos pelo Poder Público por meio do exercício do poder de polícia.

O poder de polícia é, pois, muito amplo, atuando em todos os sentidos e em todos os campos da atividade humana. Em âmbito municipal, incide, por exemplo,

* Este capítulo foi revisto e atualizado por Maria Victória Guimarães, advogada e assessora jurídica do IBAM.

sobre as edificações, sobre os loteamentos, sobre os costumes, sobre os estabelecimentos comerciais, industriais ou prestadores de serviços, sobre a fauna, a flora, as águas, a atmosfera; todas as matérias que digam respeito ao interesse local, enfim.

Regularidade do ato de polícia

Condição essencial à validade do ato de polícia é a sua *previsão em lei*, decorrência, aliás, do princípio constitucional *de legalidade* (arts. 5º, II e 37 da Constituição do Brasil), segundo o qual ninguém será obrigado a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei, ao mesmo tempo que a Administração somente pode agir autorizada por lei.

O ato de polícia há de estar, portanto, acobertado pela lei. Daí porque, sem legislação urbanística pertinente (Códigos de Obras, de Zoneamento, de Loteamento, de Atividades, antigo Código de Posturas etc.), não pode a Prefeitura, nesse campo, sair obrigando os munícipes a fazer isso ou aquilo, ou a deixarem de fazer.

O ato de polícia terá de ser regular, ou seja, estará preso às determinações legais, não podendo ser praticado sem a sua cobertura. Lei, aqui, é material e formalmente *lei*.

Outra condição de validade do ato é a *competência*. Competência da Administração e competência da autoridade que o pratica.

Se o Município não tiver *competência* para dispor sobre determinada matéria, ou para cuidar de determinado assunto, não terá, igualmente, competência para praticar atos de polícia nesse campo. Do mesmo modo, a União e o Estado não podem exercer poder de polícia em questões da competência municipal.

O Município tem competência para policiar, por exemplo, as construções, os loteamentos, a localização de estabelecimentos (zoneamento) e o uso das praças e logradouros municipais. Assim, pode o Prefeito praticar atos nesse campo.

Não basta, porém, que o Município seja competente. É preciso, também, que o ato seja praticado por *autoridade competente*. Autoridade competente é a

pessoa legalmente investida nas funções de policiar. Um fiscal de obras tem competência para fiscalizar construções na cidade, sendo essa a sua atribuição primordial. Por isso, pode praticar atos de polícia nessa área, tais como fiscalizar obras, exigir documentos, embargar construções, interditar-las, multar os responsáveis etc. Por outro lado, embora seja o Município competente para isto, o professor da rede municipal não poderá praticar tais atos, por não estar investido na função fiscalizadora, não sendo, conseqüentemente, autoridade competente.

O ato de polícia deve ser praticado sem excessos, sem abuso ou desvio de poder, *nos exatos limites da lei aplicável*. O abuso constitui arbítrio e o arbítrio vicia o ato da autoridade. No exercício de seu cargo ou no desempenho de suas funções, a autoridade pública haverá de ter sempre a preocupação de não infringir quaisquer dos princípios que orientam a atividade da Administração Pública, tais como o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput* da CF). Para tanto, é importante saber distinguir o *poder discricionário* do *poder arbitrário*; em outras palavras, a *discricionariedade* do *arbítrio*.

Discricionariedade é a faculdade que o administrador possui de decidir sobre a conveniência, a oportunidade e o conteúdo do ato administrativo, *dentro dos limites da lei*. Assim, por exemplo, no momento em que o Prefeito nega alvará de autorização para instalação de ponto de táxi em determinada localidade, e o faz de acordo com a lei de zoneamento do Município e com fundamento no interesse público, está praticando ato discricionário válido e legal.

Arbítrio é ação ilegal da autoridade, praticada, portanto, contra a lei ou fora dela, caracterizando abuso de poder. Utilizando ainda o exemplo acima, praticará abuso de poder a autoridade que negar a alguém o aludido alvará por conta de mera inimizade particular, vindo a concedê-lo em idênticos termos, na semana seguinte, a pessoa diversa. A discricionariedade, desde que praticada por autoridade legalmente constituída e competente, é ato legítimo, válido; o arbítrio é sempre ilegítimo, nulo.

Ressalte-se, ainda, que o grau de discricionariedade que a Administração tem para exercer o poder de polícia é diverso em cada campo da atividade do Poder

Público. Em algumas hipóteses, sua atividade é plenamente vinculada, ou seja, atendidos os requisitos da lei para o exercício de um direito pelo particular, a autoridade competente não pode negá-lo; ou, constatada a prática de determinada infração administrativa, a autoridade não pode deixar de aplicar a sanção prevista em lei. Em outros casos, a lei reserva ao administrador margem de liberdade para consentir ou tomar medidas fiscalizatórias ou sancionatórias com base em seu juízo de conveniência e oportunidade, o que fará dentro dos limites da lei e da Constituição.

O exercício do poder de polícia há de ser sempre *regular*, isto é, desempenhado pelo órgão competente, nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder (parágrafo único do art. 78 do CTN).

Autoexecutoriedade e coercibilidade

O ato de polícia é *autoexecutável*, no sentido de que a Administração tem a faculdade de decidir e executar diretamente a sua decisão, sem precisar recorrer ao Poder Judiciário, cabendo ao particular, agravado em seus direitos, pleitear a intervenção da Justiça, com vistas à correção de eventual ilegalidade.

A Prefeitura pode, portanto, agir de modo sumário, nos exatos limites da lei, intervindo diretamente sobre direitos individuais, sem prévia autorização judicial. Com fundamento nesse princípio de autoexecutoriedade, pode a própria Prefeitura embargar obras, interditar atividades, cassar licenças, apreender produtos e adotar outras sanções de lei. Não faria sentido sacrificar-se o interesse público, ou até deixá-lo a descoberto, com a exigência de prévia manifestação da Justiça, sobretudo porque, na maioria das vezes, a demora da ação judicial importaria em eliminar o próprio objetivo do ato, que é o de proteger prontamente o interesse comum. Inerente a todo poder de polícia é, sem dúvida, sua autoexecução.

Notável exceção à autoexecutoriedade dos atos de polícia é a cobrança de multas, que são típicas sanções decorrentes do exercício da função de polícia

administrativa. Caso o particular não as pague, deve a Administração recorrer ao Poder Judiciário para executar o valor devido, já que o administrador não pode confiscar, apreender ou arrecadar bens de particulares a título de compensação por dívidas oriundas da aplicação de sanções pecuniárias.

Além de ser autoexecutório, o ato de polícia é *coercitivo*, isto é, imposto pela Administração, que pode servir-se de força pública para garantir o seu cumprimento. O ato de polícia é sempre manifestação de imposição, de coerção, sendo, pois, obrigatório para todos. Hely Lopes Meirelles (*Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1999, p.122) ensina que “o atributo da coercibilidade do ato de polícia justifica o emprego da força física, quando houver oposição do infrator, mas não legaliza a violência desnecessária ou desproporcional à resistência, que em tal caso pode caracterizar o excesso de poder e o abuso de autoridade”.

Alvarás

Alvará é o instrumento pelo qual o Poder Público manifesta a concessão de licença ou de autorização para a prática de determinados atos, o exercício de certos direitos ou a localização de estabelecimentos, quando dependentes de policiamento pela Prefeitura. O alvará representa sempre ato de consentimento da Prefeitura à pretensão de alguém que se encontre sujeito ao seu poder de polícia.

O alvará pode ser de *licença* ou de *autorização*. Conceder-se-á *alvará de licença* no caso de o cidadão possuir o direito, cabendo à Prefeitura apenas tornar viável esse direito. Daí dizer-se ser a licença ato declaratório de direito e não constitutivo de direito. É ato declaratório porque, através dele, a Prefeitura não cria direito algum, apenas reconhece o direito do administrado e torna viável o seu exercício. Por isso, o alvará de licença é definitivo, no sentido de que não pode ser invalidado, discricionariamente, pela Prefeitura, salvo em casos de expedição ilegal, de descumprimento de norma legal a que o licenciado deveria obedecer no seu exercício, ou de interesse público relevante, nesta última hipótese mediante indenização.

Se alguém possui um terreno e, não proibido pela lei, nele deseja construir, o direito de construir decorre da lei e não de alvará da Prefeitura. O alvará será mero ato vinculado de reconhecimento desse direito, quando exercitado com total obediência às normas jurídicas. O alvará será, portanto, de *licença*.

Conceder-se-á *alvará de autorização* sempre que o interessado não possuir direito algum, passando o alvará a ser ato constitutivo desse direito. É sempre precário, no sentido de que pode ser invalidado a qualquer tempo, sem indenização.

A autorização decorre do juízo de conveniência e oportunidade da Administração, que poderá concedê-la ou não, discricionariamente. Exemplo de autorização é a concedida para montar em logradouro público banca de venda de jornais e revistas.

Hoje há a Lei nº 13.874, de 20/09/2019, que afeta em várias situações a concessão de alvarás, além de dispor também sobre outros aspectos do exercício de atividades econômicas. O Município deve comparar sua legislação com o que consta da lei citada, para promover a devida compatibilização.

Sanções

De nada valeria o poder de polícia municipal se não fosse ele dotado de instrumentos coercitivos, vale dizer, da capacidade de aplicar sanções, seja multa aos infratores das disposições municipais, seja o embargo das construções clandestinas ou em desacordo com as condições do licenciamento, seja a cassação do alvará ou a sua anulação, seja ainda a interdição da atividade. Enfim, a lei dirá quais as punições aplicáveis a cada caso e o procedimento para fazê-lo.

Controle das edificações e do parcelamento do solo

Ao Município compete regulamentar as construções, especialmente em vista de sua localização, segurança, higiene e estética. O poder municipal, neste campo, é bastante geral, abrangendo tanto as edificações residenciais, comerciais e industriais, como os trabalhos de reforma e ampliação.

Convém salientar que a União e o Estado também têm competência para legislar sobre direito urbanístico. Trata-se de matéria de competência concorrente (art. 24, I e VI da Constituição da República). A competência do Município está expressa tanto no art. 182, quanto nos incisos I, II e VIII do art. 30.

O parcelamento do solo urbano deve ser objeto de regulamentação municipal, evitando-se que, pelo desejo de lucros fáceis, sejam promovidos parcelamentos e vendas de terrenos à população, sem antes serem dotados dos requisitos mínimos indispensáveis à habitação, ou sem reservar áreas necessárias às praças, jardins, escolas e edifícios públicos. O parcelamento do solo urbano, em seus aspectos gerais, é disciplinado pela Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, com suas alterações, mas o estabelecimento de normas específicas é de competência do Município, que deve agir conforme as exigências e necessidades locais.

Os assuntos objeto deste item estão tratados com profundidade em capítulo específico deste Manual.

Normas de zoneamento

As normas de zoneamento destinam-se a promover o aproveitamento racional do território do Município, determinando as zonas de localização das indústrias, do comércio e das residências, bem como promovendo a distribuição da população nos diferentes setores ou zonas. É um dos principais instrumentos urbanísticos ou de planejamento físico local.

O exercício do poder de polícia no caso dos itens acima deve observar o que dispõe o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que regulamenta o art. 182 da Constituição Federal no que respeita ao desenvolvimento urbano, e que é objeto de outro capítulo, conforme dito acima.

Polícia da higiene

O Município pode, no exercício do seu poder de polícia, impor normas que visem a manter a higiene e a limpeza das vias públicas, das habitações particulares e coletivas, da alimentação, incluindo todos os estabelecimentos que fabriquem ou vendam bebidas e produtos alimentícios, os estâbulos, cocheiras e

pocilgas e delimitando as zonas onde estas atividades podem se instalar.

É importante ressaltar que a função de polícia da higiene pública representa cumprimento do dever constitucional de zelar pela saúde da população, sendo a vigilância sanitária, nos termos do art. 6º, I, *a* da Lei nº 8.080/90, um dos campos de atuação do Sistema Único de Saúde. Portanto, deve o Município, nessa matéria, obedecer aos limites de sua competência, em particular após a criação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA pela Lei nº 9.782/99.

Toda a população responde pela manutenção da higiene e da limpeza das ruas, praças e logradouros públicos, devendo colaborar com a Prefeitura, à qual incumbe prestar, diretamente ou sob concessão ou permissão, os serviços de limpeza pública. As leis municipais podem fixar proibições, abrangendo não só o lançamento de lixo e detritos nas vias públicas, como a lavagem de roupas e de veículos nos locais públicos e, ainda, o transporte de portadores de moléstias infectocontagiosas sem as precauções necessárias.

A falta de higiene nas habitações pode pôr em risco a saúde não apenas de seus moradores, mas dos vizinhos e de toda a população do Município. Por isso mesmo, é da competência municipal impor obrigações concernentes ao asseio dos prédios, quintais, pátios e terrenos, à remoção do lixo domiciliar, ao escoamento das águas pluviais, à utilização da rede de água e esgoto, ou, na sua falta, à construção de cisternas e fossas sépticas.

O Município deve também exercer, em colaboração com as autoridades sanitárias do Estado e da União, e supletivamente à ação delas, a fiscalização do comércio e do consumo de gêneros alimentícios, especialmente os de primeira necessidade ou facilmente perecíveis. Ressalte-se que o controle e a fiscalização dos alimentos encontram-se dentre as ações elencadas na Lei nº 9.782/99, que trata do já mencionado Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e da ANVISA.

A ação municipal visará garantir não somente a qualidade dos alimentos, como a higiene e a limpeza de padarias, bares, cafés e restaurantes, e também de matadouros, açougues, mercados e feiras livres.

A instalação de hotéis, restaurantes, bares, cafés, salões de barbeiros, cabeleireiros, manicures etc., no território do Município, deve ser condicionada à prévia autorização, ficando sujeita às regras sanitárias impostas pela Prefeitura. Tratando-se de estabelecimento de utilização coletiva, ser-lhe-ão impostos procedimentos profiláticos mais rigorosos, no sentido de impedir os contágios ou o aparecimento de focos endêmicos ou etiológicos.

Polícia de costumes, segurança e ordem pública

O Município é responsável pela manutenção dos bons costumes, da segurança e da ordem pública em seu território, numa ação complementar à do Estado, ao qual compete exercer a repressão aos crimes e à contravenção.

Em colaboração com as autoridades estaduais, o Município deve exercer vigilância sobre bares, boates, cafés e estabelecimentos congêneres, visando assegurar a moralidade e o sossego públicos e atribuindo aos proprietários a responsabilidade pela manutenção da ordem no local.

Para garantir o sossego público, especialmente no período noturno, devem ser regulamentados não apenas os horários de funcionamento dos locais de diversões públicas, como a utilização de instrumentos que produzam sons ou ruídos excessivos, tais como motores de explosão, aparelhagens sonoras, buzinas, alto-falantes, apitos ou silvos de sirene de fábricas, sinos etc.

Ainda entre medidas que visem a manter a ordem e a segurança, cabe citar o controle de veículos e pedestres nas vias públicas municipais. Ao Governo local incumbe estabelecer o sistema de mão e contramão, determinar o trajeto dos veículos de transporte coletivo municipal e estabelecer os pontos de táxi e de parada dos coletivos, os horários de carga e descarga, e regulamentar e fiscalizar o tráfego nas estradas municipais.

A Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), dispõe sobre a competência municipal quanto a trânsito e tráfego, devendo ser

examinada para verificar a amplitude da atuação do Município.

Cabe ao Município coibir a utilização indevida das vias públicas, quer em caráter transitório, como para depósito de materiais, construção de andaimes ou palanques, quer em caráter permanente, para localização de bancas de jornais, quiosques, barracas etc. Tais procedimentos somente devem ser permitidos mediante autorização expressa e para fim determinado, obedecidas as posturas municipais pertinentes.

A exploração dos meios de publicidade, sobretudo nas vias e logradouros públicos, está sujeita à fiscalização da Prefeitura, que verificará sua possível influência na perturbação da ordem ou do sossego público e os prejuízos que possam causar aos aspectos paisagísticos da cidade, seus panoramas naturais, monumentos típicos, históricos e tradicionais ou à estética dos edifícios.

O trânsito de animais nas vias públicas e sua criação dentro do perímetro urbano devem obedecer ao disposto nas leis municipais, não apenas pelos perigos que possam representar para a vida e a saúde das pessoas, como pelas perturbações que causam à ordem pública.

O combate às plantas e aos insetos nocivos, pelo interesse público que representa, é dever do Município, que, entretanto, pode torná-lo obrigatório aos proprietários de prédios e terrenos, especialmente quando se localizarem neles os focos de transmissão.

Ao Município cabe fixar, em regra, o horário de funcionamento dos estabelecimentos industriais, comerciais e de serviços, respeitada a legislação do trabalho, bem como regulamentar o plantão das farmácias e o exercício do comércio eventual ou ambulante, e estabelecer os dias e locais de funcionamento das feiras livres. A esse respeito, veja-se a Súmula 645 do Supremo Tribunal Federal, que confirma a competência municipal.

Polícia de pesos e medidas

A competência legislativa sobre padrões de pesos e medidas é privativa da União, por força de dispositivo constitucional. O Decreto-lei nº 240, de 28 de fevereiro

de 1967, reserva ao Instituto Nacional de Metrologia e Qualidade Industrial – INMETRO a competência exclusiva para examinar, inicialmente, e aferir, periodicamente, qualquer medida ou instrumento de medir, dispondo ainda que os Estados e os Municípios somente poderiam desempenhar qualquer atividade metrológica por expressa delegação do INMETRO.

A viabilidade técnica desse procedimento é duvidosa num país das dimensões do Brasil. O Município deveria assumir essa fiscalização, ainda que não esteja rigorosamente aparelhado. Mais importante que a precisão técnica, absoluta, é a presença fiscalizadora do Poder Público para coibir os casos mais frequentes e grosseiros de fraudes.

Polícia funerária

Nesse campo, cabe ao Município a administração dos cemitérios, bem como as disposições sobre sepultamento, exumação, cremação e trasladação de cadáveres.

A administração dos cemitérios e a prestação de serviços funerários podem ser entregues a particulares, mediante concessão, permissão ou autorização do Poder Público municipal.

Guarda Municipal

Estabelece o § 4º do art. 144 da Carta de 1988 que o Município pode instituir guarda municipal, destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. Tais guardas não têm funções inerentes às polícias civis e militares, de sorte que não exercem funções de polícia judiciária nem de apuração de infrações penais e tampouco podem assumir policiamento ostensivo e de preservação da ordem pública, embora muito se discuta hoje o assunto, inclusive com a expedição de lei federal que autoriza o uso de armamento pela guarda municipal.

A função da guarda municipal é basicamente de polícia administrativa, com objetivo de dar proteção ao patrimônio e aos serviços do Município. Com a expedição do Código de Trânsito Brasileiro, a guarda municipal vem atuando também no controle do trânsito, inclusive cabendo-lhe a aplicação de multas nos limites da competência municipal quanto ao

assunto. Cumpre observar que a aplicação de multas de trânsito pelas guardas municipais está sob questionamento no Supremo Tribunal Federal (RE 637539), sob o argumento de que o mencionado art. 144, § 4º não as autorizaria a tanto; porém, ainda não houve decisão definitiva a respeito do assunto.

O STF, no Recurso Extraordinário 658570, de 2015, fixou a seguinte tese com repercussão geral: “é constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas”.

Em 2003, a Lei nº 10.826, conhecida como Estatuto do Desarmamento, alterada pela Lei nº 10.867/2004, autorizou que os integrantes das guardas municipais das capitais dos Estados, dos Municípios com mais de 500.000 habitantes e daqueles com população entre 50.000 e 500.000 habitantes portassem armas. Neste último caso, o porte somente pode ocorrer quando em serviço, segundo os termos da lei.

A Lei nº 13.022, de 8/8/2014, instituiu o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Embora haja nessa lei dispositivos que podem ser contrários à CF, seu texto deve ser examinado para aplicação à guarda municipal naquilo que for cabível.

Intervenção na propriedade privada

Antes de entrar no âmago do tema em epígrafe, cabe registrar os fundamentos que legitimam o Estado a intervir no domínio econômico, limitando o uso ou retirando a propriedade privada de seu legítimo titular.

Basicamente, dois são os princípios que legitimam essa intervenção. O primeiro tem origem na soberania do Estado, que, comumente, se exerce sobre pessoas (*jus imperium*) e bens (domínio eminente). O segundo abrange a preponderância do interesse coletivo sobre o individual.

No uso dessa faculdade, o Poder Público intervém na propriedade privada, tendo sempre em vista a consecução do bem comum. De dois modos se apresenta essa intervenção: indiretamente, pelas *limitações administrativas*, ou diretamente, pela

requisição, pela *ocupação temporária*, pela *servidão administrativa*, pelo *tombamento* e pela *desapropriação*, entre outras formas.

A desapropriação, por ser a mais drástica forma de transferência compulsória da propriedade particular para o Poder Público, receberá maior atenção.

Desapropriação é o procedimento pelo qual o Poder Público, por ato unicamente seu, fundado em interesse público, retira compulsoriamente um bem do patrimônio privado ou público e o transfere ao domínio público, mediante indenização prévia, justa e em dinheiro.

Trata-se de tema regulamentado pelo art. 22, inciso II, da Constituição Federal. Logo, é sabença comum que a “matéria sobre desapropriação é de âmbito do direito substantivo e processual, da competência legislativa da União, e sobre ele não se admite competência supletiva dos Estados-membros” (Pinto Ferreira, *Comentários à Constituição brasileira*, v. II, São Paulo: Saraiva, 1990, p. 22). Por conseguinte, os Municípios e os Estados-membros não podem legislar sobre o assunto.

São muitos os dispositivos constitucionais e legais pertinentes, entre os quais destacam-se: Constituição Federal de 1988, arts. 5º, inciso XXIV; 22, inciso II; 182 e 184; Decreto-lei nº 3.365, de 21/06/41; Lei nº 2.786, de 08/12/60; Lei nº 4.132, de 10/09/62; Lei nº 8.629, de 25/02/93; Lei Complementar nº 76, de 06/07/93; Lei Complementar nº 88, de 23/12/96, além de outros diplomas que alteram ou complementam os acima.

A *fase declaratória* ocorre quando o Poder Público manifesta sua intenção de adquirir determinado bem. Essa declaração, no caso de desapropriação por utilidade pública, é feita através de lei ou decreto (arts. 6º e 8º do Decreto-lei nº 3.365/41), e na desapropriação por interesse social é feita por decreto (art. 1º da Lei nº 4.132/62).

Inicia-se, basicamente, com a declaração de utilidade ou necessidade pública ou de interesse social, mas só se torna efetiva com a indenização. Logo, o ato declaratório não se confunde com a desapropriação em si, que só se concretiza com a indenização. Na verdade, a declaração tem por escopo primordial demonstrar que determinado bem é pretendido pela Administração Pública, submetê-lo à força

expropriatória do Estado, delimitar em que condições se encontra o bem e conferir ao Poder Público o direito de penetrar no imóvel, nos termos do art. 7º do Decreto-lei nº 3.365/41. Lembre-se que a penetração acima descrita visará apenas a realização de medições, a obtenção de dados ou informações para estudos, ou coisas afins, sem que sejam molestados os proprietários, sob pena de responsabilidade.

A *fase executória* pode ser efetivada por acordo ou judicialmente. No primeiro caso, dá-se quando, após a declaração de utilidade pública ou de interesse social, o expropriado aceita a oferta do expropriante sem que tenha necessidade de recorrer às vias judiciais. Assim, uma vez obtido o acordo, o Poder Público pagará ao proprietário o preço ajustado, procedendo-se à escritura pública. Em verdade, nesta hipótese, a desapropriação processar-se-á sob forma de compra e venda, qualificada apenas pela manifestação prévia da vontade de desapropriar.

O segundo caso surge quando é proposta a ação expropriatória. Nessa hipótese, pode haver acordo, se o expropriado aceita a oferta do expropriante, mas acordo *em juízo*, com homologação pelo juiz. De outra parte, não havendo possibilidade de acordo, fato geralmente decorrente do desentendimento quanto ao preço do bem, a Administração ou o expropriado devem provocar a manifestação da Justiça, cabendo a esta determinar o valor exato a ser pago.

A *imissão provisória na posse* ocorre quando a Administração tem urgência em tomar posse do bem. Dessa forma, no início da lide, requer o Poder Público que o juiz competente defira a imissão provisória, mediante depósito prévio de quantia obtida nos termos do art. 15 e seu § 1º do Decreto-lei nº 3.365/41, ou, em se tratando de imissão provisória na posse de prédios residenciais urbanos, nos termos do Decreto-lei nº 1.075/70.

É importante lembrar que não se trata de transferência definitiva da posse. A imissão definitiva na posse do bem somente se dará com o pagamento total do preço. Entretanto, concedida a imissão provisória, o expropriado deixará de fruir as vantagens do bem, desobrigando-se também de seus encargos civis, administrativos e tributários, passando ao

expropriante o direito de usá-lo e dele gozar livremente.

Expedido o decreto expropriatório, o Poder Executivo terá prazo para efetivar a desapropriação, mediante acordo ou não, o que diz respeito ao *prazo decadencial e caducidade da declaração*. Esse prazo será de cinco anos, em se tratando de hipótese de necessidade ou utilidade pública, e de dois anos, no caso de interesse social. Tais prazos são decadenciais e começam a correr da data da expedição do respectivo decreto. Esgotado o prazo sem que a desapropriação tenha sido efetivada, o decreto expropriatório caducará, *ex vi* do art. 10 do Decreto-lei nº 3.365/41.

De início, não se pode deixar de registrar que o fundamento nodal de toda desapropriação é a finalidade pública. Jamais poder-se-á admitir a desapropriação por interesse individual ou particular. Logo, toda desapropriação há de satisfazer interesse social e coletivo.

A Constituição da República arrola três pressupostos para o exercício do poder expropriatório: necessidade pública, utilidade pública e interesse social (arts. 5º, inciso XXIV, 182 e 184).

Por *necessidade pública*, entende-se a desapropriação efetivada para resolver problemas urgentes, inadiáveis ou fundamentais do Estado. Por *utilidade pública*, quando a utilização do bem for útil ou vantajosa ao interesse público, mas não imprescindível. Já a desapropriação por *interesse social* opera-se quando a retirada unilateral do bem visa a solucionar problemas de bem-estar social ou promover a justa distribuição da propriedade. O desrespeito a tais pressupostos jurídicos vicia irremediavelmente o ato.

Ensina Hely Lopes Meirelles (*Direito administrativo brasileiro*, p. 542) que a finalidade pública ou o interesse social é a exigência constitucional para a legitimidade da desapropriação, não podendo haver desapropriação para atendimento de interesses privados, seja de pessoas físicas, seja de organizações particulares.

São casos de *necessidade pública*: a segurança nacional; a defesa do Estado; o socorro público em caso de calamidade; a criação e melhoramento de centros

de população e seu abastecimento regular de meios de subsistência.

São casos de *utilidade pública*, entre outros: assistência pública, obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais; exploração ou conservação de serviços públicos; abertura ou conservação de vias ou logradouros públicos; execução de planos de urbanização; loteamento de terrenos, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; construção ou ampliação de distritos industriais (Lei nº 6.602/78); funcionamento dos meios de transporte coletivo; preservação e conservação de monumentos históricos e artísticos, de arquivos e documentos; proteção de paisagens; construção de edifícios públicos, monumentos, cemitérios, estádios etc.

São casos de *interesse social*: construção de casas populares; aproveitamento de bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deva ou possa suprir por seu destino econômico; proteção do solo e preservação de cursos e de mananciais de água e de reservas florestais.

O Município pode desapropriar o bem quando ele não atende à função social da propriedade, conforme dispõe o art. 182 da Constituição. Trata-se de hipótese justificada pelo interesse social, devendo a Administração ater-se às condições estipuladas na Carta Magna e no Estatuto da Cidade.

A *indenização*, por força do que dispõe o art. 5º, XXIV da Constituição Federal, deve ser prévia, justa e em dinheiro. A indenização deve ser prévia, no sentido de ser paga antes de o Poder Público entrar na posse do bem expropriado, ou ser feito o depósito em juízo, em caso de urgência.

Deve ser justa, isto é, refletir o valor real e atual do bem, à época do pagamento. Assegura a Constituição que o patrimônio do expropriado fique indenizado, embora o bem imóvel que nele exista seja trocado pelo “bem dinheiro”. Assim, diz-se que a indenização é justa quando há a recomposição do patrimônio do expropriado, e tal se dá quando de um lado figura o bem expropriado e, do outro, todos os prejuízos emergentes e lucros cessantes decorrentes da

transferência da propriedade.

Deve ser em dinheiro (vale dizer, em moeda corrente). A própria Constituição não admite que se pague um tostão a menos, não se aceitando, salvo excepcionalmente, a indenização em títulos da dívida pública, ou qualquer outro modo que não o pagamento em moeda nacional. Alerta-se, apenas, para as exceções a esta regra, previstas nos arts. 182 e 184 do Texto Constitucional.

O art. 2º do Decreto-lei nº 3.365/41 deixa claro que todos os bens podem ser sujeitos a desapropriação, sejam móveis ou imóveis, inclusive coisas imateriais, como é o caso dos direitos reais.

O Município somente pode desapropriar bens particulares. Não pode desapropriar bens do Estado-membro, da União ou mesmo de suas autarquias, fundações ou sociedades de economia mista.

Em geral, a desapropriação é feita em benefício da própria Administração direta. Entretanto, nada impede que seja em favor de uma autarquia, sociedade de economia mista, empresa pública ou de um concessionário ou delegado do Poder Público, que exerça atividade de utilidade pública.

A desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina. Se, por hipótese, isto ocorrer, a área contígua deve ser incluída no ato declaratório de utilidade pública (art. 4º do Decreto-lei nº 3.365/41).

Poderá também abranger as zonas que se valorizam extraordinariamente, em consequência da realização do serviço. Em ambas as hipóteses, a declaração de utilidade pública deve compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda.

Todo ato administrativo tem, como um de seus elementos, a finalidade: o fim público que o ato visa atingir. Na desapropriação não é diferente. Assim, sem finalidade pública, traduzida pela necessidade ou utilidade pública, ou pelo interesse social, não pode haver desapropriação.

Dá-se o desvio de finalidade quando o bem expropriado toma destinação diversa daquela que atenderia ao interesse público, como é o caso da

transferência do bem a particular, sem serventia pública.

Vale acrescentar que o bem expropriado para determinada finalidade pública pode ser usado em outra finalidade (em vez de hospital, optou-se por construir escola), desde que igualmente pública ou, então, social ou coletiva. Dessa forma, para a maioria dos autores só há desvio de finalidade quando o interesse público (construção de posto médico) é substituído por interesse privado ou motivo de natureza pessoal (construção do busto de personalidade do Município, por exemplo).

Por fim, se a desapropriação for ilegítima, qualquer que seja o motivo (desvio de finalidade, inexistência de interesse público etc.), o interessado poderá obter na Justiça a sanção que o ato merece, qual seja, sua nulidade.

Demais formas de intervenção

Já se viu que inúmeras são as formas de intervenção na propriedade privada. Entre elas destacam-se ainda: as limitações administrativas, a requisição, a ocupação temporária, as servidões administrativas e o tombamento.

Por *limitação administrativa* entende-se a intervenção feita pelo Poder Público na propriedade privada de forma genérica, abstrata e gratuita, impondo, geralmente, um dever de abstenção, ou seja, uma obrigação de não fazer.

É plenamente legítimo o exercício por parte do Município de seu poder para criar – respeitado o princípio da legalidade – restrições ao exercício das faculdades outorgadas ao titular de domínio sobre bens.

A aplicação da limitação administrativa simplesmente impede ao proprietário do bem o exercício de uma ou mais daquelas faculdades que compõem o direito real sobre a coisa durante o período de tempo no qual a dita limitação estiver em vigor. Logo, “a propriedade não é afetada na sua exclusividade, mas no seu caráter de direito absoluto, pois o proprietário não reparte, com terceiros, os seus poderes sobre a coisa, mas, ao

contrário, pode desfrutar de todos eles, da maneira que lhe convenha, até onde não esbarre com óbices opostos pelo poder público em prol do interesse coletivo” (Maria Sylvia Zanella Di Pietro. *Direito administrativo*. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2000, p.126).

A *requisição administrativa* consiste, basicamente, na utilização temporária pelo Poder Público de bens móveis, imóveis ou serviços privados, com o propósito de atender a necessidades urgentes e iminentes da Administração, tais como calamidade pública, perturbação social etc. Por tratar-se de procedimento unilateral e autoexecutório, dispensa autorização judicial. Segue-se que a indenização, no caso de dano (art. 5º, XXV, da CF de 1988), é feita *a posteriori*. A não concretização de *perigo público iminente* desfigura o instituto, tornando a requisição ato arbitrário da Administração responsável por sua decretação.

Já a *ocupação temporária* é a “forma de limitação do Estado à propriedade privada que se caracteriza pela utilização transitória, gratuita ou remunerada, de imóvel de propriedade particular, para fins de interesse público” (Di Pietro, cit., p. 126). Difere da requisição pelo fato de a ocupação ser feita sempre em bem imóvel e de poder ser ou não gratuita. Não se admite – em hipótese alguma – eventuais alterações prejudiciais à propriedade particular ocupada.

Como exemplos, pode-se mencionar o uso temporário de prédios particulares pela Justiça Eleitoral, no período de eleição; a ocupação de casas ou terrenos particulares no caso de incêndio ou inundação; o isolamento de determinada área, nos casos de possível propagação de moléstias contagiosas, como a malária, cólera, meningite etc.

Por envolver bem imóvel de propriedade privada, entende o Supremo Tribunal Federal que a ocupação temporária deve ser precedida de ato declaratório de utilidade pública (STF, RDA, 135:192).

Outro modo de intervenção direta na propriedade é a *servidão administrativa*. Trata-se de restrição ao direito real de gozo, instituído sobre imóvel de propriedade particular, com base em lei, acordo ou sentença judicial, por entidade pública. A servidão será indenizável, desde que, *v.g.*, o prédio serviente ou seu proprietário sofra qualquer prejuízo. Em não havendo

prejuízo algum, permanente ou temporário, a servidão administrativa é imposta gratuitamente.

O *tombamento* é um procedimento administrativo de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, dividido, geralmente, em duas fases: a primeira consiste na declaração, por decreto executivo, de que determinado bem possui valor histórico, artístico, cultural ou paisagístico, devendo, por isso, ser preservado. A segunda é a inscrição no Livro do Tombo, onde devem estar especificados todos os atos inerentes ao tombamento.

O tema está presente em mais de um dispositivo da Constituição Federal (arts. 23, I, III e IV; 30, IX; e 216). Não pode o Município, no entanto, legislar sobre a matéria. A essa conclusão chega-se não somente pela leitura do art. 24, inciso VII, como também da parte final do art. 30, IX, todos da Lei Maior.

Inobstante o acima exposto, pode o Município efetuar – a qualquer momento – o tombamento em defesa de seu patrimônio histórico, arqueológico, ecológico, paleontológico ou artístico, de suas paisagens ou de sua cultura, desde que observe a legislação federal e estadual respectiva, sendo aquela composta, basicamente, pelo Decreto-lei nº 25, de 30/11/37, com suas alterações.

O tombamento não interfere, em princípio, no domínio e na posse do bem, tampouco pode constituir-se em retirada do seu direito de uso, sendo apenas limitação ao direito de propriedade, naquilo que for necessário à preservação do bem.

Efeitos da intervenção na atuação urbanística

A Constituição de 1988 trouxe grandes inovações sobre o presente assunto, sobretudo no que diz respeito à política urbana municipal, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Em razão das variadas alterações no sistema de divisão de competências legislativas e administrativas dentro da Federação brasileira, tem-se que a competência para legislar sobre matéria urbanística ficou dividida nos arts. 21, XX; 24, I; 30, VIII; e 182 da CF. O legislador,

no entanto, atento à necessidade de deixar ao nuto do administrador local e regional a competência sobre direito urbanístico, fez inscrever no Texto Constitucional (§ 1º do art. 24 e inciso I do art. 30) postulado de irrecusável importância, qual seja, delegou ao legislador estadual e municipal a competência para suplementar, dentro de seu âmbito de atuação, as normas de caráter genérico editadas pela União.

Dessa forma, é perfeitamente possível ao Município editar normas locais que venham a atender às peculiaridades das comunas, desde que se coadunem com as normas gerais vigentes, *ex vi* da lei federal sobre parcelamento do solo urbano e do Estatuto da Cidade.

O parcelamento do solo urbano encontra-se regulado pela Lei nº 6.766, de 19/12/79, alterada pelas Leis nº 9.785, de 29/01/99, 10.932, de 03/08/2004, 11.445, de 05/01/2007, 12.424, de 16/06/2011 e pela Lei nº 12.608/2012, em que foi transformada a Medida Provisória nº 547, de 11/10/2011, e alcança, apenas, o parcelamento do solo para fins urbanos, em zonas urbanas ou de expansão urbana definidas em lei municipal.

De outra parte, no parcelamento em zonas rurais, não tem aplicação a Lei nº 6.766/79. Sobre as mesmas incidirá a legislação federal, mais especificamente o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64, com alterações) e o Decreto nº 59.428/66 (também com atualizações), que em seus dispositivos estabelecem as hipóteses em que se verificará a possibilidade de loteamentos rurais destinados à urbanização, industrialização e formação de sítios de recreio.

Cumprir lembrar que são formas de parcelamento do solo o loteamento, o arruamento, o desmembramento, o desdobramento e o reparcelamento. O loteamento, por envolver a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou modificações de vias já existentes, constitui uma das formas de parcelamento urbanístico mais utilizadas na atualidade.

Por fim, não se pode deixar de lembrar que o Poder Público municipal possui em suas mãos instrumentos dos mais eficazes para a execução de sua política de

desenvolvimento e expansão urbana, qual seja a elaboração de seu plano diretor (CF, art. 182) e da legislação que o complementa, conforme ordena o Estatuto da Cidade, devendo ser lido o capítulo deste livro dedicado ao assunto, bem como o que trata do desenvolvimento sustentável.

Capítulo 3

Parcerias governamentais*

A Constituição de 1988 propiciou novo padrão nas relações que se estabelecem entre os três entes que compõem a Federação. Até então, a concentração de poderes e recursos em mãos da União fazia com que o país historicamente se defrontasse com uma Federação pouco equilibrada, onde Estados e Municípios tinham de assumir comportamento de dependência, especialmente financeira, frente ao Governo Federal.

A necessidade de articulação entre as diferentes esferas de Governo sempre se fez presente, mas ocorria de forma distorcida. A partir de 1988, teve-se oportunidade histórica de consolidar as relações intergovernamentais, de modo a assegurar a operacionalização adequada dos mecanismos indispensáveis ao funcionamento do sistema federativo de Governo. Afinal de contas, o federalismo brasileiro tem-se concretizado, desde 1934, por acordos e pactos, negociações entre os diferentes Governos, substituindo o antigo federalismo dual e isolacionista pelo chamado federalismo cooperativo.

A própria Constituição, em vários de seus dispositivos, trata da distribuição de encargos entre os níveis de Governo, o que se reflete diretamente nas relações intergovernamentais. No título destinado à organização do Estado, têm-se as competências da União, dos Estados e dos Municípios. No capítulo referente à União é feita menção às competências comuns aos três níveis de Governo. Incluem-se aí questões que abrangem várias atividades governamentais, tais como: preservação do patrimônio público, saúde, assistência pública, proteção e garantia aos portadores de deficiência, patrimônio histórico e cultural, acesso à cultura, educação e ciência, proteção ao meio ambiente, produção agropecuária e abastecimento alimentar, construção de moradias e saneamento básico, combate à pobreza, direitos de

pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais, educação para o trânsito e turismo.

É preciso que o Município atente para o fato de que a institucionalização do sistema de competências concorrentes não pode correr o risco de provocar superposições de comandos e de recursos, a não responsabilização das agências governamentais pela inexistência ou inadequação dessas atividades e os conflitos interinstitucionais. Vale lembrar que o Texto Constitucional prevê legislação complementar sobre a normatização “para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios...”.

Ao longo desse período de mais de trinta anos, grande parte dessas matérias passou a ser regulada por leis orgânicas resultantes de pactos interfederativos estabelecidos com a participação da sociedade civil. É o caso, por exemplo, da saúde, com a institucionalização do Sistema Único de Saúde; o da assistência social, com igual institucionalização de um sistema interfederativo. Também na área de educação há clara divisão de responsabilidades entre as três esferas de governo. Nesses três casos existe clareza entre a distribuição de papéis pelos três níveis de governo e as regras de cooperação financeira estabelecidas.

Nos demais setores, contudo, opera-se de forma concorrente ou concorrencial, onde a iniciativa das ações pode ser de qualquer das esferas.

Na maioria dos casos, a iniciativa do Governo Federal apoia-se na concepção e à implementação de programas, como o PAC Habitação, por exemplo. Mas a operação, mesmo nesses casos, será sempre de responsabilidade municipal.

Como o Governo municipal está mais próximo do cidadão, é comum que a demanda por ações do poder público seja feita constantemente, e sempre no mesmo

* Este capítulo foi revisto e atualizado por Alexandre Carlos de Albuquerque Santos, arquiteto e Superintendente das áreas de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico e Social do IBAM

endereço, a Prefeitura Municipal. É imprescindível, portanto, que os Governos municipais e estaduais se organizem de forma articulada para a defesa de seus interesses e a efetivação da entrega dos serviços públicos para a população, sempre contando com a cooperação do Governo Federal.

É importante realçar que nesse período novos impostos e contribuições foram criados por iniciativa da União. Mesmo que se verifiquem em alguns casos regras de redistribuição desses recursos, o que ocorre na prática é uma tendência de manutenção da disponibilidade de receitas entre os níveis de governo, se comparado ao percentual do PIB, com ligeiro favorecimento às instâncias descentralizadas, sobretudo no período de 2002 a 2017. Apenas para ilustrar, em 2002 a União tinha disponibilizado 16,8% do PIB, enquanto que em 2017 esse percentual caiu para 15,9%, os Estados detinham 8,8% em 2002 e 8,6% em 2017 e os Municípios passaram de 5,7% em 2002 para 6,6% do PIB em 2017.²

Deve ser realçado que nesses percentuais estão as chamadas transferências constitucionais e legais³ e considera ainda um esforço do Município relativo ao incremento de suas receitas próprias.

Nesse contexto, há que se considerar três aspectos. O primeiro diz respeito ao forte processo de descentralização verificado desde 1988, que situa o Município como o principal protagonista na prestação de serviços públicos, inclusive no que toca ao fomento econômico em âmbito local e microrregional, que não é proporcional ao efetivo incremento das receitas. Em segundo lugar, que se está tratando do percentual do PIB, que nesse período não verifica incremento importante, isto quando não retrocede, e o terceiro ponto se refere à crescente ampliação das despesas de custeio, movidas sobretudo pelas responsabilidades

² Instituto Fiscal Independente – relatório de Acompanhamento de Receitas - Julho 2018 in https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/543844/RAF18_JUL2018_TopicoEspecial_Receitas.pdf

³ : São considerados entre as transferências os principais mecanismos legais e constitucionais de repartição de receitas – FPE/FPM, AFE/AFM, FEX, Lei Kandir, FEP, IRRF, FUNDEB(EF), FCDF, TCP, Royalties/PE e as cotas-parte do ITR, IOF, IPI-Exportação, CIDE, Salário-educação, ICMS e IPVA.

com as respectivas previdências sociais e a necessidade de reposição de novos quadros de servidores.

No quadro atual, marcado por grave crise econômica e fiscal, o Município para lograr sucesso na entrega de serviços públicos e bem atender às demandas da população, progressivamente mais ativa, precisará recorrer às relações verticais interfederativas, às horizontais e às parcerias com o setor privado e o terceiro setor.

A seguir são exploradas todas as possibilidades de parcerias - governamentais, com o setor privado e com o terceiro setor, oferecendo fundamentação jurídica e comentários sobre a adequação de cada instrumento ou estratégia.

Relações de cooperação entre os níveis de governo

As cooperações verticais entre unidades de diferentes níveis de governo - convênios

Basicamente cooperações verticais são ou podem ser estabelecidas com o respectivo Estado membro ou com a União federal e abrangem desde a possibilidade de assistência técnica até, e principalmente, a cooperação financeira, além das chamadas transferências automáticas e legais, que devem observar regras de aplicação específicas.

A *assistência técnica* sempre foi atividade de crucial importância nas relações que se estabelecem entre as unidades governamentais. Agora, mais do que nunca, assume posição especial, na medida em que Estados e Municípios se defrontam com novas responsabilidades repassadas pelo Governo Federal. Para o Município é de maior interesse exigir a prestação dessa assistência por parte dos Governos estadual e federal, de forma a possibilitar o aprimoramento de seus quadros técnicos e administrativos e, assim, poder cumprir, adequadamente, suas responsabilidades.

Quanto à cooperação financeira observam-se duas possibilidades: i) convênios; ii) operações de crédito.

Os convênios são instrumentos através do qual se processam as chamadas transferências negociadas entre as três instâncias federativas, em especial entre

os Municípios e a União. Em geral, trata-se de instrumentos de descentralização e cooperação, já apareciam no Decreto-lei nº 200/67 e têm sido objeto de alguns diplomas legais tendo em vista a importância de regular a transferência de recursos entre entidades do setor público. O Decreto nº 93.872/86 também já estabelecia regras para os convênios ao dizer que os serviços de interesse recíproco dos órgãos ou entidades da administração federal e de outras entidades públicas ou organizações particulares poderão ser executados sob regime de mútua cooperação, mediante convênio, acordo ou ajuste.

De forma geral, os convênios se originam por dois caminhos. Estabelecem-se no âmbito de um Programa Governamental específico, onde os Municípios se candidatam a integrá-los e a obedecerem às regras estabelecidas no respectivo programa ou resultam de pleitos dos Municípios a serem negociados, junto à respectiva área do Governo Federal, com apoio dos representantes da região no Legislativo Federal ou por via de emendas parlamentares na formulação do orçamento da União.

Os recursos advindos de convênios, na maioria dos Municípios, cujas receitas são consumidas para fazer face às despesas de custeio, são, muitas vezes, as únicas alternativas para as administrações municipais lograrem realizar novos investimentos públicos. São monitorados, como dito, por meio do Sistema de Convênios do Governo Federal – SICONV.

Na atualidade, com a expedição do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014), os convênios aplicam-se apenas para relações entre entidades da esfera pública, embora os instrumentos criados por essa lei – Termo de Fomento e Termo de Cooperação (ver adiante) - sejam também monitorados e acompanhados pelo SICONV.

As cooperações verticais – operações de crédito

Ainda com respeito à questão da cooperação financeira, vale mencionar outro ponto importante das relações intergovernamentais. Trata-se do recurso ao crédito, que deve ser considerado instrumento notável

para a continuidade dos programas de investimentos. Já estão as agências governamentais que dispõem de recursos para empréstimos ao Município, como a Caixa Econômica Federal – CEF, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e o Banco do Brasil, fontes expressivas de financiamento, notadamente a Caixa, para os programas da área social e de infraestrutura urbana. Do lado internacional, os projetos com o Banco Mundial – BIRD e com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, via de regra implementados de forma articulada com os Governos estaduais, se apresentam como alternativa às administrações municipais de cidades de maior porte ou a ações que abrangem porções do território do Estado e, portanto, mais de um Município.

É preciso alertar para o fato de que o recurso ao crédito não pode ser usado de forma indiscriminada e não planejada pelo Município. A avaliação precisa da capacidade de endividamento, e a capacidade de pagamento dos empréstimos é fator de absoluta relevância para a utilização e viabilização desse tipo de mecanismo de financiamento. É evidente que isso deve estar associado à definição de prioridades da alocação desses recursos, de forma a ter-se endividamento municipal consequente, que se reflita em benefícios ao atendimento às necessidades da população.

A seguir, examinam-se algumas formas de colaboração entre entidades da mesma esfera de governo (cooperação horizontal).

As cooperações horizontais – associações intermunicipais

É fenômeno relativamente presente em vários pontos do território do País as associações entre Municípios. A reunião de Municípios vizinhos, organizados em associações microrregionais, com objetivo de aglutinação de esforços, é fato de reconhecida importância no desenvolvimento da consciência municipalista no Brasil.

As responsabilidades advindas da implantação da ordem constitucional ressaltam a necessidade de organização e articulação dos Municípios no sentido de enfrentar as demandas da população. As funções desempenhadas pelas associações podem ser de

grupos de pressão, de prestação de serviços e de articulação com outras esferas de Governo.

A organização de determinado número de Municípios em torno de entidade única pode significar excelente instrumento de pressão para o encaminhamento de reivindicações de ordem técnica, financeira ou político-institucional. Ao mesmo tempo, é fator de coesão que estimula a consciência do papel desempenhado pelas administrações municipais enquanto agentes de desenvolvimento do país.

A prestação de serviços a partir de associações municipais pode se dar em várias frentes. A formação de equipes técnicas com quadros qualificados, a aquisição e manutenção de equipamentos para o uso das Municipalidades associadas ou mesmo a prestação de serviços nas áreas sociais (escolas técnicas, hospitais e clínicas especializadas, por exemplo) certamente são fontes de economia de recursos e de possibilidades de ampliação e melhoria das funções governamentais.

Como articuladoras entre os Governos Municipais e as outras instâncias de Governo, as associações municipais podem desempenhar papel de extrema valia. Ao encaminhar demandas e participar da elaboração e implementação de planos estaduais e regionais, as associações estão contribuindo para a integração do planejamento e a adequação às realidades e aos interesses locais.

Não há fórmulas prontas para a formação de grupos organizados de Municípios, dependendo dos interesses e conveniências.

Há outras formas, como os consórcios intermunicipais, que se dedicam mais precisamente à prestação de determinados serviços temporários ou permanentes.

As cooperações horizontais - consórcios públicos

Os consórcios intermunicipais começaram a surgir na década de 1990, como forma de arranjo institucional que viabiliza parcerias na solução de problemas comuns dos Municípios sem que estes percam sua autonomia. De certa forma, se pode afirmar que representam evolução em relação às tradicionais formas de associativismo intermunicipal. As demandas

criadas pelos programas de desenvolvimento local e pelos programas setoriais envolvendo articulação de territórios encontraram no consórcio boa solução, tanto do ponto de vista político quanto do ponto de vista administrativo.

No campo do desenvolvimento local, os consórcios possibilitaram a formulação e a gestão integrada de planos de ação de desenvolvimento econômico e social, identificando e explorando as potencialidades dos diferentes Municípios e funcionando como agentes catalisadores de recursos, estimuladores da formação do capital social e articuladores da consolidação de cadeias produtivas no território. Programas de Governo voltados para o desenvolvimento sustentável, tanto em âmbito federal quanto em âmbito estadual, têm incentivado a formação de consórcios, porque privilegiam recortes territoriais micro ou mesorregionais, onde existe a possibilidade de obter sinergia na ação de um conjunto de Municípios.

A Lei nº 11.107/2005 e o Decreto nº 6.017/2007 vieram disciplinar os consórcios públicos, permitindo esse tipo de atuação conjunta em vários setores das políticas públicas e estabelecendo as condições de contorno para sua efetivação.

Pela citada legislação, os consórcios podem ser formados com personalidade jurídica de direito público, caso em que integram a administração indireta dos entes consorciados na condição de *associação pública*, ou de direito privado, mas em qualquer hipótese estão sujeitos aos princípios do art. 37 da Constituição (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), aos controles externos do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas respectivo, por força do art. 70 da Constituição, e às regras de licitação da Lei nº 8666/93.

Indicadores da preocupação do legislador em caracterizar o consórcio público como entidade primordialmente a serviço da cooperação horizontal entre entes federados são os dispositivos da Lei nº 11.107/2005 determinando que os estados só participam de consórcios que incluam todos os Municípios do território considerado (art. 4º, § 1º, inciso I) e o que prevê que a União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os

Municípios consorciados (§ 2º do art. 1º). Ao sinalizar para essa possibilidade, está regulando à inclusão de outros entes federativos na constituição de consórcios intermunicipais, como será melhor examinado na próxima sessão deste capítulo.

Foram mantidas as características de abrangência e de flexibilidade no estabelecimento dos objetivos e do escopo dos consórcios. Eles podem ser criados na medida adequada de tempo e de alcance definida pelos interesses dos entes federados que os criaram. Neste sentido, o art. 3º do Decreto nº 6.017/2007 arrola como objetivos admissíveis para os consórcios públicos áreas como prestação de serviços, execução de obras, fornecimento de bens, compartilhamento de instrumentos e equipamentos, produção de informações e estudos técnicos, educação, meio ambiente, questões urbanas, desenvolvimento socioeconômico e outras competências delegáveis. Atestando a natureza flexível e voluntária da composição dos consórcios, cada um dos entes consorciados poderá participar de todos ou de apenas parcela dos objetivos estabelecidos.

Dentro deste espírito, os consórcios públicos têm servido tanto a ações pontuais quanto a ações de longo prazo em determinados setores ou em atendimento a demandas mais específicas. O caso mais característico é o da prestação de serviços de saúde. Os altos investimentos e os fluxos de utilização de serviços médicos são compatibilizados, trazendo benefícios para o conjunto de Municípios. O próprio Sistema Único de Saúde – SUS, consolidado na Constituição de 1988, com sua exigência de recursos humanos e financeiros, tecnologia e infraestrutura, impulsionou a formação de consórcios como a estrutura mais adequada para sua gestão.

Consórcios também têm sido formados para prestação de serviços de abastecimento e nutrição, transporte, informática e capacitação, obras públicas, saneamento básico e manejo de recursos de bacia hidrográfica e, mais recentemente, de iluminação pública. Em todos esses casos, sempre considerando o interesse conjunto dos Municípios associados, a efetiva redução de custos e os ganhos de escala proporcionados por sua integração.

Uma vez criados, os consórcios públicos atuam como se fossem novos entes federados, com capacidade para firmar convênios, contratos e acordos, outorgar concessão, permissão ou autorização de obras e serviços públicos, fazer desapropriações e ser contratados, sem licitação, pela administração direta ou indireta dos entes consorciados.

Os consórcios são formados a partir de prévio protocolo de intenções, cujas cláusulas necessárias estão discriminadas no art. 4º da Lei nº 11.107/2005. Este protocolo é posteriormente ratificado por lei, transformando-se em contrato a ser devidamente registrado.

Como estabelece o art. 8º da citada lei, os entes associados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio, firmado em cada exercício financeiro.

Embora exista certa liberdade para a estruturação organizacional dos consórcios públicos, a Lei nº 11.107/2005 deixa clara a exigência de que o órgão máximo deliberativo seja a Assembleia Geral (art. 4º, inciso VII) e que a posição de representante legal do consórcio público seja ocupada pelo Prefeito de um dos entes consorciados (art. 4º, inciso VIII).

O quadro de pessoal dos consórcios públicos pode ser composto por servidores públicos cedidos ao consórcio ou por empregados públicos contratados por meio de processo seletivo que assegure moralidade e isonomia. A cessão de servidores está prevista no § 4º do art. 4º da mesma lei, estabelecendo que ela se dará na forma e condições da legislação de cada um dos entes consorciados.

Entre os resultados que podem ser obtidos com a implementação dos consórcios, citem-se o maior poder de negociação dos Municípios com seus diferentes interlocutores, a maior visibilidade e transparência nas ações do Poder Público e a ampliação da capacidade de atuação da Administração Pública no território.

Qualquer que seja a forma de organização definida, o importante é que seja preservada a autonomia do Município, bem como sua representatividade, seus interesses e realidades específicos. A cooperação intermunicipal é instrumento dos mais relevantes para o aprimoramento das relações intergovernamentais e,

por via de consequência, de reforço do federalismo brasileiro.

As cooperações horizontais/verticais - convênios de cooperação e contratos de programa

Além do esforço cooperativo entre entes de um mesmo nível da Federação representado pelos consórcios públicos, a Lei nº 11.107/2005 abriga também a figura dos Convênios de Cooperação, regulamentada pelo Decreto nº 6.170, de 25/07/2007. Esses convênios têm a particularidade de formalizarem tanto cooperações horizontais como verticais entre os entes da federação.

O Decreto nº 6.170/2007 reza, em seu art. 1º, que os programas, projetos e atividades de interesse recíproco dos órgãos e entidades da administração pública federal e de outros entes ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos serão realizados por meio de transferência de recursos financeiros oriundos de dotações consignadas no orçamento fiscal e de seguridade social e efetivadas por meio de convênios, contratos de repasse ou termos de cooperação, observados esse decreto e a legislação pertinente.

Os Consórcios Públicos e os Convênios de Cooperação são pré-requisitos alternativos para a celebração de Contratos de Programa. Estes contratos estão disciplinados no art. 13 da Lei nº 11.107/2005, que estabelece as cláusulas que obrigatoriamente deverão compô-los referentes às transferências de recursos.

Os Contratos de Programa são condição para a formalização de obrigações criadas pela gestão associada da prestação de serviços públicos e sua consequente transferência de recursos. Podem ser também celebrados por entidades de direito público ou privado que integrem a administração indireta de qualquer dos entes da Federação consorciados ou conveniados.

Os Contratos de Programa, embora possam ser celebrados sem prévia licitação (art. 32 do Decreto nº 6.170, que remete à Lei nº 8666/93), devem atender, no

que couber, à legislação de concessões e permissões de serviços públicos.

Embora dependam da prévia existência formal de consórcio público ou de convênio de cooperação, os contratos de programa continuam vigentes mesmo com a extinção desses instrumentos que o autorizaram.

Vale ressaltar, neste momento, que a colaboração com o Estado e a União, sob quaisquer formas, se materializa em encargos para o Município tais como cessão de pessoal para a execução de atividades pertencentes àquelas esferas, na execução de obras de manutenção e adaptação de bens imóveis, no fornecimento de combustível, alimentação, conserto de equipamentos, pagamento de tarifas de serviços públicos e até mesmo a doação de terreno para a construção de próprios estaduais e federais, o que às vezes não se esgota na tradição da propriedade imóvel, indo além do ônus da edificação e terminando com a aquisição dos equipamentos e outras instalações.

Essa é, na maioria das vezes, a forma a que o Município é forçado a se submeter se desejar eficiência de serviços como os de correios, telefones, policiais e de Justiça, para citar os mais comuns. Cada Município é livre para assumir os encargos que julgar conveniente, segundo os recursos financeiros, humanos e materiais de que dispõe. Esses encargos devem ser formalizados por meio da assinatura de convênios, não só para eximir o Prefeito de responsabilidade futura quando de sua prestação de contas, mas em obediência aos princípios que regem a Administração Pública e ao que estabelece a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

As cooperações público-privadas

As novas demandas feitas ao Poder Público no desenvolvimento da prestação de serviços públicos engendraram a necessidade do trespasse das fronteiras da cooperação para além dos espaços tradicionalmente ocupados pela Administração Pública. Pleiteia-se que os governos, em seus diferentes níveis, privilegiem perfil negociador e gestor, delegando à esfera privada, mediante critérios

de busca de racionalidade e eficácia, a operação dos serviços de relevância pública em áreas específicas onde haja o reconhecimento da expertise da iniciativa privada. Descortina-se, desta forma, a exploração de novos espaços de cooperação calcado nas alianças entre o setor público e o setor privado, este último incluindo entidades com fins lucrativos e sem fins lucrativos.

Este novo horizonte de possibilidades de alianças público-privadas abrange alguns mecanismos, muitos deles já regulamentados e implementados há algum tempo e outros disciplinados mais recentemente, demandando tempo para avaliações mais sólidas. Pode-se dividir esses mecanismos em dois grupos, estando o primeiro voltado para as colaborações entre a Administração Pública e as entidades empresariais e o segundo ligado às colaborações entre a Administração Pública e as entidades sem fins lucrativos que compõem o que se conceitua como terceiro setor.

As cooperações com o setor privado e empresarial – concessões e PPPs

Os mecanismos de colaboração entre o setor público e a iniciativa empresarial incluem os contratos administrativos, as autorizações, as permissões e as concessões.

Os contratos administrativos estão bem disciplinados na Lei nº 8.666/93. Abrangem atividades meio que podem ser terceirizadas, tais como obras, serviços, compras, alienações e locações. Esses contratos não podem ultrapassar 5 (cinco) anos e permitem ao Poder Público a utilização de prerrogativas como a rescisão unilateral e a exigência de garantias por parte dos contratados.

As autorizações e as permissões têm caráter precário, permitindo que pessoas físicas ou jurídicas assumam determinados serviços por períodos limitados até que o poder público defina a forma mais adequada de prestá-los de modo sistemático. Pela exigência legal de prévia licitação e as demandas crescentes pelo estabelecimento de prazo, as permissões têm

desenvolvido tendência a se aproximarem das concessões. Além das referências constitucionais contidas no art. 21, inciso XII e no art. 175, as permissões estão disciplinadas pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

As concessões, amparadas pelos mesmos dispositivos legais das permissões, se constituem no mais tradicional mecanismo de transferência da prestação de serviços à iniciativa privada, com exigência de todos os procedimentos de concorrência pública, com remuneração do concessionário pelo usuário do serviço e prazos contratuais mais longos, cabendo ainda ao contratado apresentar as garantias e assumir integralmente os riscos do empreendimento.

As concessões tradicionais ou comuns

Fundamentadas na Lei nº 8.987/95, as concessões são expedientes amplamente utilizados na gestão pública brasileira. Por meio desse instrumento delega-se ao agente privado a operação de um sistema público já instalado e a operação e exploração desse serviço, bem como os investimentos futuros, relativos ao aperfeiçoamento ou à melhoria das condições de fornecimento do respectivo serviço. Nesse tipo de parceria os agentes privados são normalmente, sobretudo em tempos mais recentes, selecionados por meio de licitações públicas e regulados por contratos de concessão, onde estão estabelecidas as metas, as formas e os critérios de atualização dos valores das tarifas cobradas à população pelo uso do serviço.

Nessa modalidade o Poder Público não é o responsável pelos novos investimentos, nem se compromete com desembolsos futuros de recursos públicos. Os custos relativos à operação dos respectivos serviços e dos novos investimentos é coberto integralmente pela tarifa cobrada ao usuário.

Exemplos dessa modalidade de concessão são encontrados em praticamente todas as cidades brasileiras. O mais frequente e tradicional é o serviço de transporte coletivo urbano, seguindo-se também amplamente praticadas as concessões dos sistemas de coleta de resíduos sólidos. Os sistemas de abastecimento d'água e esgotamento sanitário,

competência exclusiva dos Municípios, com a implantação do PLANASA em 1968, foram quase que compulsoriamente concedidos a companhias estaduais criadas para esse fim (apenas essas companhias podiam acessar recursos do FGTS, então também recém-criado). No momento, com o término do período dessas concessões, muitos Municípios debatem sobre se renovam os contratos com essas companhias, se licitam novas concessões ou se adotam a fórmula da parceria público privada – PPP, regulamentada pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, a lei das PPPs.

As parcerias público privadas - PPPs

Por meio desse instrumento – Lei n 11.079/2004 - foram criadas duas novas modalidades de concessão: a concessão patrocinada e a concessão administrativa, classificadas como parcerias público-privadas (PPPs). Em função desses novos tipos, essa mesma lei passou a definir as concessões tradicionais como concessões comuns.

As concessões patrocinadas e administrativas se diferenciam na medida em que nas primeiras o concessionário é remunerado pela tarifa cobrada dos usuários, valor este que é obrigatoriamente complementado por contribuição pecuniária do parceiro público, e na segunda o próprio setor público é o beneficiário direto do investimento, remunerando integralmente o parceiro privado.

A vantagem em relação às concessões comuns é que os parceiros privados antecipam os investimentos necessários para a oferta dos serviços, além de responsabilizam-se pela respectiva operação. Em ambos os casos a parcela de ressarcimento do investimento privado pelo Poder Público concedente se dá ao longo de tempo específico determinado no contrato de concessão após o cumprimento do período de carência. Apenas para ilustrar, a construção e operação do sistema de VLT (Veículos Leves sobre Trilhos), no Rio de Janeiro, enquadra-se na primeira categoria – concessão patrocinada – onde o parceiro privado assumiu os custos do investimento, que será ressarcido pelo Poder Público ao concessionário ao

longo do período da concessão determinado no contrato, e a operação é coberta pela tarifa cobrada ao usuário do serviço. Com relação às concessões administrativas, o melhor exemplo são os presídios construídos e operados por esse expediente no Estado de Minas Gerais, onde tanto a construção como a operação são ressarcidos ao agente privado pelo Poder Público ao longo do período da concessão e segundo as regras contratuais.

Como pontos comuns entre os dois novos tipos de concessões, tem-se: prazos contratuais entre 5 (cinco) e 35 (trinta e cinco) anos; valor mínimo de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais); limite de comprometimento da receita líquida anual do contratante; remuneração condicionada a resultados e ao cumprimento de metas; garantias recíprocas dadas por contratantes e contratados; penalidades previstas para ambas as partes; e compartilhamento de riscos. As exigências financeiras previstas na legislação para estes dois novos tipos de concessão remetem a projetos e investimentos de maior escala.

A seguir, indicam-se as alterações produzidas na legislação que regula as PPPs (Lei nº 12.766/2012):

- a) ampliação para 5% do limite percentual de comprometimento da receita corrente líquida dos Estados, Distrito Federal e Municípios com despesas de caráter continuado com parcerias público-privadas, para fins de concessão de garantias e realização de transferências voluntárias pela União;
- b) como as contraprestações financeiras públicas nos contratos de PPPs só começavam a ocorrer com a existência de pelo menos parcela fruível do bem e os investimentos privados implicavam em elevados desembolsos, foi criado o “aporte de recursos”. Esse aporte não se confunde com as contraprestações e pode ser oferecido pelo Poder Público para a realização de obra ou aquisição de bens reversíveis, desde que autorizado no edital de licitação, no caso de contratos novos, ou em lei específica, no caso de contratos anteriores a 8 de agosto de 2012. A Lei nº

13.043/2015 reza que as receitas dos aportes deverão ser tributadas na proporção em que os custos para a realização da construção são realizados;

- c) ampliação do leque de opções do Fundo Garantidor da Parceria que pode se valer genericamente da contratação de diferentes instrumentos de mercado, confirmando que os mecanismos que eram citados anteriormente (fiança, penhor, hipoteca, alienação fiduciária etc.) constavam de lista meramente exemplificativa;
- d) redução dos prazos para que o Fundo Garantidor seja acionado, que eram de 45 e 90 dias, e passaram respectivamente para 15 e 45 dias. O Fundo, entretanto, não poderá ser acionado se houver recusa motivada da fatura pelo Poder Público. O silêncio de 45 dias do recebimento da fatura implica em aceitação tácita, com responsabilização do agente público caso coubesse a motivação;
- e) determinação para que os estudos de engenharia tenham detalhamento de anteprojeto e levem em consideração os valores de mercado e sistemas de custos relacionados ao setor específico do projeto.

A Lei nº 13.137/2015 também alterou a Lei nº 11.079/2004, estabelecendo a possibilidade de o Poder Legislativo realizar Parcerias Público-Privadas.

Cabe mencionar, ainda, a Lei nº 13.097/2015 que alterou não só a Lei de Concessões (nº 8987/93) como a Lei de PPPs (nº 11.079/2004). Ela possibilitou aos garantidores as mesmas prerrogativas concedidas aos financiadores, ou seja, de assumir o controle societário da concessionária. Alternativamente criou a figura da administração temporária, sem assunção do controle acionário.

Finalmente, deve ser observado o processo que envolve a elaboração de uma concessão em qualquer das três modalidades – comuns, patrocinadas ou administrativas - aqui apresentadas. Em primeiro lugar é preciso realizar um estudo básico que levante as reais condições de operação do sistema, do ponto de vista

material, pessoal - mobilizado e por mobilizar -, estoque patrimonial se houver, a demanda por recursos de seus custeios, a necessidade de novos investimentos, as condições financeiras da Prefeitura, em especial a capacidade de investimento, de endividamento e de comprometimento de receitas futuras, entre outras informações. Com base nesse estudo se deve realizar o que vem sendo denominado “Value for Money”, ou seja, valor por dinheiro, que é basicamente análise de custo benefício e da viabilidade econômica, financeira e institucional da operação.

Caso essa análise revele que se trata de sistema razoavelmente instalado, que o problema reside nos custos da operação e que os investimentos futuros podem ser feitos progressivamente, a melhor opção é a de adotar a concessão comum e estabelecer metas de investimento no tempo no contrato da concessão.

Caso se pretenda realizar investimentos novos ou de grande vulto, para os quais o Município não disponha dos recursos, o processo de trabalho pode ou deve se direcionar para uma PPP, onde o investimento inicial deverá ser de responsabilidade do investidor privado, mesmo que venha a ser total ou parcialmente ressarcido pelo Poder Público ao logo do tempo. Da mesma forma, o custeio da operação será total ou parcialmente ressarcido pelos usuários do sistema, caso das concessões patrocinadas, e, no caso das concessões administrativas, o custeio deverá ser, como dito, de responsabilidade integral do Poder Público.

Os próximos passos para o estabelecimento da concessão de qualquer natureza devem se direcionar a concluir os estudos básicos, analisar riscos, estabelecer prioridades de investimentos e elaborar o edital de concessão, onde devem estar claramente definidas as responsabilidades de cada qual – setor público e agente privado –, os riscos e alternativas de renegociação de contratos e fontes de financiamentos para os investimentos, formas de ressarcimentos e períodos de carência etc. Daí segue-se a preparação do edital e a realização do certame, para, finalmente, ser estabelecido o contrato de concessão, elemento balizador do controle e monitoramento das metas estabelecidas, inclusive no que concerne à operação do sistema ou próprio serviço público concedido.

No caso das concessões administrativas e patrocinadas – PPPs, os candidatos são obrigados, mesmo que não constituam consórcio de empresas, a criarem uma entidade, com personalidade jurídica própria, denominada “sociedade de propósitos específicos”, que será a empresa responsável pela implementação do contrato pelo agente privado.

As parcerias com entidades do terceiro setor

Desde a criação do Marco Regulatório do Terceiro Setor (Lei nº 13.019/2014), a cooperação entre o setor público e o terceiro setor, passou a ser favorecida por acordos ao invés de contratos ou convênios, tendo em vista que existe identificação de objetivos entre as partes, ambas voltadas para atividades sociais de interesse e relevância pública. As formas jurídicas que assumem estes acordos são os convênios (com novas características, ver a seguir), os contratos de gestão e os termos de parceria.

Além do interesse convergente dos partícipes, essas modalidades de acordo têm como elementos em comum: manutenção da propriedade do Poder Público sobre os recursos transferidos à outra parte; vinculação dessa transferência ao cumprimento de etapas e ao atingimento de metas por parte da entidade executante do acordo; vedação do estabelecimento de taxa de administração e faculdade de denúncia unilateral concedida ao poder público.

Os convênios com o terceiro setor – termo de colaboração, termo de fomento e acordos de cooperação

Em relação especificamente aos convênios, a Lei nº 13.019/2014, alterada em grande parte pela Lei nº 13.204/2015, veio trazer modificações bastante significativas a este espaço de relacionamento entre o Poder Público e as entidades do terceiro setor. Os convênios, com exceção dos relativos à área da saúde, que continuam a seguir sua regulamentação específica, foram substituídos por três novos

instrumentos: o Termo de Colaboração, o Termo de Fomento e o Acordo de Cooperação. O Termo de Colaboração disciplina a parceria que se forme a partir de iniciativa da própria Administração Pública. O Termo de Fomento é utilizado quando a iniciativa da proposta de parceria é da sociedade civil. O Acordo de Cooperação é utilizado quando a parceria não envolve transferência de recursos financeiros.

No espaço abrangente das entidades sem fins lucrativos, a nova lei enquadra como Organizações da Sociedade Civil (OSCs) não só as associações e fundações, mas também as cooperativas com viés social e as entidades religiosas que atuam no campo social.

A exemplo do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) utilizado para sondar o interesse do empresariado em participar de iniciativa de parceria pensada pela Administração Pública, também aqui foi criado o Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS) para que o Poder Público possa realizar essa prévia sondagem, sem que, entretanto, ela seja passo obrigatório ou condicionador da efetivação da parceria.

A existência de competição para a escolha da futura entidade parceira está assegurada em termos gerais pelo disciplinamento do chamamento público, ainda que existam algumas poucas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade.

Em relação a exigências iniciais de procedimentos mais detalhados e burocráticos para a formalização das parcerias, que inclusive geraram o retardamento de sua entrada em vigência, a versão da nova lei ora aprovada simplificou-as especialmente em relação à experiência prévia das entidades, ao detalhamento do plano de trabalho e a formalidades da prestação de contas, considerando especialmente as dificuldades operacionais de entidades de pequeno porte que atuam junto a Municípios menores. Por outro lado, prevaleceram as exclusões e as sanções a entidades que não demonstrem condições éticas e profissionais de administrarem recursos públicos.

A Lei nº 13.019/2014 já estava vigorando para a União, Estados e Distrito Federal desde 23 de janeiro de 2015. Para os Municípios, a vigência se deu a partir de janeiro

de 2017

Por meio do Decreto nº 8.726, de 27/04/2016, o Governo Federal regulamentou a Lei nº 13.019/2014, introduzindo normas para sua operacionalização. Cabe mencionar que os Estados também podem regulamentar em relação às parcerias que pretendem implementar.

Os contratos de gestão e as OS

O Contrato de Gestão está regulado pela Lei nº 9.637/98. Trata-se de modalidade específica de acordo entre a Administração Pública e entidade do terceiro setor qualificada como Organização Social – OS. Através de legislação específica, que siga os parâmetros da lei federal, o Município pode qualificar como OS novas entidades ou entidades que absorveram órgão da Administração Pública após sua extinção. As OSs podem receber servidores públicos pelo mecanismo de cessão. Os contratos de gestão podem ter como objetivos o ensino, a pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico, a proteção e preservação do meio ambiente e a saúde. Assim como no caso do convênio, a Organização Social tem recursos transferidos pelo poder público mediante o cumprimento de metas estipuladas no acordo.

Os termos de parceria e as OSCIPs

O Termo de Parceria é instrumento regulado pela Lei nº 9790/99 e pelo Decreto nº 3.100 do mesmo ano. Trata-se também de modalidade específica de acordo entre a Administração Pública e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP.

A titulação de OSCIP é concedida pelo Ministério da Justiça, mediante requerimento. As áreas de atividades da requerente podem ser assistência social, cultura, arte, educação, saúde, assistência jurídica gratuita, meio ambiente, desenvolvimento sustentável, produção, comercialização, emprego, crédito, ética, cidadania, direitos humanos, estudos e pesquisas técnicas e científicas.

Há importantes vedações a essa titulação contidas no art. 2º da Lei nº 9790/99. Não podem ser qualificadas como OSCIPs: sindicatos, organizações religiosas, organizações partidárias, entidades de benefício mútuo, entidades de planos de saúde, instituições hospitalares, escolas privadas, organizações creditícias, cooperativas, organizações sociais (OSs), associações criadas por órgão público, fundações públicas e fundações com finalidade religiosa.

Cabe registrar que a Lei nº 13.019/2014 introduziu algumas alterações na Lei nº 9790/99. As entidades candidatas à qualificação de OSCIP terão que comprovar três anos de funcionamento regular. Foi admitida como área suscetível de Termo de Parceria o estudo e a pesquisa em tecnologia de mobilidade das pessoas. Passa a ser possível a participação de servidores públicos na composição de Conselho ou Diretoria de OSCIP. Há um rol mais extenso de documentos a serem fornecidos pela OSCIP quando da apresentação de prestação de contas.

A existência desse conjunto de mecanismos, seja para relações entre níveis de governo, seja para captar a colaboração do setor privado na prestação de serviços públicos, possibilita aos Prefeitos leque de alternativas que favorece a Administração Municipal empenhada na qualidade e eficácia de seus serviços.

Capítulo 4

O Prefeito Municipal*

A posição do Prefeito

Entende-se por sistema de Governo o conjunto de técnicas que regem as relações entre os poderes públicos. Como é sabido, o Presidencialismo é o sistema de Governo adotado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, sendo atribuição do Presidente da República exercer a direção do Poder Executivo da União, acumulando as funções de Chefe de Estado, Chefe de Governo e Chefe da Administração Pública federal.

Por simetria, no Município, assume o Prefeito a posição de Chefe do Executivo, desempenhando funções políticas, executivas e administrativas. Amplas são as suas atribuições e grandes, portanto, suas responsabilidades, tanto do ponto de vista legal, como pelo fato de que é o principal depositário da confiança popular para a solução dos problemas do Município.

Em face da consagrada autonomia político-administrativa do Município, cumpre observar que o Prefeito Municipal não está subordinado a nenhuma outra autoridade municipal, estadual ou federal, devendo obediência apenas aos ditames da lei e mandados judiciais. Pode-se dizer, então, que o Prefeito é agente político responsável pelo ramo executivo de uma unidade de Governo autônoma – o Município.

Não obstante, destaque-se que deve o Município – e o assunto está tratado em outro capítulo deste Manual – articular-se com órgãos federais e estaduais de Governo, para que não se dupliquem e nem se desperdicem esforços, bem como para que possa desempenhar eficientemente o seu papel no processo de desenvolvimento do País, visto que a atual Constituição definiu várias matérias em que o

Município pode atuar em conjunto com as demais esferas de Governo, especialmente nos campos da educação, cultura, meio ambiente, habitação, saneamento, saúde e assistência social. Nesse sentido, o art. 23 da Carta Magna estabelece a competência comum dos entes federados.

Funções políticas

Por ser conduzido ao cargo por eleição popular, o Prefeito torna-se o porta-voz natural dos interesses municipais perante a Câmara Municipal, demais esferas de Governo e outros setores que possam contribuir para o bem-estar da população e o progresso do Município.

O Prefeito precisa do apoio da maioria na Câmara Municipal, a fim de conseguir aprovar as leis de que necessita para bem administrar o Município. Quanto mais ousadas e inovadoras forem as iniciativas do Prefeito na ampliação das atividades da Prefeitura, através do estabelecimento de novos programas ou da criação de novos serviços, mais precisará o Chefe do Executivo do concurso da Câmara para a aprovação de seus projetos e a autorização dos recursos necessários à execução das medidas solicitadas. Uma Câmara politicamente hostil pode paralisar em grande parte a ação do Prefeito, em tudo que não seja rotineiro e não dependa, assim, da edição de novas leis.

Às vezes, o Prefeito se defrontará com a oposição sistemática da Câmara ou de eventual maioria irredutível de Vereadores, mesmo nos assuntos de interesse vital para a coletividade. Nesses casos, resta ao Prefeito mobilizar a opinião pública a seu favor divulgando amplamente os objetivos dos projetos de leis que a Câmara recusa aprovar, na expectativa de que os munícipes venham a influir no ânimo da Câmara e esta reconsidere a sua posição. Não se trata,

* Este capítulo foi revisto e atualizado por Marcus Alonso Ribeiro Neves, advogado e consultor jurídico do IBAM

evidentemente, de lançar o povo contra a Câmara ou contra aqueles Vereadores que se opõem ao Prefeito, mas de despertar o interesse da população pelas medidas pretendidas.

Consideram-se funções políticas do Prefeito aquelas inerentes ao comando do Executivo, representadas por atos de Governo tais como: a proposição de projetos de lei; a sanção, promulgação, publicação e o veto às leis; a convocação extraordinária da Câmara; o planejamento das obras e serviços municipais; a representação do Município; a expedição de decretos e regulamentos.

Sobre a proposição de projetos de leis, sanção, promulgação, publicação e veto, ver o capítulo deste Manual sobre Processo Legislativo.

Embora a Câmara Municipal tenha períodos certos para se reunir, o Prefeito pode convocá-la extraordinariamente, nos intervalos dos períodos legislativos, em casos de urgência e para deliberar exclusivamente a respeito da matéria objeto da convocação.

O Prefeito é o representante legal do Município, tanto perante a Justiça, como em outros atos de caráter legal ou administrativo, nas relações com as demais esferas de Governo ou no plano puramente social. Por isso, o Prefeito tem precedência protocolar sobre as demais autoridades municipais.

Quando o Município for parte em juízo, cabe ao Prefeito representá-lo por meio do procurador da Prefeitura ou de advogado contratado para a causa, se a Prefeitura não tiver procurador.

Manter contatos externos é função que decorre do caráter democrático da investidura no cargo de Prefeito. Como líder político, eleito pelo povo, o Prefeito assume a responsabilidade de dialogar com a população em geral, bem como com as organizações comunitárias, outros grupos organizados e lideranças locais, buscando apoio, quando necessário, e consultando-os para conhecer suas aspirações e necessidades e integrá-los ao processo decisório municipal.

Numa cidade pequena, o número desses contatos talvez não prejudique as demais atividades do Prefeito, mas, nas maiores, é necessário organizar a estrutura da

Prefeitura de modo que o Chefe do Executivo seja aliviado daqueles compromissos que podem ser resolvidos por outras autoridades municipais.

Em certos casos, será mesmo conveniente instituir serviço ou setor de relações públicas, não somente para atender às pessoas que vêm procurar o Chefe do Executivo, como para facilitar as comunicações da Administração com o grande público, divulgar as realizações do Governo Municipal e resolver ou encaminhar queixas e reclamações. Os Municípios maiores podem ter órgão especializado para lidar com as organizações comunitárias.

A participação popular, a propósito, está tratada em capítulo específico desta publicação.

Funções executivas

As funções executivas e administrativas do Prefeito constituem a sua principal responsabilidade. Como Chefe do Executivo Municipal, cabem-lhe, sobretudo, as funções que caracterizam as chefias de alto nível, que são planejar, comandar, coordenar, controlar e manter contatos externos.

Planejar consiste em formular as políticas públicas municipais, de modo a selecionar as opções possíveis de atuação e determinar os objetivos, diretrizes, programas e os meios mais adequados à realização de um trabalho. Todo Prefeito precisa ter o seu plano de Governo se quiser bem governar e administrar o Município. O planejamento das despesas de capital para um prazo mínimo de quatro anos é obrigatório e deve constar do plano plurianual de obras e outras aplicações de capital, inclusive para aquisição de equipamentos e material permanente e outras delas decorrentes, bem como as relativas aos programas de duração continuada.

O plano de Governo deve ser amplo e compreender todos os aspectos da Administração Municipal, e não apenas as obras e as demais despesas de capital. Através do orçamento anual e da lei de diretrizes orçamentárias, pode o Prefeito estabelecer o plano de trabalho para cada exercício, pois é exatamente esse plano que o orçamento e aquela lei devem refletir.

Outro importante instrumento de planejamento é o plano diretor, previsto no art. 182 da Constituição da

República e objeto de comentários específicos em outro capítulo deste livro.

Comandar tem o significado de orientar, verbalmente ou por meio de decretos, instruções, ordens de serviço, portarias e outros atos administrativos. O Prefeito, como responsável final pelo que acontece na Administração, dirige toda a máquina da Prefeitura, com o auxílio da sua equipe de secretários e dos responsáveis pelos diversos setores.

Não obstante, vale lembrar que o Prefeito é a autoridade máxima na direção da Administração Municipal e, por isso, detém a responsabilidade político-administrativa final pelos atos de sua Administração, tanto dos que praticou pessoalmente como dos que foram praticados pelos seus subordinados.

Ao Prefeito compete *coordenar* a ação dos diversos órgãos, serviços e atividades da organização, de modo a evitar conflitos entre os serviços e programas, a duplicação e a dispersão de esforços. Com o planejamento, a coordenação se torna mais fácil, pois os objetivos, os meios e os programas já foram previamente definidos.

Para coordenar com eficiência as atividades da Administração, o Prefeito deve promover reuniões frequentes com os seus principais auxiliares, a fim de que cada um saiba o que os outros estão fazendo e possam ser discutidos os problemas de interesse comum. O valor dessas reuniões periódicas como método de coordenação é inestimável, pois assim o Prefeito adquire visão de conjunto, que lhe torna possível tomar decisões articuladas. Os relatórios periódicos das principais repartições também são excelentes instrumentos de coordenação, permitindo que se identifiquem os pontos sobre os quais deve ser exercida a ação coordenadora. Nas grandes organizações, chega-se a criar órgãos próprios de coordenação, com suas atividades estreitamente ligadas às de planejamento e orçamento.

A realização de reuniões e a análise de relatórios periódicos ajudam a identificar pontos sobre os quais o Prefeito deve agir. O uso da *internet* e a construção de rede interna para troca de mensagens melhoram a

comunicação e criam condições para a permuta de informações, facilitando a coordenação.

Controlar é verificar o cumprimento das orientações e o alcance dos resultados desejados. Os principais instrumentos de controle que o Prefeito pode utilizar são os balancetes mensais (que lhe dão meios de fazer o controle da execução orçamentária); o boletim diário da Tesouraria (que lhe permite acompanhar a entrada e a saída de numerário e o comportamento da arrecadação); os relatórios periódicos sobre o andamento dos programas, obras e serviços; e a auditoria. Esta não precisa ser exclusivamente contábil, mas deve abranger a verificação da maneira como estão sendo desempenhadas as atividades da Administração Municipal, como estão sendo gastos os recursos financeiros, como estão sendo utilizados o pessoal, o equipamento e os demais recursos materiais.

Manter contato com atores públicos e privados tem sido uma das funções atuais do Prefeito no exercício de sua liderança política e institucional, o que o leva a:

- reunir esforços para a implementação do desenvolvimento local sustentável;
- promover iniciativas diversificadas junto com setores sociais, comunitários e privados, além de outros entes públicos;
- negociar conflitos de interesse, fomentar o diálogo público;
- mobilizar recursos, governamentais ou não, para concretizar projetos;
- obter colaboração, apoios e parcerias de vários tipos para pôr em prática ações de desenvolvimento.

Essa situação vem se afirmando a cada dia como base do avanço da descentralização no País, conferindo ao Município novo protagonismo no processo de desenvolvimento sustentável.

Funções administrativas

Se for feita uma lista das atribuições administrativas do Prefeito, as abaixo mencionadas constituirão as mais importantes, em vista da tradição governamental

brasileira. Algumas delas são desempenhadas pessoalmente pelo Prefeito, outras são praticadas pelos secretários municipais e servidores da Prefeitura. Em qualquer caso, repita-se, o Prefeito é o responsável, cabendo-lhe promover as medidas necessárias ao seu desempenho.

Publicação dos atos oficiais

Compete ao Prefeito fazer publicar as leis e os demais atos oficiais, como decretos, portarias, balancetes e quaisquer outros de interesse para os Municípios. A publicação dos balancetes da receita e da despesa foi tornada obrigatória pela Constituição Federal (art. 30, III) e consta também da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), conforme exposto em outro capítulo. As leis e os decretos só entram em vigor depois de publicados, o que dá ideia da importância dessa formalidade.

A publicação se fará no jornal oficial do Município. Caso a Administração Municipal não disponha de jornal próprio, a publicação poderá ser feita no Diário Oficial do Estado ou em jornal particular existente no Município. Não havendo jornal algum de normal circulação na localidade, a publicação poderá ser feita através da afixação em local acessível ao público, previamente designado para publicação dos atos oficiais. Nesta hipótese, geralmente existem nas sedes das Prefeituras (e das Câmaras) quadros para publicação de tais atos.

Cabe consignar, ainda, que a Lei Complementar nº 131/2009 alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal para obrigar os entes públicos a publicar, pela *internet*, planos, orçamentos, prestações de contas e outras informações de caráter financeiro (arts. 48 e 48-A).

Execução das leis, decretos e demais atos

Cabe ao Prefeito executar ou fazer executar os atos municipais: leis, decretos, regulamentos, regimentos ou outros atos regularmente emitidos.

É prática recorrente em vários Municípios fazer constar da lei norma que assina prazo para que o Prefeito edite decreto regulamentando-a. O IBAM, alinhado ao

entendimento do E. STF (ADI 3.394), defende que, ao marcar prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o legislador acaba por afrontar o princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

Outra questão que suscita dúvida é a possibilidade de recusa do Prefeito em cumprir lei manifestamente inconstitucional. A jurisprudência e a doutrina têm afirmado que o Prefeito pode recusar-se a cumpri-la, desde que fundamente as razões de recusa. A parte que se sentir lesada, se quiser, provocará a manifestação do Poder Judiciário.

Imposição de penalidades

A violação das leis e dos regulamentos municipais, especialmente daqueles que disciplinam o poder de polícia do Município, dá margem a que o Prefeito, ou outra autoridade municipal a quem tal atribuição for delegada, aplique as penalidades correspondentes, sejam multas ou interdição de direitos (cassação de licença, embargo de obras, fechamento de estabelecimentos etc.).

As penalidades podem resultar não somente da infração das leis e dos regulamentos, como da violação de cláusulas de contratos, como os de fornecimento de materiais, execução de obras e serviços ou permissão para exploração de serviços públicos. Quando se tratar de violação das leis e dos regulamentos que regem o funcionamento dos serviços municipais, cabe também ao Prefeito a aplicação das sanções disciplinares aos servidores públicos.

Requisição de força policial

Pouco valeriam os poderes do Prefeito para executar as leis e os atos municipais, se ele não pudesse dispor de meios para obrigar os recalcitrantes a cumprir as determinações legais. Para isso, pode o Prefeito requisitar à autoridade policial competente no Município a força necessária, mas deve ficar claro que não cabe ao Prefeito determinar a prisão de quem quer que seja, a não ser em caso de flagrante delito, em que o Prefeito ou qualquer cidadão pode prender o infrator, ou de desacato à sua autoridade, em que a prisão poderá ser efetuada pelo próprio Prefeito. O poder de

polícia do Município não inclui o de polícia judiciária, limitando-se ao de polícia administrativa.

Sobre poder de polícia, outro capítulo deste livro contém pormenores que devem ser lidos para melhor entendimento do assunto.

Arrecadação e guarda da receita

O Prefeito é responsável pela arrecadação municipal especificada no orçamento e pela sua guarda. De especial importância é a arrecadação dos tributos, que é ato obrigatório (art.11 da Lei Complementar nº 101/2000 - LRF), não podendo o Prefeito deixar de praticá-lo nem liberar qualquer contribuinte de suas obrigações fiscais, sob pena de responsabilidade. O mesmo deve ser dito em relação à dívida ativa, cuja cobrança se fará judicialmente, depois de tentada a via administrativa. A tolerância em excesso estimula o atraso das contribuições e coopera para a redução da receita.

É recomendável que se faça a guarda dos dinheiros públicos em estabelecimento bancário, onde devem ser mantidas contas em nome da Prefeitura, de suas autarquias ou outras repartições, nunca em nome do próprio Prefeito ou demais agentes públicos.

Administração do patrimônio

O patrimônio municipal compreende os bens corpóreos (móveis, imóveis e semoventes) e incorpóreos, pertencentes ao Município, que tenham ou possam ter valor econômico, histórico, artístico, científico ou cultural. Cabe ao Prefeito administrar esses bens, zelando por sua guarda, conservação e proteção. Em regra, não os pode alienar sem a autorização da Câmara, sob pena de responsabilidade. Os atos do Prefeito que forem lesivos ao patrimônio municipal (inclusive ao patrimônio histórico, artístico e cultural) são passíveis de anulação, mediante ação popular, que pode ser intentada por qualquer cidadão.

Desapropriação

A desapropriação de bens por necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, nos termos da

legislação federal que rege a matéria, é da competência do Prefeito. A Câmara só intervém para aprovar os recursos financeiros necessários à desapropriação quando tais recursos não constem do orçamento. Para aprofundamento da matéria, ver capítulo deste Manual sobre atos de império.

Despacho de petições e expedição de certidões

A Constituição Federal assegura a qualquer pessoa o direito de petição aos Poderes Públicos, em defesa de direito ou contra ilegalidade ou abuso de poder (art. 5º, XXXIV, *a*). Se se trata de assunto administrativo, cabe ao Prefeito despachar a petição ou representação, atendendo ou negando o pedido ou determinando outras providências. Não deve se negar a manifestar-se, pois a sua omissão poderá acarretar responsabilidade para o Município e para si próprio.

A expedição de certidões também é assegurada pela Constituição (art. 5º, XXXIV, *b*), para defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal, podendo o interessado, se não for atendido, impetrar mandado de segurança ou responsabilizar a autoridade que não responder no prazo legal.

Prestação de contas

A prestação de contas da Administração é exigência constitucional (art. 31, §§ 1º, 2º e 3º da Constituição), cuja violação pode acarretar a intervenção estadual no Município (art. 35, II). Cabe ao Prefeito prestar contas de sua administração, na forma estabelecida na Lei Orgânica do Município, na Constituição e na legislação específica em cumprimento aos princípios dispostos no art. 37 da Constituição.

Além disso, o Prefeito tem a obrigação de apresentar, até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária, conforme determina o art. 165, § 3º, da Constituição Federal.

Delegação de autoridade

O fato de caber ao Prefeito a responsabilidade pela gestão do Município não quer dizer que ele deva

centralizar na sua pessoa todas as decisões administrativas, como infelizmente é a regra, até mesmo em Prefeituras de grande porte.

Os serviços e as atividades administrativas municipais devem estar organizados de tal forma que o Prefeito delegue ao máximo suas atribuições administrativas de rotina, a fim de melhor dedicar-se ao seu papel de líder político e àquelas atividades que, por constituírem a essência de suas funções executivas, não devem deixar de ser exercidas em toda sua plenitude, nem podem ser sempre delegadas.

A delegação de autoridade tem não só a vantagem de permitir que o Prefeito se concentre nas suas funções de maior relevo, como ainda a de tornar mais rápido o funcionamento da máquina administrativa. A descentralização administrativa é considerada uma das técnicas mais importantes para se alcançar a eficiência da Administração, sendo indispensável nas organizações de maior porte.

A burocracia estéril prospera nas Administrações excessivamente centralizadas, pois os chefes intermediários nada deliberam, encaminhando todos os processos e todos os assuntos à decisão superior, até chegar à autoridade máxima, o Prefeito, que então decide, geralmente sem conhecimento dos fatos, assinando “em cruz”, como se diz coloquialmente. O servidor que conhece de perto a situação não dá solução ao caso, quando deveria ser justamente o contrário. As chefias ficam sem prestígio, pois não lhes cabe senão informar ou opinar. Acumulam-se despachos meramente interlocutórios ou informativos, que nada resolvem, engrossando os processos, emperrando a Administração e submetendo as partes a delongas e prejuízos que provocam no cidadão verdadeiro horror à Administração e a sua nefasta burocracia.

Ademais, esse sistema estimula o surgimento da corrupção, em razão do grande número de intermediários entre a parte e a autoridade que profere a decisão final, sendo maiores as oportunidades para servidores inescrupulosos criarem dificuldades para vender facilidades.

Delegar, entretanto, não é fácil como pode parecer. Quatro condições, pelo menos, são necessárias para

que o Prefeito possa descentralizar a Administração. A primeira condição é a vontade efetiva de delegar e a aceitação, por parte dos subordinados, da responsabilidade de decidir, que resulta da delegação de autoridade. O Prefeito que acha que somente poderá administrar se tomar conhecimento de tudo quanto se passa na rotina administrativa, e que sua palavra terá de ser dada em todos os processos, não está preparado para delegar.

A segunda condição é que haja agentes públicos competentes que mereçam a confiança do Prefeito para receber a delegação da sua autoridade. Às vezes, os funcionários são tecnicamente mais competentes do que o Prefeito para decidir as questões, mas ou o Prefeito não conhece as qualificações de seus subordinados, ou não confia na lealdade deles, ou, simplesmente, não deseja delegar, por ser de índole centralizadora.

A terceira condição é a existência de organização administrativa preparada para a delegação. A estrutura administrativa da Prefeitura deve estar definida em lei e nos regimentos, prevendo a existência de chefias com responsabilidades próprias e evitando que todos os servidores se entendam diretamente com o Chefe do Executivo. Os regimentos internos devem especificar não apenas as atribuições dos órgãos, mas definir as responsabilidades de decisão dos chefes e encarregados de serviço, situando o poder de decisão no nível hierárquico mais baixo possível, em face da natureza do assunto e da capacidade do servidor.

Em quarto e último lugar, é preciso que, embora delegando, o Prefeito não perca o controle final da situação. Por meio das técnicas de controle antes enunciadas (relatórios periódicos e especiais, inspeção, auditoria, reuniões), o Chefe do Executivo pode manter-se informado da maneira como estão sendo cumpridas suas ordens e exercida a autoridade que delegou aos subordinados. A delegação exige o controle, porque a responsabilidade final permanece sempre com quem delega. Vale observar que a autoridade delegante pode, sempre que achar conveniente, revogar a delegação e chamar a si a decisão em qualquer matéria.

Atribuições delegadas

Embora não seja comum na tradição político-administrativa brasileira, a delegação de atribuições ao Município pelas esferas superiores de Governo pode ocorrer.

Nesses casos, o Prefeito age de conformidade com a autoridade federal ou estadual, porque não se trata de matéria de competência do Município, sendo, pois, responsável perante essas autoridades. Constituem esses os únicos casos em que o Prefeito se condiciona a tais autoridades, pois, como já foi dito, como agente político e representante do Município, ente federado autônomo, o Prefeito só deve obediência à lei.

Responsabilidades do Prefeito

A Constituição se refere a quatro medidas a que podem recorrer os cidadãos contra atos irregulares da Administração Pública. A ação popular confere a qualquer cidadão o direito de propor ação “que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência” (art. 5º, LXXIII).

O mandado de injunção se concederá “sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania” (art. 5º, LXXI).

A terceira medida consta do dispositivo que determina que “as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei” (art. 31, § 3º).

O mandado de segurança coletivo é destinado a proteger direito líquido e certo, e pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos

interesses de seus membros ou associados (art. 5º, LXX).

O Prefeito será julgado pelo Tribunal de Justiça do Estado, conforme preceitua o art. 29, X, da Constituição Federal, pela prática de crimes de responsabilidade, crimes funcionais, crimes por abuso de autoridade e crimes comuns e especiais.

Os crimes de responsabilidade são aqueles definidos no art. 29-A, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal e no Decreto-lei nº 201/67, constituindo ilícitos penais onde o autor será sempre o Prefeito ou seu substituto, diversos dos crimes funcionais, que são passíveis de ser cometidos pelos agentes públicos. Os crimes funcionais estão previstos no Código Penal, em seus arts. 312 a 326 e 359-A a 359-H, estes introduzidos pela Lei nº 10.028/2000, a fim de prever infrações aos dispositivos da LRF. O Prefeito pode incorrer ainda em improbidade administrativa na forma da Lei nº 8.429/92 e na prática dos crimes por abuso de autoridade, definidos na Lei nº 13.869/2019, e demais crimes previstos no Código Penal e em leis especiais.

Além das infrações penais, o Prefeito pode ser punido com a perda do mandato, pela prática de infrações político-administrativas definidas na lei orgânica municipal ou em lei especial, cujo processo de julgamento compete exclusivamente à Câmara Municipal. Vale destacar que parte da doutrina sustenta a aplicação do Decreto-lei nº 201/67, quando a legislação municipal não definir as práticas configuradoras das infrações político-administrativas.

Por fim, comente-se sobre a importância da responsabilidade do Prefeito Municipal no trato dos recursos públicos, realçada com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, que veio integrar a eficácia, entre outros, dos arts. 163 e 169 da Constituição Federal, e estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

A LRF faz parte de um conjunto de medidas que visam promover o equilíbrio orçamentário e financeiro dos entes federados, estimulando a redução do déficit público e a estabilização da dívida pública.

A leitura do capítulo que versa sobre controle da Administração complementar as informações aqui contidas.

Outras considerações

O Prefeito toma posse em 1º de janeiro do ano subsequente ao da eleição, em sessão da Câmara Municipal ou, se esta não estiver reunida, perante o Juiz de Direito da Comarca, prestando o compromisso de defender e cumprir a Constituição, observar as leis, desempenhar com honra e lealdade as suas funções, promover o bem-estar de seu povo e trabalhar pelo progresso do Município. Se, decorrido o prazo fixado para a posse, o Prefeito, salvo motivo de força maior, não tiver assumido o mandato, este será declarado vago pela Câmara.

Substituirá o Prefeito, no caso de impedimento, e suceder-lhe-á, no de vaga, o Vice-Prefeito. Em caso de impedimento do Prefeito e do Vice-Prefeito ou vacância dos respectivos mandatos, assumirá o Presidente da Câmara.

Sem licença da Câmara dos Vereadores, sob pena de perda do mandato, o Prefeito não pode ausentar-se do Município por prazo superior ao permitido em lei, nem se afastar da função.

O servidor público federal, estadual ou municipal, da administração direta ou indireta, investido no mandato de Prefeito, será afastado de seu cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração. Neste caso, seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento (art. 38 da CF).

O subsídio do Prefeito e do Vice-Prefeito será fixado por lei de iniciativa da Câmara, conforme dispõe a Constituição (art. 29, V). Sua revisão dar-se-á por lei específica, de iniciativa da Câmara, assegurada a revisão anual na mesma data da revisão dos vencimentos dos servidores municipais, sem distinção de índices. Esse subsídio não poderá exceder ao subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 37, XI). O art. 8º da Emenda Constitucional nº 41/03 determina que até a edição da lei descrita no art. 37, XI, será aplicado o valor da maior remuneração atribuída por lei a Ministro do Supremo Tribunal Federal.

O Prefeito terá direito a férias e a 13º subsídio somente se a Lei Orgânica assim o estabelecer, fazendo jus,

inclusive, ao terço constitucional, conforme decidido pelo E. STF sob a sistemática de repercussão geral – Tema 484.

São condições necessárias à eleição para o mandato de Prefeito: a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, o alistamento e o domicílio eleitoral no Município, a filiação partidária e a idade mínima de 21 anos.

Capítulo 5

A Câmara Municipal*

Introdução

O Poder Legislativo, inicialmente denominado Parlamento, teve origem na Inglaterra. Formou-se durante a Idade Média, quando representantes da nobreza e do povo procuravam limitar a autoridade absoluta do poder central do rei. Gradativamente, o poder real foi esvaziando-se, enquanto um novo passava a ganhar evidência. Era o Parlamento. Muito contribuiu para isso o conceito de que a soberania reside no povo, que a exprime através da lei. Não podendo votá-la diretamente, a comunidade elege representantes, os parlamentares, que atuam em seu nome.

No âmbito municipal, o Poder Legislativo é exercido pela Câmara, com harmonia e independência em relação ao Poder Executivo (CF, art. 2º).

A Câmara é composta por Vereadores eleitos diretamente pelos munícipes para uma legislatura de quatro anos. Para o desempenho de suas atribuições de legislar, fiscalizar, julgar e administrar seus serviços, funciona em períodos legislativos anuais e em sessões plenárias sucessivas.

Como órgão colegiado, a Câmara delibera pelo Plenário, administra-se pela Mesa e representa-se pelo Presidente. No exercício de suas atribuições, o Plenário vota leis e demais atos normativos previstos na lei orgânica local; a Mesa executa as deliberações do Plenário e expede os atos de administração de seu pessoal e dos serviços internos da Câmara; e o Presidente representa e dirige a Câmara, praticando os atos de condução de seus trabalhos e o relacionamento externo com outros órgãos e autoridades, especialmente com o Prefeito, praticando, ainda, os

atos específicos da promulgação de leis, decretos legislativos e resoluções da Mesa.

Funções

A Câmara Municipal possui quatro funções básicas, dentre as quais prepondera a legislativa, que consiste na elaboração de normas genéricas e abstratas – as leis – sobre matérias de competência exclusiva do Município. A esse respeito, a Constituição Federal (art. 30) assegura aos Municípios plena competência para:

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

* Este capítulo foi revisto e atualizado por Fabienne Oberlaender Gonini Novais, advogada e assessora jurídica do IBAM

fiscalizadora federal e estadual.

A segunda função da Câmara é a fiscalizatória (CF, art. 31), que tem por objetivo o exercício do controle da Administração local, principalmente quanto à execução orçamentária e ao julgamento das contas apresentadas pelo Prefeito. Note-se que o controle externo da Câmara Municipal é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou do Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios, onde houver (CF, art. 31, § 1º).

A terceira função da Câmara é a julgadora, que ocorre nas hipóteses em que é necessário julgar o Prefeito, o Vice-Prefeito e os próprios Vereadores, quando tais agentes políticos cometem infrações político-administrativas (Decreto-lei nº 201/67, art. 4º, *caput*).

A quarta função da Câmara é a administrativa (CF, art. 51, III), que se restringe à organização de seus assuntos internos (*interna corporis*), ou seja, a estruturação de seu quadro de pessoal, a direção de seus serviços auxiliares e a elaboração de seu Regimento Interno.

Atribuições

As leis orgânicas municipais descrevem o elenco de atribuições da Câmara, adotando, de maneira geral, o mesmo tratamento dado pelas Constituições Federal e Estaduais para o Congresso Nacional e Assembleias Legislativas.

Assim, compete à Câmara, com a sanção do Prefeito, legislar sobre todas as matérias de competência do Município, notadamente:

- tributos de sua competência (impostos, taxas e contribuições);
- concessão de isenções ou de outros benefícios fiscais, moratória e remissão de dívidas fiscais;
- aplicação de suas rendas;
- orçamento anual, plano plurianual e diretrizes orçamentárias;
- operações de crédito;
- dívida pública;

- suplementação da legislação federal e estadual, no que couber;
- criação, organização e supressão de distritos, observada a legislação estadual;
- planos e programas de desenvolvimento integrado;
- concessão de subvenções e auxílios;
- criação de cargos públicos e fixação dos respectivos vencimentos;
- regime jurídico dos servidores municipais;
- planos e programas de desenvolvimento do Município;
- concessão para exploração de serviços públicos;
- alienação, concessão, arrendamento ou doação de bens;
- polícia administrativa;
- transferência temporária ou definitiva da sede do Município;
- ordenamento, parcelamento e ocupação do solo urbano;
- proteção do patrimônio histórico-cultural do Município, observadas a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual;
- denominação e alteração de próprios, vias e logradouros públicos.

Por seu turno, é da competência exclusiva da Câmara, dentre outras:

- fixar a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais e dos Vereadores, para cada legislatura (CF, arts. 29 e 29-A);
- autorizar o Prefeito Municipal a ausentar-se do Município, na forma da lei local (CF, art. 49, III)
- julgar as contas anuais do Município (CF, art. 31, § 1º);

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

Importa assinalar que os atos de exclusiva competência da Câmara não são submetidos, sob hipótese alguma, ao crivo do Prefeito (sanção ou veto).

Composição

A Constituição Federal dotou o Município de autonomia política para constituir seu Governo através de pleito direto e simultâneo realizado em todo país, no qual são escolhidos os Vereadores, em procedimento semelhante àquele adotado para o Prefeito e Vice-Prefeito.

Dito isso, convém esclarecer os parâmetros em que deve ser exercida a competência municipal para fixar o número de Vereadores que integram a Câmara Municipal, tendo em conta as mudanças constitucionais e jurisprudenciais na matéria. Em sua redação original, o art. 29, inciso IV, da Constituição, que dispunha sobre os números máximo e mínimo de Vereadores, indicava um esquema básico que não definia com precisão a quantidade de Edis que deveriam compor as Câmaras Municipais, visto que se referia a apenas três faixas populacionais. Dessa forma, pela literalidade do Texto Constitucional, um Município de 5 mil habitantes poderia ter o mesmo número de Vereadores de um Município de 1 milhão de habitantes.

Após algumas decisões do STF, que deram nova interpretação ao dispositivo constitucional pertinente, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 58/2009 que determinou parâmetros

precisos. A emenda conferiu nova redação ao art. 29, IV, da CF.

É de se observar que, apesar de o dispositivo em questão se referir expressamente apenas aos limites máximos, o princípio da proporcionalidade aplicado à representação parlamentar coíbe não apenas o excesso, mas também a míngua. Desse modo, embora não expresso no Texto Constitucional, deve o número mínimo de Vereadores fixado na Lei Orgânica do Município corresponder ao quantitativo máximo da faixa populacional anterior.

Regimento Interno

O Regimento Interno é a mola mestra da organização da Câmara, constituindo o instrumento delineador das atribuições dos órgãos do Poder Legislativo. É o regulamento da Câmara; não é lei. Nele são contempladas as funções legislativas, administrativas, julgadoras e fiscalizadoras da Câmara Municipal.

O Regimento Interno deve ser editado mediante resolução, conforme dispuser a Lei Orgânica local. Sua modificação também se faz por esse processo. De qualquer modo dependerá, sempre, da aprovação do Plenário.

Trata-se, portanto, de ato normativo de exclusiva competência da Câmara, não podendo, sob hipótese alguma, sofrer interferência, quer seja do Estado, quer seja do próprio Prefeito. Tendo em vista o grande valor jurídico contido no Regimento Interno, deve o Vereador conhecê-lo integralmente, pois o seu cumprimento é condição primordial para o bom atendimento dos trabalhos da Casa.

Como ato normativo político-administrativo de efeitos internos, o Regimento Interno só é obrigatório para os membros da Câmara Municipal, no desempenho das funções que lhes são próprias. Não tem efeito externo para os municípios, nem deve conter disposições a eles endereçadas.

Como ato regulamentar, o Regimento não pode criar, modificar ou suprimir direitos e obrigações, constantes da Constituição ou das leis, em especial da Lei Orgânica do Município. Sua missão é disciplinar o procedimento legislativo e os trabalhos dos Vereadores, da Mesa e da Presidência, bem como o das comissões (permanentes

ou especiais) que se constituírem para determinado fim. No seu bojo cabem todas as disposições normativas da atividade interna da Câmara, desde que não invadam a área da lei. A função do Regimento Interno, pois, não é compor o órgão legislativo do Município; é reger-lhe os trabalhos. Toda disposição que escapar desse âmbito deve ser evitada no Regimento, por inválida.

De um modo geral, cabe ao Regimento Interno os seguintes tópicos:

- da Câmara Municipal (funções, sede e instalação);
- dos órgãos da Câmara Municipal (Mesa da Câmara, funções da Mesa e suas modificações, competência da Mesa, atribuições específicas dos membros da mesa, Plenário, comissões, finalidades das comissões e suas modalidades, formação das comissões e suas modificações, funcionamento das comissões permanentes e suas competências);
- dos Vereadores (exercício da vereança, interrupção e suspensão do exercício da vereança e das vagas, liderança parlamentar, incompatibilidades e impedimentos, fixação dos subsídios);
- das proposições e da sua tramitação (modalidades de proposição e de sua forma, proposições em espécie, apresentação e retirada da proposição e tramitação das proposições);
- das sessões da Câmara (sessões em geral: ordinárias, extraordinárias e solenes);
- das discussões e deliberações (discussões, disciplina dos debates e deliberações);
- da elaboração legislativa e dos procedimentos de controle (elaboração legislativa especial, orçamentos, codificações, procedimento de controle, julgamento das contas, convocação de autoridades municipais);

- do Regimento Interno e da ordem regimental (questões de ordem e precedentes, divulgação do Regimento e de suas alterações);
- da gestão dos serviços internos da Câmara.

Por ocasião da elaboração do Regimento Interno, a Edilidade deve cuidar de observar determinados preceitos constitucionais, como os que se seguem:

- a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias;
- na constituição da Mesa e de cada comissão é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares que participem da Casa;
- salvo disposição contrária contida na Constituição Federal, as deliberações da Câmara serão tomadas por maioria dos votos, que serão proferidos de modo aberto, presente a maioria de seus membros.

Cabe salientar que as Emendas Constitucionais promulgadas nos últimos anos trouxeram alterações que se refletem no Regimento Interno, que deve, portanto, ser constantemente revisto para adequar-se aos ditames do Texto Constitucional em vigor.

Registre-se, também, a subordinação hierárquica do Regimento Interno à Lei Orgânica, de modo que, em caso de sobreposição de disciplinas entre tais normas, prevalece aquela estatuída pela Lei Orgânica do Município.

Vereadores

O termo 'vereador' provém do verbo *verear*, isto é, pessoa que vereia, zelando pelo bem-estar e sossego dos munícipes. Vereadores são agentes políticos investidos de mandato legislativo local, para legislatura de quatro anos, pelo sistema partidário e de representação proporcional, através do voto direto e secreto. Como agentes políticos, não estão sujeitos ao regime estatutário, nem se ligam ao Município por relações de emprego, só sendo considerados funcionários públicos para efeito criminal, por expressa

equiparação do art. 327 do Código Penal brasileiro. Perante a Câmara, respondem pelas condutas definidas na Lei Orgânica Municipal (infrações ético-parlamentares), sancionadas com a perda do mandato.

Estão os Vereadores sujeitos, ainda, à observância da Lei de Improbidade Administrativa, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato (Lei nº 8.429/92).

Atribuições

As atribuições dos Vereadores são predominantemente legislativas, embora também exerçam funções de controle e fiscalização de determinados atos do Executivo, de julgamento de infrações político-administrativas do Prefeito e de seus pares, e pratiquem atos meramente administrativos nos assuntos de economia interna da Câmara, quando investidos em cargos da Mesa ou em funções transitórias de administração da Casa.

Sendo muitos os aspectos em que as necessidades da comunidade reclamam por soluções, variadíssima é a atividade parlamentar, a ser materializada em disposições normativas (leis), em deliberações administrativas (decretos legislativos, resoluções e outros atos), em audiências públicas com a sociedade local, em sugestões ao Executivo (indicações), bem como sobre todo e qualquer assunto da competência local.

No sistema municipal brasileiro, ao Vereador não cabe administrar diretamente os interesses e bens do Município, mas de forma indireta, votando leis e demais proposições, ou apontando providências e fatos ao Prefeito, através de indicações, para a solução administrativa conveniente. Tratando-se de interesse local, não há limitação à ação do Vereador, desde que atue por intermédio da Câmara e na forma regimental.

Quanto às atividades executivas do Município, o Vereador está impedido de realizá-las ou de participar de sua realização, porque, como membro do Legislativo local, não pode interferir diretamente em assuntos administrativos da alçada privativa do Prefeito.

Foi dito que a atribuição principal do Vereador consiste na apresentação de projetos de atos normativos à Câmara, com a conseqüente participação na sua discussão e votação. Como membro do Poder Legislativo local, tem o direito de participar de todos os seus trabalhos e sessões, de votar e ser votado para os cargos da Mesa e de integrar comissões, na forma regimental, sem o que não poderá desempenhar plenamente a representação popular de que está investido. Há casos, porém, em que, por considerações de ordem moral ou de interesse particular nos assuntos em discussão, deverá abster-se de intervir e de votar nas deliberações, justificando-se perante o Plenário.

A participação efetiva nos trabalhos da Câmara tem para o Vereador caráter dúplice de direito-dever. É direito individual personalíssimo resultante de sua investidura no mandato, mas é, também, dever público para com a coletividade que o elegeu como representante e que, por isso mesmo, o quer atuante em defesa dos interesses coletivos. Na Câmara, o Vereador tem liberdade individual de ação, mas, fora da Câmara, não dispõe dessa faculdade, nem a representa, nem pode tomar iniciativas ou medidas (administrativas ou judiciais) em nome da Casa, fora da forma regimental. Mesmo quanto às informações sobre negócios municipais, não é admissível que o Vereador as solicite, em caráter individual, ao Prefeito ou a qualquer outra autoridade, devendo fazê-lo, sempre que o desejar, por intermédio da Câmara, a quem submeterá previamente o pedido.

Remuneração

A Constituição da República confere à Câmara competência para fixar a remuneração de seus Vereadores para a legislatura seguinte, através de lei (CF, arts. 29 e 29-A). Essa remuneração está vinculada aos limites e critérios fixados na Constituição Federal e aos parâmetros previstos na Lei Orgânica, cabendo ao legislador local fixá-la, considerando a capacidade de arrecadação de seu Município.

A exigência de que a remuneração seja fixada de uma legislatura para a outra tem por finalidade evitar que os Vereadores beneficiem a si próprios, o que violaria a impessoalidade que devem guardar no exercício de suas funções. Por conta disso, a jurisprudência vem

afirmando o entendimento de que não só deve a fixação ocorrer na legislatura anterior, como deve ser feita antes dos resultados das eleições.

Por ser agente político e detentor de mandato eletivo, o Vereador é remunerado através de subsídio pago em parcela única (CF, art. 39, § 4º), observados os seguintes balizamentos:

- anterioridade da fixação, ou seja, de uma legislatura para a outra, observados os limites máximos estabelecidos (CF, art. 29, VI);
- parâmetros populacionais (CF, arts. 29, VI e 29-A);
- total da despesa com a remuneração dos Vereadores não superior ao montante de 5% (cinco por cento) da receita do Município (CF, art. 29, VII);
- impossibilidade de exceder a 70% (setenta por cento) da receita em folha de pagamento da Câmara, incluído o gasto com o subsídio dos Vereadores (CF, art. 29-A, § 1º);
- limite de gasto total com pessoal de 6% (seis por cento) da receita corrente líquida do Município (LRF, art. 20, III, 'a');
- impossibilidade de exceder o subsídio mensal pago ao Prefeito (CF, art. 37, XI).

Impedimentos e incompatibilidades

Impedimentos e incompatibilidades são restrições impostas ao exercício do mandato de Vereador. A rigor, são vedações ao exercício de determinadas práticas e atos (administrativos e jurídicos).

Aos Vereadores aplicam-se, no que couber, as proibições e incompatibilidades prescritas na Constituição Federal para os membros do Congresso Nacional e na Constituição do Estado, para os Deputados Estaduais, devendo figurar expressamente na Lei Orgânica do Município (CF, art. 29, IX).

É de lembrar que as questões relativas a impedimentos ou incompatibilidades, bem como as concernentes à posse e exercício de mandato, deverão ser

solucionadas pela própria Câmara Municipal, segundo previsão na Lei Orgânica, e só serão revistas pela Justiça Comum (e não pela Eleitoral), provocada por quem de direito.

Prerrogativas

Os Vereadores são invioláveis no exercício da Vereança, por suas opiniões, palavras e votos, na circunscrição do Município (CF, art. 29, VIII). O Texto Constitucional assegura ao parlamentar liberdade e independência no exercício de seu mandato, porém essa garantia limita-se à circunscrição de seu Município, pois se ele manifestar sua opinião fora de seu território, ainda que em função de representação da Câmara, poderá ser processado por essa manifestação.

Por se tratar de garantia política e privilégio processual, matérias de competência privativa da União (CF, art. 22, I), não podem as leis orgânicas municipais legislar sobre o assunto. A única prerrogativa que os Vereadores têm em processo penal é a prisão especial (CPP, art. 295, II, com a redação modificada pela Lei federal nº 3.181/57). Essa prerrogativa, obviamente, só produz efeitos durante o processo criminal, visto que, após o trânsito em julgado da sentença condenatória, o cumprimento da pena será em prisão comum para todo e qualquer condenado.

De acordo com o art. 29, VIII, da CF, é garantida a “inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município” (excluindo-se a responsabilidade penal e a civil), ou seja, a imunidade material ou inviolabilidade parlamentar.

Desse modo, recebe o Vereador proteção no desempenho do mandato e no âmbito do território municipal, por suas opiniões, palavras e votos, a qual se limita ao trancamento da ação penal relativa aos crimes contra a honra, que compreendem a calúnia, difamação e injúria (arts. 138, 139 e 140 do Decreto-Lei nº. 2.848/1940, Código Penal - CP).

Não faz jus, contudo, à imunidade formal, que autoriza a suspensão da ação e do processo penal pelo cometimento de outros ilícitos penais. Não é outra a posição do Egrégio Supremo Tribunal Federal - STF:

A Constituição da República, ao dispor sobre o estatuto político-jurídico dos Vereadores, atribuiu-lhes a prerrogativa da imunidade parlamentar em sentido material, assegurando a esses legisladores locais a garantia indisponível da inviolabilidade, 'por suas opiniões, palavras e votos, no exercício do mandato e na circunscrição do Município' (CF, art. 29, VIII). Essa garantia constitucional qualifica-se como condição e instrumento de independência do Poder Legislativo local, eis que projeta, no plano do direito penal, um círculo de proteção destinado a tutelar a atuação institucional dos membros integrantes da Câmara Municipal. A proteção constitucional inscrita no art. 29, VIII, da Carta Política estende-se - observados os limites da circunscrição territorial do Município - aos atos do Vereador praticados *ratione officii*, qualquer que tenha sido o local de sua manifestação (dentro ou fora do recinto da Câmara Municipal). Os Vereadores - embora beneficiados pela garantia constitucional da inviolabilidade - não dispõem da prerrogativa concorrente à imunidade parlamentar em sentido formal, razão pela qual podem sofrer persecução penal, por delitos outros (que não sejam crimes contra a honra), independentemente de prévia licença da Câmara Municipal a que se acham organicamente vinculados. Doutrina. Jurisprudência (STF).

Vale ressaltar que a inimizabilidade penal do Vereador pela prática dos delitos assinalados deve estar relacionada com a exteriorização da sua posição quanto aos assuntos de interesse local, ocorrendo, em regra, no momento em que exerce quaisquer das funções inerentes ao mandato parlamentar, quais sejam, representação, fiscalização e deliberação de matérias. Portanto, não se restringe somente às questões do exercício do mandato em sentido estrito, mas apresenta correlação com todos os temas relevantes e de importância para a vida dos municípios levados ao Plenário ou não.

A imunidade material dos Vereadores alcança também o campo da responsabilidade civil, obstando a sua

responsabilização pela prática de ilícito civil decorrente de opiniões, palavras e votos proferidos no exercício do mandato e na circunscrição do Município. Trata-se, assim, de consequência lógica da garantia constitucional, representando vedação objetiva à imputação de prática de ato ilícito e, por conseguinte, da correspondente responsabilização (art. 186 c/c art. 927 do Código Civil).

O fato de o Vereador ser beneficiado pela imunidade material não significa que sua conduta não poderá ser apenada na esfera política, se, evidentemente, puder ser tipificada como infração político-administrativa ou falta ético-parlamentar. Trata-se, assim, de aplicação do princípio da independência das instâncias.

Neste sentido, se o Vereador cometer infração político-administrativa ou falta ético-parlamentar, poderá sofrer processo político e ser punido, nos termos do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara Municipal.

Perda do mandato

O Vereador pode perder o mandato, no decurso da legislatura, em virtude de:

- ato punitivo, que pode advir da própria Câmara, nos casos de conduta incompatível com o cargo, ou de falta ético-parlamentar que autorize a sua exclusão da Câmara. Pode provir, também, de ordem oriunda da Justiça, nos casos de condenação por crime funcional que acarrete a aplicação da pena acessória de perda ou inabilitação para qualquer função pública;
- extinção, que, como simples ato declaratório do perecimento do mandato, nos casos expressos em lei, será sempre da alçada do Presidente da Mesa.

Sobre este aspecto, cumpre rememorar que, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 76/2013, o voto secreto no Congresso Nacional para as votações envolvendo perda de mandato de parlamentares e apreciação de vetos do Poder Executivo foi extinto, passando a ser aberto, alterando, desta forma, a redação dos arts. 55, § 2º e 66, § 4º da Constituição Federal.

Neste particular, aplicando-se o princípio da simetria, a votação deverá ser aberta também em âmbito municipal, razão pela qual sugere-se que as Câmaras Municipais adequem a redação de seus Regimentos Internos e Leis Orgânicas Municipais ao novo regramento constitucional supracitado.

Tanto a perda como a extinção do mandato de Vereador deverão ter a sua previsão, o seu processo de julgamento e o seu procedimento estabelecidos na Lei Orgânica.

In fidelidade partidária

É de amplo conhecimento a prática disseminada na cultura política brasileira que tolerava a mudança de filiação partidária por parlamentares sem que tal medida importasse em prejuízo ao exercício do mandato. A questão, todavia, sofreu importante revolução após manifestação do Tribunal Superior Eleitoral - TSE, na Consulta nº 1.398, formulada pelo então Partido da Frente Liberal (atualmente, Democratas).

Apesar de a discussão sobre o tema ser antiga, até então prevalecia o entendimento de que o mandato parlamentar constituía direito personalíssimo a ser unicamente exercido pelo candidato eleito. Em razão disso, era possível a mudança de legenda partidária, no curso do mandato (ou da suplência, caso específico da consulta), sem que tal medida importasse em prejuízo ao exercício parlamentar, tal como vinha ocorrendo, generalizadamente, nas Casas Legislativas de todos os níveis federativos do país.

A partir da referida Consulta nº 1.398/2007, o TSE passou a sustentar o entendimento de que os mandatos obtidos nas eleições, pelo sistema proporcional (deputados estaduais, federais e vereadores), pertencem aos partidos políticos ou às coligações, e não aos candidatos eleitos. Considerou-se, portanto, ser “condição constitucional de elegibilidade a filiação partidária, posta para indicar ao eleitor o vínculo político e ideológico dos candidatos” e que “os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um outro partido

para outra legenda” (trecho do voto exarado pelo Min. Cesar Asfor Rocha).

Sustenta aquela Corte Eleitoral, ainda, que, nos planos político e prático, o vínculo de um candidato à legenda pela qual se registra e disputa uma eleição é o mais forte, se não o único, elemento de sua identidade política, podendo-se afirmar que o candidato não existe fora do partido político e nenhuma candidatura é possível fora de uma bandeira partidária. Isso porque, em nome da moralidade (CF, art. 37, *caput*), repudia-se o uso de qualquer prerrogativa que favoreça o interesse particular, admitido com severas restrições. Do contrário, não teria explicação o cômputo dos votos para a agremiação partidária nos casos mencionados no Código Eleitoral (art. 175, § 4º c/c art. 176). Se os sufrágios pertencem à agremiação política, inevitável que os mandatos também lhe pertençam.

Podem haver, todavia, hipóteses em que mudança partidária, pelo candidato a cargo proporcional eleito, não venha importar perda de seu mandato, como, por exemplo, quando a migração decorrer da alteração do ideário partidário ou for fruto de perseguição odiosa. Também é possível a aplicação do instituto do arrependimento eficaz, nas hipóteses em que o parlamentar desistir de sua mudança partidária e retornar ao partido político de origem. São, portanto, vários os temperamentos ao tema.

Ainda de acordo com o TSE, o partido político tem o prazo de trinta dias para formular pedido, escrito e fundamentado, de perda do mandato por infidelidade. Em caso de omissão, qualquer pessoa que tenha interesse jurídico ou o Ministério Público Eleitoral poderão fazê-lo, subsidiariamente, nos trinta dias subsequentes (art. 1º, § 2º da Resolução nº 22.610/2007 do TSE). O processo e julgamento desse pedido serão processados pelo respectivo Tribunal Regional Eleitoral – TRE, no caso de Estados e Municípios, observado o rito ali positivado (arts. 3º ao 9º da mesma resolução do TSE).

Proferida a decisão que ratifique a perda do mandato, o TRE cientificará o Presidente da Casa Política para que este declare a extinção do mandato do parlamentar infiel, nos termos fixados no Texto Constitucional (art. 55, V e seu § 3º) e na Resolução nº

22.610/2007 do TSE (art. 10), empossando o suplente nos dez dias subsequentes.

Mais recentemente, o STF, no julgamento dos Mandados de Segurança nº 30260/RJ e 30272/RJ, em que suplentes de deputados federais dos estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais reivindicavam a precedência na ocupação de vagas deixadas por titulares de seus partidos, que assumiram cargos de secretarias de Estado, decidiu que a suplência do cargo vago seja devida à coligação e não ao partido. Com efeito, se o quociente eleitoral para o preenchimento de vagas é definido em função da coligação, a mesma regra deve ser seguida para a sucessão dos suplentes, porque estes formam a única lista de votação que em ordem decrescente representa a vontade do eleitorado.

A matéria atualmente encontra disciplina no parágrafo único do art. 22-A da Lei nº 9.096/95 (dispõe sobre partidos políticos), com redação dada pela Lei nº 13.165/2015:

“Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito.

Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses:

I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

II - grave discriminação política pessoal; e

III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente”.

Pedidos de informação

Com o propósito de consagrar o princípio da transparência nos atos e contratos da Administração Pública, a Constituição da República conferiu ao Poder Legislativo a prerrogativa de fiscalizar as ações governamentais do Executivo e, para viabilizar o exercício dessa missão, estabeleceu a possibilidade da solicitação de informações.

Na esfera municipal, é a lei orgânica o diploma hábil para prever e disciplinar a função fiscalizadora do Legislativo local (CF, art. 29, XI). Não obstante, há de se observar que as funções de fiscalização e controle conferidas ao Legislativo devem ser desenvolvidas com a observância do princípio da harmonia e independência entre os Poderes (CF, art. 2º).

Sendo assim, pode-se depreender que deve o Executivo franquear, de modo organizado, o acesso dos Vereadores a todos os registros da Prefeitura que contenham elementos por eles solicitados, na forma regimental. Não está o Executivo municipal obrigado a fornecer, por escrito, número imenso de informações, por constituir-se em autêntica subserviência de um Poder a outro, em evidente desalinhamento à independência entre os Poderes.

A seguir, são elencados alguns requisitos que, a rigor, devem ser observados no pedido de informações encaminhado pelo Legislativo ao Chefe do Executivo:

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

Tais exigências devem estar expressas no Regimento Interno, necessária e rigorosamente observadas pelo Vereador solicitante da informação.

Comissões permanentes e especiais

Comissões são órgãos técnicos da Câmara Municipal constituídas de pelo menos três membros, em caráter permanente ou transitório. Destinam-se a elaborar estudos e a emitir pareceres especializados, bem como realizar investigações ou representar a Câmara. Na sua constituição, deve ser observada, também, a proporcionalidade na representação dos partidos ou blocos políticos.

As comissões permanentes ou legislativas são aquelas que se destinam a estudar as proposições e os assuntos distribuídos ao seu exame, manifestando sobre eles sua opinião para orientação do Plenário da Câmara por meio de pareceres específicos.

O Regimento Interno cria as comissões técnicas adequadas à Câmara, mas algumas são essenciais e indispensáveis. Entre tais, destacam-se as seguintes, cujas denominações podem variar de Município para Município, de acordo com a conveniência e necessidade:

- Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação, que se destina a opinar sobre o aspecto constitucional, legal e regimental das proposições, bem como analisá-las quanto ao conteúdo gramatical, de modo a adequá-las ao bom vernáculo;
- Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira, à qual compete, notadamente, opinar sobre proposições referentes a matéria tributária, abertura de créditos, dívida pública e outras que, de forma direta ou indireta, alterem a despesa ou a receita municipal;
- Comissão de Serviços Públicos, que tem por objetivo examinar as proposições referentes a educação, saúde, contratos em geral, obras públicas, pessoal e outras matérias relacionadas à prestação de serviços pelo Município.

As comissões denominadas especiais são aquelas que se destinam à elaboração e à apreciação de estudos de questões municipais, bem como à tomada de posição da Câmara em outros assuntos de reconhecida relevância. Tais comissões têm caráter transitório e geralmente são de três espécies:

- Comissão de Estudo;
- Comissão de Inquérito;
- Comissão de Representação.

As Comissões de Estudo são formadas visando a elaboração mais apurada de matérias submetidas à Câmara, como projetos de leis que demandem

pesquisa técnica ou adoção de mecanismos próprios incompatíveis com a rotina legislativa normalmente utilizada na Câmara.

As Comissões de Inquérito têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento Interno Cameral, e são criadas mediante requerimento de um terço dos membros da Casa, para apuração de fatos determinados, por prazo certo. Suas conclusões, de acordo com o caso, serão encaminhadas ao Ministério Público para que este promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores (CF, art. 58, § 3º).

As Comissões de Representação, por sua vez, têm por finalidade representar a Edilidade em atos externos, de caráter social, bem como durante o período de recesso da Câmara, e sua composição reproduzirá, quanto possível, a proporcionalidade da representação partidária. Para atuar durante o recesso, a comissão é eleita pela Casa na última sessão ordinária do período legislativo, com atribuições definidas no Regimento Interno.

Com apoio na Constituição da República, compete, ainda, às comissões, em razão das matérias de suas competências:

- discutir e votar projetos de leis em que se dispense, na forma regimental, a competência do Plenário (ali prevista a interposição de recurso de um percentual dos Vereadores para a apreciação da matéria em Plenário);
- iniciar os projetos de leis;
- realizar audiências públicas com entidades ou pessoas da sociedade civil;
- convocar Secretários Municipais e outras autoridades do Município para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;
- acompanhar junto ao Governo os atos de regulamentação, velando por sua completa adequação;
- receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer

pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

- acompanhar junto ao Governo a elaboração da proposta orçamentária, bem como a sua posterior execução;
- solicitar depoimentos de autoridades ou cidadãos;
- apreciar programas de obras e planos municipais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

Comissões Especiais de Inquérito

Como dito, as Comissões Especiais de Inquérito (CEI) podem ser instituídas pela Câmara Municipal, integrada por Vereadores em exercício, para apurar fato determinado e em prazo certo, de interesse da Administração local.

Essas investigações tanto podem destinar-se a apurar irregularidades do Legislativo como do Executivo, na Administração direta ou indireta, e, conforme a irregularidade apurada, ou será punida pela própria Câmara, através da perda do mandato, ou pela Justiça, quando se tratar de crimes de responsabilidade ou funcional, ou, ainda, através de indenização à Fazenda municipal. Em qualquer caso, porém, as conclusões do inquérito terão valor meramente informativo perante o órgão ou autoridade competente para a responsabilização do infrator.

A Comissão de Inquérito tem amplo poder investigatório no âmbito municipal, podendo fazer inspeções, levantamentos contábeis e verificações em órgãos da Prefeitura ou da própria Câmara, bem como em qualquer entidade descentralizada do Município, desde que tais exames se realizem na própria repartição, sem a retirada de seus livros e documentos, os quais podem ser copiados por seus membros ou auxiliares.

As conclusões da comissão devem, se for o caso, ser encaminhadas ao Ministério Público para que este promova a responsabilização dos infratores.

Sessões

O termo 'sessão' pode ser empregado para definir dois tipos de reunião: a 'sessão legislativa' e a 'sessão da Câmara'.

Sessão legislativa é o período anual de reunião da Câmara Municipal. Cada legislatura é composta de quatro sessões legislativas. As sessões legislativas dividem-se em períodos legislativos, cujas datas de início e de término são geralmente fixadas pela Lei Orgânica.

Em âmbito federal, o Congresso Nacional reúne-se, anualmente, de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro. Em âmbito municipal, pode a lei orgânica estabelecer os segmentos de distribuição desses dois períodos legislativos de acordo com as peculiaridades e interesses locais.

As reuniões marcadas para as datas acima mencionadas serão transferidas para o primeiro dia útil subsequente, quando recaírem em sábados, domingos ou feriados.

Além disso, em decorrência de mandamento constitucional, a sessão legislativa não será interrompida sem que seja aprovado pela Câmara Municipal o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, o qual tem como objetivo justamente definir as metas que o Governo deverá cumprir com a execução do programa de trabalho determinado pelo planejamento local.

Por sua vez, Sessão da Câmara (ou do Plenário) é a reunião dos Vereadores em exercício, no recinto do Plenário da Câmara, em número e forma regimental, para realizar as atividades de sua pauta. Tais sessões podem ser classificadas em três tipos:

- sessões ordinárias: são as que se realizam para as deliberações e trabalhos de rotina, em dias, horas e local prefixados em resolução ou no próprio Regimento Interno;
- sessões extraordinárias: são as que se realizam em caráter excepcional, para deliberações sobre matéria urgente, ou para posses, recepções ou homenagens de caráter

cívico e social, por isso denominadas sessões solenes;

- sessões solenes: são as convocadas para homenagens ou comemorações cívicas, em qualquer recinto e com qualquer número, pois nelas nada se delibera.

Com exceção das sessões solenes, nas demais o comparecimento do Vereador é obrigatório, e por suas faltas poderá perder o mandato, se assim dispuser a lei orgânica local.

Recesso parlamentar

O recesso parlamentar ocorre quando há paralisação momentânea dos trabalhos legislativos, entre uma e outra sessão legislativa (16 de dezembro a 14 de fevereiro, por exemplo), bem como entre o primeiro e o segundo períodos legislativos (1º a 31 de julho). Pode também ocorrer durante o ano, em razão de pequenas paralisações dos trabalhos legislativos, como, por exemplo, durante os festejos carnavalescos e a Semana Santa, dentre outros.

No período de recesso não funcionam o Plenário e as comissões, salvo as de inquérito ou as especiais, se assim dispuser o Regimento Interno, haja vista o prazo a que estão submetidas para a conclusão de seus trabalhos. Entretanto, não significa dizer que a Câmara estará totalmente fechada, pois a sua estrutura administrativa funcionará normalmente, apenas com ritmo de trabalho reduzido. Da mesma forma, as atividades da Mesa Diretora não poderão ser totalmente interrompidas.

Controle externo

O Prefeito deve prestar contas de sua gestão à Câmara, conforme determina a Constituição Federal em seu art. 31. Esse assunto é objeto de capítulo específico da presente publicação, a ser consultado para aprofundamento.

Capítulo 6

Processo Legislativo*

Conceito

Processo legislativo é o conjunto de normas a serem seguidas pelo Legislativo e pelo Executivo na formação das leis. Essa definição pode ser melhor entendida pela reprodução dos conceitos emitidos por alguns especialistas. Para os citados, processo legislativo é:

“... o conjunto de atos processuais que regula a elaboração dessas normas jurídicas – sua criação, modificação ou revogação”

(Joaquim Castro Aguiar e Marcos Flávio R. Gonçalves. *O Município e o processo legislativo*. Rio de Janeiro: IBAM, 2008, p. 71).

Ou então:

“... o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizados pelos órgãos legislativos visando a formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos” (José Afonso da Silva. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 458).

Os princípios gerais do processo legislativo encontram-se na Constituição Federal e aplicam-se aos Estados e Municípios. Entretanto, cabe adaptar as normas constitucionais para essas esferas de Governo, o que, no caso do Município, constitui matéria de sua Lei Orgânica, juntamente com o Regimento Interno da Câmara Municipal. Deve ser examinada, ainda, a Lei Complementar nº 95, de 26/02/98, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 25/04/01, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, embora não se aplique integralmente ao Município.

Neste capítulo, interessa apenas o estudo dos princípios e normas de formação da lei municipal.

Iniciativa das leis

A iniciativa é o ato pelo qual se propõe ao Legislativo a criação de uma lei. Em sendo manifestação de vontade, emanada de autoridade competente, deve ser sempre ato escrito. O instrumento da iniciativa é o próprio projeto a ser submetido à apreciação do Plenário.

A iniciativa pode ser geral e reservada. A primeira é a regra, da qual esta última é a exceção.

Iniciativa geral e reservada

A iniciativa é geral quando, concorrentemente, o Prefeito, qualquer Vereador, qualquer Comissão da Câmara ou os cidadãos podem submeter ao Legislativo determinado projeto. Será reservada, se da competência privativa do Prefeito, ou se apenas os membros da Câmara puderem exercê-la.

Pelo disposto na Constituição Federal (art. 61, § 1º, II), é da competência privativa do Chefe do Poder Executivo a iniciativa das leis que disponham sobre:

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

Nas três hipóteses mencionadas, a iniciativa das leis é privativa do Prefeito, posto que se trata de princípio constitucional decorrente do princípio da separação dos Poderes (CF, art. 2º), como já decidiu reiteradamente o Supremo Tribunal Federal (vide ADIn 872-2-RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence - DJU de

* Este capítulo foi revisto e atualizado por Marcos Flávio R. Gonçalves, advogado e consultor do IBAM.

06.08.93, p. 14.092; ADIn nº 1.353-0 - Rel. Min. Maurício Corrêa - DJU de 22.11.97, seção I, p. 38.759; Petição nº 1.623-1 - DJU de 14.12.98, seção I-E, p. 24, entre outras decisões). Há ainda a reserva dada ao Executivo pelo art. 165 da Carta Magna, segundo o qual as leis orçamentárias são de sua iniciativa privativa.

Para o Legislativo, a Constituição reservou a competência para propor projetos de leis fixando os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais e dos Vereadores, conforme estabelece a Emenda Constitucional nº 19, observadas ainda as Emendas Constitucionais nº 25/00 e nº 58/09. Já a criação, transformação e extinção dos cargos, empregos ou funções da Câmara, serão objeto de resolução, não se submetendo, portanto, à sanção ou veto do Prefeito.

A fixação da remuneração desses cargos, empregos e funções, por outro lado, se faz por lei de iniciativa do próprio Legislativo, por força da Emenda Constitucional nº 19/98, cabendo ao Prefeito a sanção ou o veto.

Outros projetos podem ser iniciados tanto pelo Prefeito, quanto por qualquer Vereador ou Comissão da Câmara ou ainda pela população, neste caso observados certos requisitos. Trata-se, assim, de iniciativa geral.

Iniciativa vinculada

Os projetos de leis do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Prefeito Municipal à Câmara nos termos da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). No que respeita a prazos para o envio dos três projetos, devem ser obedecidos os previstos na Lei Orgânica do Município. Neste caso, está-se diante de iniciativa vinculada e ao mesmo tempo privativa.

Iniciativa popular

A Constituição de 1988 admite a iniciativa de projetos de lei por parte da população que sejam de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, pela manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado (art. 29, XIII). É o que se chama de iniciativa popular, porque é o próprio povo que oferece à Câmara

o projeto, visando a sua transformação em lei.

Não pode ser de iniciativa popular matéria de iniciativa privativa do Prefeito, nem aquelas reservadas à Câmara.

Anteprojeto e projeto

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

Antes de dar-se forma a projeto de lei, convém estudar as normas a serem formuladas, de sorte que se atenda ao objetivo visado. Esse estudo inicial, que servirá de base ao projeto, constitui o anteprojeto.

O anteprojeto não é ainda o projeto, embora possa ter, ou tenha de fato, a forma deste. Qualquer pessoa pode ser encarregada de elaborar um anteprojeto. Não se inicia com isso o processo legislativo, que é desencadeado com a apresentação do projeto por alguém que tenha competência para fazê-lo, conforme viu-se no estudo da iniciativa.

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

Controle da tramitação

A tramitação dos projetos de leis e de outros atos deve pautar-se conforme as normas constitucionais, legais e regimentais pertinentes à questão.

O controle inicial deve merecer a atenção de todos quanto à competência da Câmara para tratar da matéria que é objeto da proposição. De início, deve-se observar que a Câmara só pode deliberar sobre assuntos de competência municipal e, nessa faixa, somente deve atuar no círculo que lhe foi reservado. Deste modo, a Presidência da Mesa deve deixar de receber qualquer proposição que verse sobre assuntos alheios à competência da Câmara (por não ser matéria ou da competência do Município ou da competência do próprio Poder Legislativo). O Regimento Interno deve cuidar disso, ditando ao Presidente da Casa o

comportamento a adotar ou o caminho a seguir.

Outra hipótese de vício da proposição é o da incompetência do seu autor. Se o titular de iniciativa e apresentação do projeto o detém de modo privativo, não deve ser tolerada a usurpação dessa competência por outrem.

Alguns Regimentos Internos especificam outras hipóteses em que a Presidência deixará de receber a proposição, como aquela que delega ao Poder Executivo atribuições privativas da Câmara. Outros órgãos que controlam a tramitação das proposições são as Comissões. A Comissão de Justiça e Redação, ou equivalente, fará exame e emitirá parecer sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto. Essa Comissão observa, portanto, se o projeto se coaduna ou se choca com normas jurídicas superiores.

As Comissões Técnicas permanentes, ou as Especiais que se formem, examinam os detalhes técnicos e o interesse público das proposições que lhes são distribuídas.

Urgência

O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa. Se, neste caso, a Câmara não se manifestar sobre a proposição no prazo determinado na LOM, ela será incluída na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação. Desse modo, as deliberações ficam suspensas, até que se delibere sobre o projeto em regime de urgência.

A Lei Orgânica do Município pode determinar prazo menor do que 45 dias para manifestação da Câmara sobre tais projetos de urgência. Convém salientar, todavia, que esses prazos não correm nos períodos de recesso do Legislativo nem se aplicam aos projetos de código. Parte-se do pressuposto de que os projetos codificados exigem estudos mais acurados, maior cuidado no seu exame e não devem ficar sujeitos a prazos de apreciação.

Codificação é o nome dado à elaboração sistematizada dos diversos princípios e normas pertinentes a determinada matéria, em certo ramo do Direito, como os relativos ao Código de Obras, Código Tributário, Código de Posturas, Estatuto dos Servidores etc. O

Executivo não pode solicitar prazo para apreciação desses projetos.

Medidas provisórias

A Constituição prevê o uso da medida provisória, que veio substituir – em termos – o decreto-lei editado pelo Presidente da República. Importante registrar que tais medidas foram vistas como reservadas ao Chefe do Executivo federal.

Em 2002, porém, o Supremo Tribunal Federal – STF, julgando a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 425-5, entendeu que os Estados podem adotar a medida provisória no seu processo legislativo, desde que prevista na respectiva Constituição.

Nesse passo, pode também o Município expedir medidas provisórias desde que a Lei Orgânica contenha previsão nesse sentido. As hipóteses de edição deverão ser as mesmas indicadas na Constituição Federal, ou seja, desde que haja relevância e urgência, descabendo o seu uso indiscriminado.

Quórum

Numa definição simples, *quórum* é o número de indivíduos presentes numa assembleia, necessário para o seu funcionamento ou votação. Na Câmara Municipal ocorre a exigência de *quórum*, o que vale dizer que existe número mínimo de Vereadores que deve estar presente para que o funcionamento ou a votação seja válida.

Note-se que há um *quórum* para funcionar e outro para votar. Salvo disposição em contrário da Constituição, as deliberações da Câmara serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria de seus membros (CF, art. 47).

Maioria

Existem vários tipos de maioria, como se demonstrará a seguir:

Maioria simples – é representada pelo maior número de votos dos Vereadores presentes à sessão. Por isso, diz-se também ser esta uma forma de maioria ocasional ou relativa, porque é extraída do número de Vereadores que se encontram no Plenário; não é,

portanto, prefixada. Se estiverem presentes seis Vereadores, a maioria simples será de quatro; se são nove Vereadores presentes, a maioria simples será de cinco. Assim, a maioria simples varia de acordo com o número de Vereadores presentes à sessão.

Maioria absoluta – corresponde ao número inteiro imediatamente superior à metade do número de Vereadores que compõem a Câmara. Muitas vezes é dada como sendo a “metade mais um”. Essa afirmação seria válida se o número de Vereadores fosse sempre par. Sendo ímpar, não é exata e a primeira definição é mais correta. A maioria absoluta está, por conseguinte, ligada à composição da Câmara, mais do que à presença. Se uma Câmara possui 11 Vereadores, sua maioria absoluta será invariavelmente seis, quer apenas seis Vereadores tenham comparecido à reunião, quer todos os 11. A maioria absoluta é fixa, não varia.

Maioria de 2/3 – outra forma de maioria, também fixada em razão ao número de Vereadores que compõem a Câmara. Significa a opinião de quase a totalidade dos Vereadores, perto da unanimidade. Em uma Câmara composta de 15 Vereadores, a maioria de 2/3 será sempre igual a 10, ou seja, são necessários os votos desse número mínimo de Vereadores para que a matéria seja aprovada.

Como se viu, a maioria absoluta e a maioria de 2/3 são calculadas em relação ao número total de Vereadores da Câmara.

Emendas

Emenda é a “proposta de direito novo como modificação do direito novo já proposto” (segundo a definição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho). A emenda é “uma correção formulada a dispositivo de uma proposição” (Joaquim Castro Aguiar). Propor uma emenda é, portanto, propor modificação ao projeto em tramitação.

O poder de emendar é reservado apenas à Câmara. Somente os Vereadores, conjunta ou isoladamente, inclusive a Mesa e as Comissões, possuem a faculdade de apresentar emenda.

Deve-se observar, todavia, que o Vereador não tem o poder de emendar a proposta de lei, mas apenas o

direito de propor emenda. O poder de emendar, ou seja, de aprovar o proposto, é do Plenário da Câmara e, em alguns casos, de suas Comissões.

O Prefeito não pode propor emendas. A afirmação de que essa possibilidade é reservada à Câmara significa também dizer que o Prefeito não pode alterar nem os seus projetos.

Pode, entretanto, ocorrer a hipótese de o Prefeito, depois de ter enviado mensagem contendo projeto de lei, sentir a necessidade de introduzir acréscimos na sua proposição inicial. Nesse caso, deve fazer uma mensagem aditiva, encaminhada ao Presidente da Câmara, justificando a medida. Pelo seu próprio nome – mensagem aditiva –, percebe-se que só pode haver acréscimo de dispositivos à proposição inicial, não podendo ocorrer supressão ou substituição de dispositivos. Assim, para realmente modificar o projeto, o Prefeito terá de retirá-lo e reapresentá-lo, já contendo, então, a reformulação pretendida. Quanto aos projetos que não são de sua iniciativa, o Prefeito não tem sequer a prerrogativa de enviar mensagem aditiva.

Já se pode concluir que o poder de emendar não acompanha o poder de iniciativa. O Prefeito tem competência reservada para iniciativa de certos projetos de lei, como se viu antes, e não detém o poder de emendar tais projetos, mas tem tão-somente a faculdade de enviar mensagens aditivas. Pode, no entanto, propor emendas à LOM, assim como a população também pode, sempre nas condições demarcadas pela própria LOM.

É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis que disponham, por exemplo, sobre criação de cargos, funções ou empregos na Prefeitura e autarquias municipais. Então, se a Câmara não pode iniciar o projeto, poderá emendá-lo?

Muito se discutiu, outrora, essa questão. A Constituição, todavia, não proíbe emendas aos projetos de iniciativa privativa do Executivo, desde que não haja aumento da despesa prevista (art. 63, I), ressalvada a hipótese a seguir.

As emendas ao projeto de lei do orçamento anual e aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso (CF, art. 166, § 3º):

“I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, estando excluídas as emendas que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei”.

As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

Como se vê, pouquíssimas são as restrições a emendas. Se o projeto for de iniciativa privativa do Prefeito, não pode haver emenda que aumente a despesa prevista, porém pode haver emenda que a diminua, ressalvadas as hipóteses das leis orçamentárias. As emendas serão aceitas somente se estiverem dentro das limitações mencionadas. Se o projeto não comporta emendas que resultem em aumento de despesa, emenda nesse sentido não será aceita.

No processo legislativo, existem regras básicas que devem ser atendidas para que a Câmara Municipal, através do seu Plenário, possa deliberar validamente. Todas as regras sobre *quórum*, votação, prazo etc. são muito importantes. A Lei Orgânica do Município especifica, de acordo com as condições locais, os detalhes dessas questões.

Rejeição ou aprovação do projeto

Submetido o projeto à deliberação da Câmara, esta poderá aprová-lo ou rejeitá-lo. O projeto de lei não há de ser necessariamente aprovado. Se o Plenário da Câmara não concorda com os termos da proposição, sobretudo quanto a assuntos que não possam ser objeto de emendas, poderá votar em contrário à sua aprovação, deixando de transformar o projeto em lei.

Após o processo normal de discussão e votação, uma das três hipóteses configura-se:

- o projeto é aprovado integralmente;
- o projeto é aprovado com emendas;
- o projeto é rejeitado.

O projeto rejeitado é o projeto repellido, desaprovado em votação. O projeto que não recebe a votação da maioria exigida é tido como rejeitado. Se o projeto é aprovado pela Câmara e vetado pelo Prefeito, e se a Câmara mantém o veto, o projeto é tido como rejeitado. Os projetos rejeitados, inclusive os não sancionados (com o veto mantido), são arquivados.

A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente pode ser objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros da Câmara. Corresponde a sessão legislativa aos trabalhos da Câmara, durante um ano (a sessão legislativa é dividida em dois períodos, em que se entremeia o recesso de julho).

O projeto não há de ser necessariamente aprovado, ou pode ser aprovado com emendas. De qualquer modo, a aprovação pela Câmara é condição essencial para o projeto vir a se transformar em lei. Observe-se que o projeto aprovado pela Câmara ainda não é lei. É tão somente um “projeto de lei aprovado”, que ainda não percorreu todas as etapas necessárias do processo legislativo.

Sanção

Aprovado o projeto de lei pelo Plenário da Câmara, ele será remetido ao Prefeito que, aquiescendo, o sancionará. A sanção traduz a aprovação do Executivo ao projeto, aprovação que pode ser expressa ou tácita. Será expressa se manifestada através da aposição da assinatura do Prefeito ao original preparado para votação, denominado *autógrafo*. Será tácita se ele não vetar nem sancionar, permanecendo omissivo, até decorrer o prazo previsto para sua manifestação.

A sanção, sob qualquer de suas formas, é que transforma em lei o projeto aprovado pela Câmara Municipal. Quando o Prefeito sanciona, está ao mesmo tempo promulgando a lei. A nova lei deverá, então, ser publicada.

O Prefeito tem prazo para sancionar (“aprovar”) o projeto ou para vetá-lo (“rejeitar”), no todo ou em parte. Esse prazo é de 15 dias úteis, decorrido o qual o silêncio importa em sanção. Dessa forma, a ausência de sanção e de veto não faz caducar o projeto, mas o transforma em lei, porque a omissão é forma silenciosa de sanção.

Veto

Assim como o Prefeito pode sancionar o projeto, pode igualmente vetá-lo. Concretiza-se a rejeição no veto, que é a recusa de sanção a projeto aprovado pela Câmara. Essa recusa, porém, terá de ser fundamentada. Dois são os fundamentos constitucionais para aposição de veto: a inconstitucionalidade e a inconveniência ao interesse público.

O projeto pode ser vetado por inconstitucional, ou seja, por ferir, direta ou indiretamente, preceito da Constituição. A Constituição é a lei fundamental ou suprema; por isso, qualquer norma ou ato federal, estadual ou municipal só terá validade se estiver em conformidade com a regra constitucional. O projeto de lei poderá ser vetado, também, por ser considerado contrário ao interesse público. Na segunda hipótese, o veto possui fundamentação de ordem estritamente política: o Executivo apenas o julgou contrário ao interesse público, ainda que seja constitucional. Dessa maneira, o Prefeito terá de dizer por que veta (“rejeita”) o projeto: são as chamadas “razões do veto”.

O veto pode ser total ou parcial. Será total, se abranger todo o projeto. Será parcial, se atingir apenas parte do mesmo, sem prejudicar o texto todo. O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea (CF, art. 66, § 2º).

Vetado o projeto, o Prefeito comunicará, dentro de 48 horas, ao Presidente da Câmara, os motivos do veto. A Câmara reunir-se-á, então, para apreciá-lo, deliberando se o aceita ou não.

A Câmara somente pode rejeitar o veto do Executivo pelo voto da maioria absoluta de seus membros. A Emenda Constitucional nº 76/2013 suprimiu do § 4º do art. 66 a referência ao voto secreto para apreciação do

veto. Agora, portanto, o voto é aberto, devendo a LOM adaptar-se nesse sentido.

A apreciação do veto deverá dar-se em determinado prazo, a ser previsto na Lei Orgânica. O prazo será de 30 dias, se outro não for estabelecido. Se nesse prazo não houver deliberação, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final, ressalvadas as matérias de medidas provisórias.

O veto a emendas apostas pelo Legislativo não restaura a redação original, o que muita gente desconhece.

Não é o veto uma deliberação absoluta, porque enseja a reapreciação do projeto pela Câmara, podendo esta acolhê-lo ou não. Dessa maneira, a aposição de veto sempre provoca nova apreciação do projeto, relativamente à parte vetada. Ao acolher um veto, a Câmara pode estar concordando com as razões do Prefeito, que pode ter percebido problemas que não foram vistos antes pela Câmara.

A Câmara somente pode rejeitar o veto do Executivo pelo voto da maioria absoluta de seus membros.

O veto pode, portanto, ser superado. Por isso, ele não é um ato definitivo e absoluto, mas que apenas recoloca o projeto em novo exame pela Câmara. Essa competência para apreciar o veto, que inclui o poder de derrubá-lo, demonstra que a Câmara é a vontade maior no processo legislativo. A vontade do Legislativo pode, pela manifestação de sua maioria absoluta, sobrepor-se à vontade do Prefeito.

O veto parcial não recoloca em debate todo o projeto. Só se reexamina a parte vetada. No caso desse veto, o restante do projeto, que está sancionado, deve ser promulgado e entra em vigor após a publicação, mesmo antes da reapreciação da parte vetada.

Após a deliberação em que se rejeitou o veto, será a nova lei devolvida ao Prefeito para promulgação. Se o veto tiver sido rejeitado e o Prefeito não quiser promulgar a nova lei, o Presidente ou o Vice-Presidente da Câmara a promulgará, conforme dispuser a LOM.

Promulgação e publicação

Com a sanção expressa ou tácita ou com a rejeição do veto, o projeto de lei transforma-se em lei, perfeita e

acabada.

A promulgação representa atestação de que a lei existe, pelo que deve ser obrigatoriamente executada e respeitada. Quando o Prefeito sanciona a lei, também a promulga, ato contínuo. Se o Prefeito apuser veto e este não for acolhido pela Câmara, ser-lhe-á devolvida a lei, para promulgação.

A promulgação indica, pois, que a nova lei é apta a produzir os seus efeitos jurídicos.

O Prefeito tem o prazo de 48 horas para promulgar a lei. Isso tanto nos casos de sanção expressa ou tácita, quanto nos casos em que se comunicou a rejeição do veto. Se não o fizer nesse prazo, a promulgação caberá ao Presidente da Câmara, também no prazo de 48 horas. E se, por fim, o Presidente da Câmara não promulgar a lei no prazo estipulado, a incumbência passa ao Vice-Presidente, sempre observado o que dispõe a Lei Orgânica.

Após a promulgação, ocorre a publicação da lei, para que todos tomem conhecimento do seu conteúdo. É a publicação condição essencial para que a lei opere efeitos jurídicos. Sem publicação, o ato normativo não terá eficácia. A publicação compete a quem promulgou a lei. Deve ser feita em jornal de grande circulação no Município, que tanto pode ser o Diário Oficial do Estado, um jornal oficial do próprio Município ou, em casos especiais, até em jornal particular, no qual a lei municipal autorize a publicação dos atos oficiais da Comuna. Na falta destes, entende-se como válida a publicação feita em local acessível ao público, na Prefeitura ou na Câmara.

Leis delegadas

A Lei Orgânica do Município pode adotar ou não o regime de leis delegadas, que serão elaboradas pelo Prefeito, após solicitar a delegação à Câmara Municipal.

Não serão objeto de delegação nem os atos de competência exclusiva da Câmara, tais como remuneração dos agentes políticos, elaboração do Regimento Interno e disposição sobre a organização interna da Câmara, nem a legislação municipal sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e

orçamentos e nem matéria que deva ser tratada por lei complementar.

O ato delegatório especificará o conteúdo da delegação e os termos de seu exercício. Se esse ato determinar a apreciação do projeto pela Câmara, esta a fará em uma só votação, vedada qualquer emenda.

2 O Município e o desenvolvimento local sustentável

Introdução*

Os últimos cinquenta anos foram marcados por profundas transformações no modelo de desenvolvimento econômico em escala global. Em decorrência, foram afetadas as relações de trocas comerciais em nível internacional, a divisão internacional do trabalho, os modos de produção e consumo em cada sociedade, a lógica de localização das empresas, as relações entre as sociedades e os Estados nacionais e os modelos políticos que regem as estruturas e os papéis dos respectivos aparelhos de Estado em cada nação. Uma palavra apenas designa tal processo de transformação, classifica e qualifica o atual momento da expansão capitalista: *globalização*.

Hoje não pairam dúvidas de que se vive numa *aldeia global*. Sabe-se que todos os fatos, por mais longínquos, afetam o modo de vida de todos e em todas as localidades. O alcance dos meios de comunicação faz com que as notícias cheguem de todos os lugares, e – ressalte-se – no próprio momento em que os fatos estão acontecendo. O uso de aparelhos celulares inteligentes (*Smartphones*), de computadores, de DVDs e de outros equipamentos hoje disponíveis, com a naturalidade de quem sempre conviveu com essas inovações, permite o acesso a essa informação e, mais ainda, permite a percepção, mesmo que superficial, da intensidade das mudanças. As chamadas “Redes Sociais”, são hoje uma realidade e permitem a mobilização de grupos de pessoas que nem se conhecem em torno de causas que entendem como comuns. Certamente se constituem em poderoso instrumento de comunicação que pode estar ao alcance dos gestores para se comunicar com os

cidadãos e para conferir transparência à sua gestão. Por outro lado, funcionam também como elemento de pressão da população sobre os gestores, inclusive na escala do Município.

Não são, contudo, apenas essas mudanças mais visíveis que caracterizam os novos tempos. Em outros processos na economia, na organização dos Estados nacionais, na formulação de políticas públicas e na atuação dos diferentes níveis de Governo em cada país, nos papéis reservados aos Governos Municipais e nas sociedades e comunidades locais também ocorrem mudanças perceptíveis e importantes.

Na verdade, nesse mesmo período, o conceito de desenvolvimento sustentável tomou forma e se disseminou, assumindo, em 2015, o caráter de compromisso dos países membros das Nações Unidas e formalizado em 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, objetivos que devem ser perseguidos e concretizados pelas ações de Governo, no que concerne aos Estados Federados, como no caso do Brasil, em seus três níveis,

Tais objetivos concretizam pactos setoriais instituídos em eventos promovidos pelas Nações Unidas em processo cujo marco inicial é a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos e Meio Ambiente, realizada em Vancouver – Canadá em 1976, quando a humanidade passou a construir a noção de sustentabilidade. A Declaração Final daquele evento enfatiza, em vários pontos, o foco nos assentamentos humanos e a preocupação com a qualidade de vida nas cidades, realçando a relação homem x meio, como tema central dos compromissos e preocupações compartilhadas entre os países membros das Nações

* Esta Introdução foi revista e atualizada por Alexandre Carlos de Albuquerque Santos, arquiteto e Superintendente das áreas de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e de Desenvolvimento Econômico e Social do IBAM.

Unidas.

Em seus Princípios Gerais, merece destaque o de número 11: *“As nações devem evitar a poluição da biosfera e dos oceanos e deve participar no esforço para acabar com a exploração irracional de todos os recursos ambientais, não renováveis ou renováveis no longo prazo. O ambiente é o patrimônio comum da humanidade e sua proteção é responsabilidade de toda a comunidade unidade internacional. Todos os atos realizados por nações e pessoas devem, portanto, ser inspirados um profundo respeito à proteção dos recursos ambientais sobre a qual a própria vida depende”*⁴.

Na medida em que a ideia do desenvolvimento sustentável começou a ser construída pela pregação do “respeito à proteção dos recursos ambientais” é que, do ponto de vista do senso comum, a expressão permanece associada à ideia de preservação ambiental, ou à perspectiva de assegurar às gerações futuras os recursos naturais para que possam, a partir de sua exploração, prover sua sobrevivência e necessidade.

Essa ideia, contudo, não se esgotou naquele momento, a essa Conferência de Vancouver, sucederam-se outras Conferências, Cúpulas e Reuniões, igualmente promovidas pelas Nações Unidas que pouco a pouco foram incorporando outras dimensões ao conceito que vão desde preocupação com as crianças, a inclusão e proteção da mulher, o combate às intolerâncias étnicas, religiosas e xenófobas, o combate à pobreza, as providências relativas às mudanças climáticas e riscos ambientais, chegando-se em 2015 à formulação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que representam hoje uma espécie de pauta comum ao bom governo.

Como mostram outros capítulos deste livro, o Estado brasileiro e, como parte integrante e indissolúvel dele, o Município, foi profundamente afetado por processos

de mudanças justamente decorrentes da inserção do país na economia global. A partir da Constituição de 1988, novos processos de descentralização intergovernamental e de participação cidadã em relação à coisa pública foram claramente sinalizados e a agenda de suas ações passaram a ser, desde 2015, igualmente balizadas pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que abrangem praticamente todos os campos da ação pública municipal, seja atuando diretamente, em cooperação com as outras instâncias de governo, em consórcios intermunicipais ou por meio da cooperação com o setor privado ou, ainda, com o terceiro setor.

A simples menção aos 17 ODS já nos evidencia as direções para as quais devem se orientar as ações de Governo na promoção do Desenvolvimento Sustentável.

Nesse contexto, realça o papel do Município. Ao Governo Federal, no mesmo contexto, vem cabendo o papel de gerente e apoiador de processos de gestão, tendo o equilíbrio monetário e financeiro como meta principal, com a focalização de investimentos em infraestrutura econômica ou em programas sociais de amplo alcance. Seja em decorrência dessa retração, seja por força de determinações normativas da Constituição de 1988, seja ainda pela busca do cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, substanciais parcelas de responsabilidade na prestação de serviços públicos e no equacionamento dos impactos resultantes dos ajustes estruturais no nível macroeconômico têm ficado a cargo dos Governos municipais.

Além do reposicionamento do papel do Município na prestação de serviços públicos, verificam-se, também provocados pelos mencionados ajustes, mudanças expressivas no mundo do trabalho. A introdução de inovações tecnológicas nos circuitos produtivos, afetando estabelecimentos econômicos urbanos ou rurais, aliada à falta de qualificação das pessoas para desempenharem novas funções, tem ampliado, de um lado, a ocupação informal, impondo o atendimento às necessidades de assistência social pelos Governos, sobretudo na escala local, e, de outro, exigindo a intensificação de processo de qualificação de mão de obra igualmente situado nos Municípios.

⁴ *Declaração de Vancouver sobre os Estabelecimentos Humanos, A partir do relatório da Habitat: Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos - Vancouver, Canadá, 31 de maio a 11 de junho de 1976 – in The Vancouver Declaration On Human Settlements habitat.igc.org/vancouver/van-decl.htm - (tradução do autor)*

Verifica-se no país, democratizado e sob expansão das tecnologias de informação e comunicação, notável evolução da participação social – seja pelo crescimento do número e da qualidade de atuação das organizações da sociedade civil, seja pela ação dos meios de comunicação de massa, que produzem efeitos sobre os indivíduos comuns, induzindo-os a participar política e efetivamente de assuntos que os afetam diretamente, seja ainda pelo papel cada vez maior das “Redes Sociais”. A conquista da cidadania investe os indivíduos de direitos de consumidor e de cliente também do Estado. A tendência é que o cidadão se torne cada vez mais exigente e que os Governos e as agências de prestação de serviços públicos atuem como empresas profissionais e competentes para satisfazer sua clientela.

A combinação desses fatores – mais encargos, recursos fiscais escassos e maior participação da sociedade civil – vem impondo aos gestores e às administrações municipais a busca de formas inovadoras de atuação que, articulando recursos de toda ordem e fundamentadas em conceitos de sustentabilidade, situem o Município como unidade promotora do desenvolvimento sustentável em seu território.

Embora nessa direção haja o registro de experiências bem-sucedidas, não se pode afirmar que exista modelo de atuação único ou replicável. As soluções identificadas como bem-sucedidas variam em função da escala da localidade, da abrangência da proposta, das condições políticas e institucionais específicas, do nível de engajamento da respectiva sociedade civil, das parcerias estabelecidas e dos recursos que as Administrações municipais lograram mobilizar em cada caso.

Se não há um modelo de atuação, há aspectos comuns a essas experiências que estão na base dos bons resultados, independentemente da natureza e do alcance da intervenção ou da escala do Município. A forma de abordagem, por exemplo, fundamenta-se em princípios de sustentabilidade ampliada quando envolve políticas sociais ou urbanas setoriais ou quando propõe promover o desenvolvimento local de forma integrada e sustentável.

A questão básica passa cada vez mais pela construção de uma visão estratégica de futuro do respectivo

Município, que, como já mencionado, desempenha papéis diferenciados no contexto onde se insere. Contudo, guardadas as devidas proporções, caberá sempre ao Município atuar na promoção do desenvolvimento econômico socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável, valorizando a importância da preservação de direitos ou a inserção da mulher e meninas.

Ao atuar na gestão dos espaços urbanos, os Planos que incidem sobre esses territórios – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, normas urbanísticas complementares, como os referentes ao perímetro urbano, ao uso do solo e do espaço urbano, obras particulares etc. - devem ter em vista a produção de espaços salubres, ambiental e socialmente sustentáveis e que contribuam para tornar a gestão das cidades menos onerosas; o mesmo deve ser considerado quando se elaboram Planos Setoriais, como os de Saneamento Básico – abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, um tema dramático para a maioria dos Municípios, coleta e destinação dos resíduos sólidos drenagem pluvial. O gestor deve estar atento ao conforto ambiental de sua população, mas não apenas a isso, deve observar o que vem sendo chamado de “eventos climáticos extremos”, o que sempre implica em riscos ambientais e sociais.

Ao programar seus investimentos, deve direcioná-los de forma planejada à adequada alocação dos recursos destinados às áreas e educação, saúde e assistência social, de modo a assegurar a equidade na distribuição dos serviços, e a qualidade de sua oferta.

A questão ambiental faz parte da agenda da maioria dos Governos municipais. Trata-se de preocupação universal e pública que, à medida que é assimilada pelas políticas locais, tende a transformar a abordagem em atribuições tipicamente municipais, como a já mencionada gestão do uso do solo e do espaço nas cidades. Mesmo na chamada área rural as responsabilidades dos Municípios vêm sendo ampliadas, sendo atualmente a instância responsável pelo Cadastro Ambiental Rural – CAR que a situa como elemento de controle e monitoramento do uso do solo no meio rural, em especial no que toca aos conflitos relativos ao uso econômico do território e às ameaças e prejuízos ao meio ambiente.

Deve ser lembrado que recursos ambientais e paisagísticos se constituem em enorme potencial de geração de renda, de trabalho, de receitas, de capitais, desde que explorados de forma adequada e com perspectiva de sustentabilidade. Por outro lado, é lição aprendida a exploração inadequada de tais recursos, que pode até conduzir a processos rápidos de acumulação econômica, mas com altos custos para a qualidade e as condições de vida, bem como para as próprias condições de gestão local no médio prazo.

Quando, contudo, se fala em sustentabilidade, ou quando se tenta idealizar um modelo de desenvolvimento sustentável, as dimensões sociais, econômicas, culturais e institucionais devem ser vistas de forma integrada e convergente, sempre se tendo em vista o alcance dos ODS, ou seja, a perspectiva deve ser ampliada.

Para isto é necessário compreender melhor o significado da expressão desenvolvimento sustentável, abandonando a ideia corrente de desenvolvimento, que está associada ao crescimento econômico, e incorporando outras necessidades ou imposições contemporâneas ao conceito, tais como: (a) a necessidade de se proceder a esforços efetivos de inclusão social; (b) a focalização em necessidades específicas das minorias étnicas e de gênero; (c) a compreensão e valorização dos contextos culturais característicos de cada localidade; (d) a necessidade de gerar renda e trabalho para as pessoas. A ideia de sustentabilidade associa-se, portanto, às de preservação, de sustentação e de continuidade, mas também a outras dimensões além da ambiental. Nesse sentido, os ODS são as principais diretrizes a serem perseguidas.

Realce-se, todavia, que em grande medida o sucesso e a continuidade de iniciativas bem-sucedidas de desenvolvimento sustentável na escala local dependem da adequada construção do que pode ser chamado de boa *arquitetura institucional* para os programas e projetos públicos que as Administrações locais podem implementar. Mesmo um projeto construído com base no respeito às demandas e potencialidades das organizações sociais locais, que considere o capital cultural latente e potencial das comunidades, que sinalize claramente para

alternativas de geração de ocupação e renda e que utilize de forma racional os recursos ambientais, pode não ter continuidade ou sustentabilidade se não estiver assentado sobre amplo conjunto de parcerias governamentais e não governamentais e sobre compromissos claramente estabelecidos para o conjunto de instituições envolvidas.

Neste sentido, o conjunto de medidas direcionadas ao desenvolvimento institucional das administrações municipais, tratado especificamente na quarta seção deste Manual, deve também ser sublinhado.

Finalmente, na medida em que a questão da promoção do desenvolvimento sustentável vem sendo tratada cada vez mais em escala supralocal, contemplando ações que se desdobram em territórios constituídos por mais de um Município, a disposição para o estabelecimento de parcerias e de consórcios intermunicipais é também exigência dos dias atuais.

Assim, o que se quer realçar na introdução desta Seção é que, no contexto atual, não resta alternativa para as Administrações locais se não aquela que as situa como agências de desenvolvimento sustentável, nas escalas local e microrregional, capazes de mobilizar as forças e capacidades das comunidades, potencializar e preservar seus recursos físicos, ambientais e paisagísticos, e que, de forma integrada, indiquem perspectivas concretas de integração e equidade social, respeito aos direitos humanos e sociais e criação de oportunidades inclusivas de ocupação e renda, tal como preconizado pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

Os capítulos incluídos nessa seção – Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Urbano e por fim Desenvolvimento Sustentável – reúnem aspectos específicos de cada uma dessas dimensões, aqui abordados de forma abrangente, e norteados pelos ODS e por uma visão integrada e integradora.

Capítulo 1

Desenvolvimento econômico*

Inserção da economia local no mundo globalizado

Desde o final dos anos 1980, a agenda dos diferentes níveis de Governo, organismos internacionais e organizações não-governamentais vem incorporando ações relacionadas à valorização da dimensão local da economia, apontando para o surgimento de nova estratégia de desenvolvimento, pautada na articulação entre os atores locais, visando a construção de pactos que unam esforços e otimizem recursos.

A edificação dessa nova estratégia decorreu, inicialmente, do processo de reestruturação produtiva e da subsequente crise mundial do emprego, estabelecida ainda no fim dos anos 1970 nos países centrais, e que assumiu no Brasil contornos ainda mais contundentes, em função da combinação entre redução da mão de obra pela inserção de novas tecnologias, reforma do Estado e abertura da economia.

Esses fatores que, ao longo desse período de cerca de 40 (quarenta) anos, foram de certa forma agravados em escala global, geraram outra crise, a dos Estados nacionais e, em especial, suas situações fiscais, e como consequência a sensível diminuição da capacidade de investimentos em infraestrutura. No caso dos países emergentes, e em especial do Brasil, resultaram em consequências graves e gargalos de difícil superação.

No Município brasileiro, a reestruturação da economia e a crise do emprego resultaram em aumento da demanda por mão de obra qualificada, especialização territorial da produção (arranjos produtivos locais) e ampliação da competição entre empresas e localidades, levando novos desafios para as

Administrações municipais, cada vez mais requeridas também como promotoras de desenvolvimento econômico sustentável e socialmente inclusivos. A intervenção da Administração, no contexto contemporâneo, demanda invariavelmente a abertura de espaços de diálogo com os atores privados e a construção de pactos amplos, nos quais sejam definidas ações conjuntas visando a criação e o fortalecimento das empresas locais e a expansão da oferta de ocupações e empregos.

Desse contexto surge a proposta do desenvolvimento econômico local e territorial, que consiste em modelo de dinamização da economia fundamentada numa visão de sustentabilidade ampliada, ou seja, com respeito ao meio ambiente, capaz de promover a inclusão social, e de respeitar as características culturais da localidade e de seu entorno. Deve, portanto, ser pautada pela articulação entre atores e na reorganização estratégica das forças produtivas e sociais existentes na localidade e no território do entorno municipal, exigindo, muitas vezes, ações compartilhadas com Municípios vizinhos. Nela parte-se da premissa de que o desenvolvimento local não é questão que dependa apenas da intervenção do Estado ou das atividades empresariais privadas, mas sim do modo como o conjunto da sociedade organiza sua produção, tendo em vista sua localização no território regional, nacional e global.

Nessa perspectiva, cabe ao setor público o papel de facilitador e fomentador das atividades produtivas, formulando e discutindo com os atores locais – empresários, empreendedores, lideranças comunitárias, sindicatos, universidades – estratégias de desenvolvimento econômico. Isso porque o Governo municipal, ancorado em suas competências constitucionais, pode promover medidas para fomentar a atividade empresarial, assim como ações

* Este capítulo foi revisto e atualizado por Alexandre Carlos de Albuquerque Santos, arquiteto e Superintendente das áreas de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico e Social do IBAM.

voltadas a proporcionar aos munícipes, na qualidade de cidadãos e atores econômicos da comunidade, oportunidades de emprego, trabalho e qualificação profissional.

Para identificar essas ações, torna-se necessário lançar novo olhar sobre o território econômico do Município e da região, com o objetivo de explicitar seus pontos fortes e fracos, visando traçar estratégias de atuação que promovam o desenvolvimento numa perspectiva de sustentabilidade, levando em consideração as possibilidades reais de inserção da economia local nos sistemas regional, nacional e global.

Muitos Municípios definem suas estratégias de intervenção por meio da elaboração de planos participativos de desenvolvimento local, calçados em visão coletiva das especificidades geográficas, perspectivas de inserção nos mercados regionais, realidade institucional e potencialidades produtivas subaproveitadas.

Os pactos decorrentes desses planos permitem que sejam mobilizadas as forças necessárias à realização de transformações substanciais na esfera econômica, refletindo diretamente na geração de trabalho e renda para a população local.

Deve-se, contudo, ter em vista que a dinâmica econômica local não é condicionada apenas por fatores locais. A política macroeconômica nacional, os fluxos internacionais de capital e a lógica globalizada da produção das grandes empresas, a localização e características dos mercados consumidores são elementos nos quais a capacidade de gestão das esferas locais de poder é praticamente nula. O mesmo se pode falar do impacto desses elementos sobre o cotidiano do Município.

Há ainda questões de âmbito regional que transcendem a esfera municipal, mas que podem ser trabalhadas por ações consorciadas de Municípios. Vários Municípios reunidos podem atingir escala suficiente para a realização de atividades que seriam inviáveis isoladamente. Isso pode ser encaminhado por meio de pactos regionais de desenvolvimento que englobem Municípios de identidade produtiva semelhante e disponham de mecanismos de integração física. Nesses casos, deve-se identificar

ações que contemplem a coletividade dos Municípios envolvidos.

Existem no Brasil inúmeros exemplos de Municípios que implantaram estratégias de desenvolvimento local, organizando fóruns, elaborando planos e implementando ações para dinamizar a economia local e regional. Mesmo quando não preside o processo, o engajamento da Administração Municipal é condição imprescindível para que as iniciativas possam ser bem-sucedidas. Isso se deve ao grande repertório de ações que o Município pode realizar no intuito de fomentar a economia local.

Ações municipais

O estímulo ao desenvolvimento econômico sustentado na esfera local tem por base a vocação municipal para exercer o papel de facilitador e impulsionador de empreendimentos. As autoridades municipais, em relação às outras esferas de Governo, possuem algumas vantagens que lhes são conferidas pela sua escala de atuação. A proximidade com o cotidiano da população e a possibilidade de diálogos diretos e continuados com suas lideranças permitem a formulação de políticas públicas conectadas às necessidades e especificidades da produção local.

Nesse contexto, as Administrações municipais têm se voltado para as questões relacionadas ao desenvolvimento local, considerando distintas vias de abordagem. Tanto procuram atrair investimentos de grande porte como atuam na esfera local do micro e pequeno empresariado, ou ainda buscam o fortalecimento e a formalização da exploração de atividades produtivas próprias e específicas à sua tradição e cultura, sendo estes últimos caminhos alternativos bem mais adequados à realidade do pequeno Município. O fomento aos pequenos negócios e aos empreendimentos cooperativos tende a impactar positivamente a estrutura social local, pois estimulam a distribuição de renda e induzem os segmentos populares a um comportamento mais ativo.

É importante, no entanto, que as ações municipais não sejam pensadas de forma isolada, e sim através de programa que contemple medidas para superar os diversos entraves existentes no circuito econômico local, trabalhando segmentos produtivos diferentes,

elos distintos das cadeias produtivas e empreendimentos de porte e caráter diferenciados. Dentre as ações mais comuns aplicadas nas estratégias de desenvolvimento econômico local sustentável, podem-se ressaltar algumas nas quais a participação do Município tem-se mostrado especialmente importante:

- ✓ *Conhecer o potencial produtivo existente e latente no Município e sua inserção nas cadeias produtivas regionais*

O passo inicial, para que se construa uma visão estratégica capaz de levar o Município a um novo patamar de desenvolvimento socioeconômico sustentável é conhecer o que é produzido no Município, não apenas a produção primária, mas também as indústrias de transformação, mesmo que constituídas como pequenas ou microempresas, e, mais que isso, avaliar como esse potencial de exploração econômica se inscreve e se articula na microrregião. Ou seja, que papel desempenha ou pode desempenhar o Município no contexto de território onde está inserido.

A reunião e organização de informações relevantes sobre o Município, sua análise cuidadosa e difusão para os seus órgãos e para outros atores cabe – principal, mas não exclusivamente – à Prefeitura. Em geral, tais funções são atribuídas ao órgão central de planejamento municipal ou ao de desenvolvimento local, que deve ter a cooperação de outros, internos ou externos ao Governo municipal. Este pode, também, desenvolver diretamente estudos e pesquisas específicos para levantar as informações necessárias, mas isso nem sempre está ao seu alcance, em termos técnicos e financeiros. Neste caso, deve recorrer a medidas simples e baratas, mas que produzam bons resultados: reuniões com representantes dos diversos setores; visitas e observações de campo; consulta a fontes indiretas (exemplos: publicações, outros documentos, resultados de censos, dados estatísticos etc.), produzidos por entidades especializadas, como universidades e institutos de pesquisa.

Essa coleta e análise de informações deve ir além do incentivo à produção primária – agropastoril ou mineral. Há que se levar em conta o que se chama normalmente de *agregação de valor*, ou seja, os

estabelecimentos capazes de transformar a matéria primária em algo direcionado ao consumo do mercado. Às vezes essas indústrias de transformação não se situam no próprio território do Município, mas existem na região. Aí começa a valer o conceito do que é chamado de Arranjos Produtivos Locais – APL, que conduz, mais uma vez, à necessidade de agir de forma cooperada.

Muitos Municípios e regiões têm sua economia concentrada na elaboração de determinado produto ou na prestação de um serviço específico. Quando essa especialização envolve diversas atividades da mesma cadeia produtiva, afirma-se que nesse Município ou região existe um Arranjo Produtivo Local – APL. O bom funcionamento dos empreendimentos integrantes do arranjo é fundamental para a economia local, e existem programas voltados especificamente para o fortalecimento de um arranjo produtivo existente em seu território. Apoiar o APL significa direcionar uma série de ações para segmento específico da economia, capacitando a mão de obra, oferecendo crédito adequado, promovendo pesquisa e inovação, auxiliando na divulgação dos produtos locais nos mercados regionais e adquirindo localmente parte da produção que seja útil aos seus programas e ações. Tal modalidade de ação visa a atender de forma integral a cadeia produtiva, garantindo que esta não sofra estancamentos na produção, comercialização ou consumo que paralise a economia local.

É ainda importante realçar a necessidade de integrar esse APL aos demais elos da cadeia produtiva mais ampla em que se inserem, de forma a fazê-lo parte dos circuitos econômicos regionais, nacionais e globais.

Tal abordagem é válida e importante quando se pensa em cadeias de produtos que hoje são comercializados e consumidos mundialmente, como, por exemplo, o Açaí e a Castanha do Brasil, que são extraídos da natureza por populações tradicionais da Amazônia e encontram seu consumo final em países de todos os continentes, ou em cadeias de produtos mais elaborados como a dos automóveis, por exemplo, que percorrem distintas cadeias de valor, inúmeros estabelecimentos de transformação e se integram com a materialização do produto final em parques industriais de grande porte, direcionados à comercialização nacional ou destinados

à exportação.

- ✓ *Estabelecer tratamento diferenciado para a produção cooperativada e as micro e pequenas empresas na legislação municipal*

Para que o Município, por menor que seja, atue no fomento ao desenvolvimento econômico, social e ambientalmente sustentável é preciso que as ações da administração municipal, com base numa visão informada e estratégica, direcionem sua comunidade para que esteja integrada a uma ou mais cadeias produtivas e se articule com os demais atores nelas atuantes.

Assim, o passo inicial deve ser o de estruturar a produção e mobilizar os distintos produtores para que focalizem sua atuação e ganhem escala de produção. Essa recomendação é necessária, sobretudo, em pequenos Municípios de base produtiva agrícola e dispersa e deve voltar-se à própria organização da produção, mobilizando os produtores para uma atuação cooperativa e cooperativada, fornecendo-lhes insumos e apoio técnico para que produzam em escala necessária à realização de processos favoráveis de comercialização com os compradores, certamente os estabelecimentos de transformação interessados na aquisição da matéria-prima em questão.

Se forem, contudo, criados estabelecimentos de transformação no próprio território do Município, ou seja, o próximo elo da cadeia produtiva, todos ganharão mais, mais empregos serão criados e mais tributos arrecadados.

A organização coletiva dos micro e pequenos empreendedores permite que negócios que se mostravam inviáveis individualmente tornem-se rentáveis, além de potencializar economicamente aqueles empreendimentos que já apresentam sustentabilidade. Os ganhos com o cooperativismo e o associativismo, no entanto, transcendem a dimensão econômica, visto que também são estimuladas as relações de solidariedade e os vínculos comunitários. Os Municípios podem apoiar as cooperativas através de capacitação e da cessão de espaços e maquinário para produção e comercialização. É também interessante a criação de espaços de cooperação entre empreendedores populares, nos quais é estimulada a

realização de ações coletivas como as compras conjuntas, nas quais são formados grupos de compradores para obter preços melhores no atacado.

A necessidade de oferecer um tratamento diferenciado para as micro e pequenas empresas pode ser importante passo para que tal fato se efetive. O incentivo à criação de pequenas e microempresas decorre de suas especificidades operacionais, bem como da capacidade de gerar trabalho e renda que esses empreendimentos apresentam. A Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 e suas alterações) foi elaborada justamente com o intuito de definir as diretrizes do tratamento específico a ser dispensado às empresas de pequeno porte. Essa lei confere ao Município importante papel, visto que muitas das ações capazes de facilitar o funcionamento dos pequenos empreendimentos dependem de regulação municipal. Ações relacionadas à facilitação da inscrição e baixa dos empreendimentos, bem como à tributação das micro e pequenas empresas, vem recebendo atenção especial nas leis formuladas em âmbito municipal. De modo geral, as medidas estimuladas pela legislação para Micro e Pequenas Empresas estão resultando na ampliação da receita das municipalidades, sobretudo no longo prazo, visto que as reduções de taxas e impostos tendem a ser compensadas pelo aumento da base de arrecadação, gerado pela formalização de micro empreendimentos.

- ✓ *Investir na implantação e recuperação de infraestrutura*

Outro grave problema enfrentado pelo Município brasileiro, sobretudo por aqueles mais afastados dos grandes centros, refere-se à inexistência de infraestrutura adequada para o desenvolvimento de suas atividades econômicas. A precariedade das condições de acessibilidade das estradas vicinais, por exemplo, é fator que afeta sobremaneira as comunidades rurais, comprometendo como já realçado o transporte, o escoamento e a comercialização dos produtos agrícolas ou daqueles que já passaram por processo de transformação.

Um dos mais graves problemas que enfrenta o país na atualidade é justamente o das condições de escoamento da produção, seja por meio de rodovias,

ferrovias e portos. Naturalmente, com exceção de Municípios que sediam portos, na maioria dos casos trata-se de problema que escapa à atuação da Administração Municipal. Contudo, quando pensamos no escoamento da produção primária, cabe especial atenção à abertura e ao estado de conservação das estradas vicinais, encargo do Município que, muitas vezes, representa gargalo ao desenvolvimento econômico local ou regional.

Nesse particular, cabe comentário específico aos Municípios que buscam e encontram na atividade turística sua alternativa de desenvolvimento. Com efeito, num país de dimensões continentais e com tantos e variados recursos ambientais e paisagísticos, é natural que essa seja alternativa a ser buscada, sobretudo, por ser atividade de ampla empregabilidade e de possibilidades reais de ganhos econômicos e financeiros. Também o turismo deve ser pensado como cadeia produtiva e como tal deve oferecer condições reais de desenvolvimento da atividade.

O turismo explorado de forma predatória tem o risco de comprometer os ativos ambientais e paisagísticos, justamente fatores de atração dos visitantes e, como se poderia dizer, a “galinha dos ovos de ouro” da localidade.

Para que se consolide como atividade econômica sustentável, realça o papel dos investimentos em infraestrutura. Desde a provisão de acessos que viabilizem de forma confortável a chegada do turista, à existência de *trade* capaz de o receber e abrigar. Por certo, o provimento desse *trade* – hotéis, pousadas, agências de receptivos, restaurantes e bares, entre outros atrativos culturais da localidade – é papel da iniciativa privada, contudo tratam-se de investimentos que só ocorrerão se e quando houver demanda de visitação e quando o Município possuir nível mínimo de infraestrutura instalada. Nessa direção, investimentos em infraestrutura em Municípios de economia centrada no turismo, desde obras de saneamento, que ajudarão a preservar o patrimônio ambiental e permitir conforto e salubridade aos visitantes, até intervenções de recuperação urbana que ampliarão o número de atrativos da cidade, são essenciais.

✓ *Apoiar a comercialização*

As dificuldades de comercialização de produtos e serviços constituem graves entraves ao desenvolvimento dos pequenos negócios, sobretudo nos Municípios de porte reduzido. Ações como a organização de feiras livres, realização de festas, exposição dos produtos locais nos circuitos de eventos comerciais da região e a recuperação e ordenamento de mercados populares são mecanismos eficientes para o fortalecimento das atividades comerciais, inclusive as associadas à cadeia produtiva do turismo. É fundamental, no entanto, que a construção e a revitalização dos espaços locais de comercialização sejam pensadas de forma aberta à participação dos atores locais, considerando as necessidades e restrições dos empreendedores, evitando simultaneamente a concorrência desleal com os empreendimentos formais e a implementação de exigências que inviabilizem as atividades.

Em Municípios de porte médio ou mesmo nos maiores, onde existem ou podem vir a se instalar estabelecimentos produtivos de maior envergadura, a questão do escoamento e comercialização está presente de maneira forte, as condições de acesso às vias – rodovias e ferrovias – nacionais ou estaduais, como já mencionado, devem estar no foco estratégico da ação municipal e constituir esforço conjunto dos gestores dos Municípios com identidades produtivas similares na região.

✓ *Facilitar o acesso aos serviços financeiros*

Todo e qualquer empreendimento demanda apoio creditício e financeiro para manutenção e expansão das suas atividades. A falta de acesso a esses serviços pode inviabilizar o surgimento e o crescimento dos empreendimentos locais, o que vem levando diversos Municípios a desenvolver ações no campo das microfinanças, ofertando crédito para empreendedores excluídos do sistema financeiro tradicional. As iniciativas de microcrédito vêm mobilizando a economia nas comunidades mais pobres das cidades brasileiras, constituindo forma eficiente de gerar postos de trabalho para a população em situação de maior vulnerabilidade social e econômica. Há Municípios que possuem bancos do povo ou instituições semelhantes voltadas para

oferecer crédito aos pequenos empreendedores, muitas vezes, acompanhado de ações de capacitação, assistência técnica e estímulo ao associativismo.

A própria rede bancária formal também dispõe de carteiras de microcrédito com essa finalidade, cabendo ao Município orientar pequenos empreendedores na busca da melhor alternativa de acesso a esses serviços.

✓ *Ampliar o acesso à tecnologia*

Alguns Municípios vêm investindo em políticas que ampliem o acesso dos empreendedores à tecnologia, viabilizando que as empresas locais se tornem mais competitivas e consigam ofertar produtos e serviços de maior valor agregado. Essas ações, que visam aproximar os centros de conhecimento e a iniciativa privada, apresentam significativa capacidade de gerar empregos diretos e indiretos em função do aumento da renda regional. A tecnologia, no entanto, não deve ser preocupação apenas dos grandes centros urbanos, dado que pequenos Municípios, em parceria com universidades próximas, centros de pesquisa agrícola e unidades de extensão rural, vêm estabelecendo programas que contemplam, a título de exemplo, o melhoramento genético de seus rebanhos de caprinos e bovinos, permitindo significativos ganhos de renda para os produtores familiares dessas localidades.

Também se registra a importância da conectividade em pequenos assentamentos rurais como elementos de acesso às informações sobre produção e mercados, custos de produção e de revenda de produtos e estabelecimento de condições de escoamento de produtos.

Com efeito, no mundo atual, a questão da apreensão rápida das facilidades tecnológicas, sobretudo no campo das telecomunicações, deve se constituir em foco importante, se não imprescindível, da preocupação dos gestores municipais e de sua equipe. Municípios tecnologicamente isolados do mundo globalizado atual ficam à margem das possibilidades de inserção de sua produção nas cadeias produtivas nacionais e globais.

✓ *Propiciar o acesso à capacitação de recursos humanos e ao empreendedorismo*

As iniciativas de qualificação profissional representam uma das formas mais tradicionais de o Governo municipal atuar no desenvolvimento econômico local. As novidades estão no fato de que hoje em dia essa capacitação propõe-se a ir além da qualificação técnica, visando fomentar atitudes empreendedoras na população local. Várias iniciativas preveem a inclusão de conteúdos ligados à temática do empreendedorismo na grade curricular das escolas municipais, fazendo com que os alunos concluam seu ensino com melhor informação acerca do mercado de trabalho e maior ímpeto para iniciar e gerir negócios. Existem ainda iniciativas de capacitação voltadas para o trabalho cooperativo e associativo, nas quais são fomentados valores como cidadania, solidariedade e senso de equipe. Ações como essas são fundamentais para difundir a cultura cooperativista por todo o território nacional.

A articulação com o SENAC, SENAI e SEBRAE e a atração para o Município ou a região de estabelecimentos de capacitação profissional e de gestão de pequenos e médios estabelecimentos econômicos são iniciativas que podem mudar o perfil da mão de obra local e, conseqüentemente, o próprio cenário de desenvolvimento econômico sustentável.

✓ *Realizar compras locais*

Alguns Municípios vêm orientando suas compras de forma a fortalecer os pequenos empreendimentos e os fornecedores locais em geral. Considerando que em boa parte dos Municípios brasileiros o Poder Público constitui o principal agente econômico, o direcionamento dos recursos para os pequenos negócios resulta na redução da evasão de divisas do Município e na ampliação da renda da população local. Por intermédio do Programa Federal de Aquisição dos Produtos da Agricultura Familiar, os Municípios podem adquirir alimentos para escolas e programas sociais diretamente de agricultores familiares e pescadores artesanais e de suas cooperativas. Algumas Administrações municipais também vêm buscando adquirir no comércio local produtos como uniformes dos alunos das escolas, roupas dos funcionários e o

enxoval dos hospitais, maternidades e postos de saúde, alimentando, assim, seu circuito econômico interno.

✓ *Políticas de incentivo e de atração de indústrias*

Ao longo das últimas décadas, os Municípios limitavam suas políticas de promoção do desenvolvimento econômico de suas localidades à criação de incentivos fiscais (do IPTU e do ISSQN, por períodos definidos) e incentivo em infraestrutura e, até mesmo, por meio da cessão de terrenos, nos chamados “distritos industriais”, com a finalidade de atrair investimentos em estabelecimentos econômicos de grande porte, sobretudo, industriais.

Por certo, são iniciativas que podem surtir efeitos no curto prazo, mas que devem ser adotadas com muito cuidado. Podem, por exemplo, gerar empregos e ativar os circuitos econômicos da localidade, mas se a mão de obra disponível na localidade não for compatível com os postos disponibilizados pelo novo estabelecimento, certamente irá produzir um fluxo migratório de pessoas que buscarão ocupar esses postos e que, por certo, irão demandar mais serviços e, conseqüentemente, maior mobilização de recursos públicos. Contudo, como o Município abriu mão das receitas que poderia auferir com o novo estabelecimento, não se beneficiará dos recursos tributários e terá dificuldades para entregar os serviços demandados pela população.

Por outro lado, dão lugar à chamada “guerra fiscal” que reposiciona a localidade no contexto regional, afastando-a de ações cooperativas com outros Municípios da região. Finalmente, podem gerar impactos não esperados sobre o meio ambiente natural e cultural.

Dessa forma, caso o gestor opte por solução nessa direção, com o sentido de promover o desenvolvimento econômico de sua localidade, deve ter em mente as implicações de tal decisão, e se assenhorar das informações necessárias à adequada decisão, seja na escala de seu próprio Município, seja na da região em que se inscreve. Do contrário, poderá até estar promovendo o desenvolvimento econômico local, mas num modelo que não será sustentado e, muito menos, socialmente inclusivo e sustentável.

✓ *Constituir ou integrar agência de desenvolvimento*

A construção de agências de desenvolvimento se baseia na experiência de outros países na criação de instituições para o fortalecimento da economia regional. A agência de desenvolvimento geralmente é coordenada por fórum integrado pelos Governos locais, empresas, instituições de ensino e pesquisa e demais atores engajados na esfera da produção. Cabe à agência formular, conduzir a execução de ações, a captação de recursos, a mobilização de outros atores e o estabelecimento de parcerias, sendo, portanto, instância fundamental para a construção de pactos sólidos que permitam a conjugação e o alinhamento de forças para o desenvolvimento dos Municípios.

Essa última proposta ressalta a necessidade de se organizar a estrutura municipal para participar dos espaços compartilhados de planejamento e para executar as ações que forem definidas como de responsabilidade da Administração no âmbito do Plano de Desenvolvimento Econômico Local e Regional. Considerando que tais ações não estarão restritas às atribuições de uma ou outra Secretaria, é necessário que sejam mobilizados todos os setores pertinentes da Administração Municipal. Entretanto, é importante que haja um consórcio intermunicipal e um órgão formal ou grupo de trabalho (conforme as condições locais) que detenha, pelo menos, a autoridade e a responsabilidade centrais nos processos de sensibilização, interlocução, negociação e articulação interna e externa e, sobretudo, de suporte técnico ao processo.

Na prática, esse órgão ou grupo desfruta de relativa autonomia jurídica, mesmo que suas decisões sejam tomadas por um conselho gestor, que inclua as autoridades dos municípios que o constituem e os eventuais atores privados que conjugam com sua existência. Nesse sentido, o mais importante é a qualificação do pessoal que lhe dará suporte técnico, o cuidado na seleção do seu perfil, em termos de conhecimentos, experiências, interesse e motivação pelo assunto. Por meio de uma agência de desenvolvimento sustentável de âmbito regional, será possível fazer com que as ações de caráter multissetorial possam ser implementadas de forma

articulada, integrada e coerente com as realidades locais.

A criação de agência de desenvolvimento regional, ou mesmo a integração de um Município a uma agência já existente na região, deve ser instituída por lei municipal, onde as atribuições, as responsabilidades e os organismos dos Municípios que estarão envolvidos diretamente no processo serão identificados. Em geral, como já mencionado, devem suceder a um processo de consorciamento municipal.

Considerações finais

É importante ter clareza de que ações como as aqui apresentadas devem passar por meticulosa adaptação à realidade local e regional para surtir os resultados almejados, visto que a criação de soluções adequadas ao contexto de cada Município ou região é um dos elementos imprescindíveis para o êxito de política de desenvolvimento econômico integrado e sustentável. Esse processo de adaptação e de elaboração de soluções precisas para os problemas da economia local ou regional não pode ser encaminhado de forma adequada, como já realçado no início desse capítulo, sem que esteja disponível e sistematizado um elemento crucial para formatação de qualquer política pública: a informação.

A inserção das administrações municipais na gestão da economia local não foi uma ação espontânea por parte dos governantes. Ela se deu essencialmente em decorrência da globalização e da ampliação da mobilidade das empresas e do capital, que gerou progressiva disputa entre localidades, demandando ações por parte do Poder Público que pudessem impedir o esvaziamento econômico.

Se, por um lado, os Governos locais não optaram voluntariamente pela adoção de estratégias de desenvolvimento local, por outro puderam constatar que tais práticas trazem amplos benefícios para a gestão pública, vez que essas estratégias favorecem o estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada, podem promover o compartilhamento de soluções integradas em escala microrregional e aproximam os gestores dos anseios da população.

A proposta de desenvolvimento local, no entanto, não pode ser tratada como uma panaceia. É necessário ter clareza acerca das limitações e possibilidades que o desenvolvimento local oferece em meio a uma economia mundialmente competitiva, na qual, muitas vezes, as possibilidades de resposta da localidade não conseguem minimizar o efeito do imperativo global.

Desenvolvimento local não significa delegar unicamente ao próprio Município a responsabilidade pelo bem-estar econômico e social da população, como se as localidades estivessem imunes a processos regionais, nacionais e mundiais sobre os quais têm pouca ou nenhuma governabilidade. Proposta sólida de desenvolvimento local deve prever, inclusive, a construção de parcerias com os níveis estadual e federal de Governo, convergindo o esforço federativo no sentido de criar intervenção que mobilize todas as esferas e instâncias de representação pelo desenvolvimento da localidade.

Se a proposta de desenvolvimento econômico local era concebida em uma lógica competitiva, o amadurecimento e evolução dessa proposta se dá pela ação solidária. Solidariedade entre os atores privados e públicos de um mesmo Município, cooperação regional entre Municipalidades de identidades semelhantes e ação conjunta entre a população local, os atores produtivos e todos os níveis de Governo, permitindo a consolidação de novo modelo de desenvolvimento “de baixo para cima”, sustentado por pactos amplos que transcendam a esfera econômica, incorporando variáveis culturais, ambientais, políticas e sociais, numa perspectiva de sustentabilidade em suas distintas dimensões.

Capítulo 2

Desenvolvimento social*

O desenvolvimento social é um tema de debate recorrente em diversos campos e distintas perspectivas. Interessa ao mundo da política e da economia, vez que, teoricamente as políticas públicas implementadas pelos governos junto à população, devem levar a este resultado coletivamente. É objeto de estudos que buscam analisa-lo em seus aspectos quantitativos (as estatísticas, os dados) e qualitativos (a efetividade, o impacto, os resultados).

Desenvolvimento é atualmente conceito que abrange diversos elementos que precisam estar presentes na realidade social, econômica, ambiental, cultural.

Esta noção conduz a um novo olhar para a realidade na qual se inscrevem as políticas públicas, cujas dimensões são plurais, dialéticas, diversas e carregam histórias e memórias ainda não contadas ou visibilizadas.

A história da humanidade mostrou que o desenvolvimento econômico, por si só, não é suficiente para garantir o bem-estar de todos.

E que “todos” é um conceito muito relativo que mostra uma miríade de possibilidades, de grupos sociais, de demandas, de especificidades e de pressões sobre as políticas públicas.

Pode-se dizer que um país é socialmente desenvolvido quando a sua população tem acesso a ótimo nível de qualidade de vida.

Nesse sentido, os padrões internacionais de qualidade de vida compreendem a satisfação de necessidades básicas como: alimentação necessária para atender aos requisitos nutricionais mínimos; trabalho; escola; acesso a hospital e assistência médica; moradia servida de água tratada; esgotamento sanitário; energia elétrica; coleta de lixo.

No caso brasileiro algumas dessas necessidades são reconhecidas constitucionalmente como um direito social:

“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015).

Neste texto são apresentadas algumas reflexões sobre o tema do desenvolvimento social a partir do marco referencial das políticas de saúde, assistência social e educação.

As ações desenvolvidas nessas áreas são reconhecidas como aquelas cujos resultados, quando positivos, apresentam bons impactos no que diz respeito ao desenvolvimento social e humano da população.

Desenvolvimento Social

Durante muitos anos, em especial no período entre 1960 e 1980 - com o incremento na industrialização brasileira nos anos de 1960 e o milagre da economia até a primeira metade dos anos de 1980 -, se acreditou que o desenvolvimento econômico resultaria por si só em desenvolvimento social.

A criação do Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg) na gestão do presidente Castelo Branco (1964-1967) é o pontapé em direção ao milagre econômico. Previa incentivo às exportações, abertura ao capital exterior, bem como reforma nas áreas fiscal, tributária e financeira e a realização de obras de grande porte como estradas e hidrelétricas.

Vale destacar que durante o milagre econômico o PIB alcançou 11,1% de crescimento anual; foram

*Este capítulo foi revisto e atualizado por Rosimere de Souza, assistente social e consultora do IBAM

construídas obras importantes, como a ponte Rio-Niterói e a usina de Itaipu; acelerou-se o processo de industrialização, em especial da construção civil com a criação do Sistema Financeiro Habitacional.

A crise do petróleo que atingiu muitos países, entre eles aqueles dos quais o Brasil dependia financeiramente, abateram a economia do país, que passou a pagar juros exorbitantes para o capital financeiro internacional, por uma dívida pública contraída para o financiamento desse mesmo desenvolvimento econômico.

O salário mínimo chegou ao menor valor da história, ficando abaixo dos US\$ 100, resultando em aumento da pobreza e da miséria; observou-se o aumento da inflação; os investimentos em saúde, educação e previdência foram mínimos; a moeda brasileira foi bastante desvalorizada frente ao dólar; várias denúncias de corrupção e favorecimento a empreiteiras ligadas ao governo.

As consequências disso para a população resultaram em medidas de arrocho salarial, desvalorização cambial e redução do poder aquisitivo e mais pressão sobre as políticas públicas de corte social.

Assim a realidade de um enorme contingente populacional ingressando na pobreza, a concentração da renda e as desigualdades sociais - reveladas no mesmo período em que o Brasil despontava entre as economias emergentes - evidenciou que desenvolvimento compreendido apenas como processo de crescimento e acumulação econômica não se reflete efetivamente em desenvolvimento social, ou seja, em distribuição justa e equitativa da produção, em justiça social, em melhorias concretas da qualidade de vida, na integração e promoção dos diversos segmentos sociais.

Neste contexto, os serviços de áreas como a saúde, educação e previdência ficaram prejudicados, pois não acompanharam o crescimento populacional e não receberam investimentos, perdendo assim a qualidade e eficiência.

Desde o início do ano de 2020 se assiste o alastramento da pandemia do Corona Virus (Covid 19) em quase todo o mundo, com impactos devastadores em países com economias frágeis e /ou com sistemas de proteção

social inexistentes ou insuficientes. Milhares de pessoas morreram acometidas pela contaminação do vírus, empresas foram fechadas e trabalhadores perderam os seus postos de trabalho e renda.

Enquanto a economia começava a dar sinais de fraqueza, na década de 1980, os impactos decorrentes da exploração da natureza, sem que tenham sido tomados os cuidados para a sua manutenção, a sua perpetuação, mostraram outros problemas que afetaram o ar, as águas, a terra, enfim, a sustentabilidade das gerações futuras, como se tem assistido nos últimos anos.

Realidade que se impõe afirmando e reafirmando que não há desenvolvimento econômico sem desenvolvimento humano, social e sustentável.

Uma definição conceitual em nível mundial para desenvolvimento sustentável reflete que a dimensão econômica do desenvolvimento pode ser capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender às necessidades das futuras gerações.

São visíveis os impactos positivos no que tange ao acesso à informação e à transnacionalização do capital e à abertura de novas oportunidades de trabalho, ocupação, empreendimentos, negócios e relações de produção.

A humanidade tem assistido nos últimos tempos à emergência de novo fenômeno econômico, decorrente do processo de globalização - com destaque para avanços nas formas de comunicação (informática, internet etc.), novos modos de produção e medidas de ajuste fiscal em muitos países no sentido de aumentar a capacidade de atrair investimentos, os quais vêm impactando os mais diversos contextos sociais e econômicos por todo o mundo.

Mas ao lado desses avanços também se observa o empobrecimento de grandes contingentes populacionais que não terão condições de alcançar os resultados positivos desse novo contexto do desenvolvimento econômico, em países da América Latina, da África Subsaariana e da Ásia, ficando expostos a toda forma de exploração e violência.

Esses acontecimentos devem ser acompanhados com a instituição de novas formas de relações de produção, capazes de responder às exigências do ajuste estrutural, mas que também projetem objetivos voltados para a humanização e a superação dos abismos sociais hoje existentes, assegurando-se dessa forma os direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal de 1988.

Na perspectiva da sustentabilidade, a busca por novo padrão de desenvolvimento deve se orientar por tipo de crescimento que aproveite com mais eficiência os recursos endógenos das localidades ou regiões.

Espera-se com essa iniciativa criar oportunidades de trabalho, de economias solidárias, de empreendimentos, de empregos e melhorar a qualidade de vida de populações ali residentes, contribuindo para a superação da pobreza, sob nova ótica, onde desenvolvimento social e desenvolvimento econômico situam-se numa perspectiva integrada e sustentável.

Nessa abordagem as localidades tornam-se campo privilegiado para que se avance em direção ao desenvolvimento sustentável e, por que não dizer, solidário e o Governo municipal se destaca como instância capaz de conduzir processo de mudança no tratamento tradicional de olhar e de agir sobre problemas sociais, como também na implementação de políticas inovadoras capazes de promover a integração e o efetivo avanço na conquista dos direitos e da cidadania plena.

Na escala do Município e das microrregiões (distritos, bairros, territórios etc.), é possível a construção de novas formas de solidariedade e parceria entre os atores sociais e o estabelecimento de redes, como formas de potencializar a capacidade de ação do Estado. Em última análise, pode-se dizer que o Município tem a missão de atuar como elemento de transformação social, política e econômica de forma sustentável.

Tais constatações vêm se constituindo em elementos impulsionadores de processos de descentralização intergovernamental e intragovernamental em todo o país e têm influenciado decisivamente a concepção de sistemas de proteção social e de programas setoriais

que se fundamentam em premissas de participação e integração intersetorial.

Atualmente o Brasil dispõe de diversas políticas de Estado⁵ voltadas para assegurar os direitos dos cidadãos nos mais distintos campos, com sistemas específicos para a execução de serviços voltados à população.

O marco institucional e as políticas públicas na área social

Os processos de descentralização, de reformas do Estado, de redistribuição de papéis entre as distintas instâncias de Governo e entre Estado e sociedade estão claramente espelhados no cenário institucional que vem sendo construído no Brasil desde o período da redemocratização.

Conformam tanto as alterações ocorridas na forma de prestação de serviços de atenção social – saúde, educação e assistência social –, quanto na concepção de iniciativas inovadoras implementadas em alguns Municípios na direção do desenvolvimento integrado e sustentável, da implementação de políticas específicas e de inclusão social de determinados grupos, orientadas para a promoção dos direitos de cidadania pela via da qualificação das políticas setoriais.

Neste contexto, a descentralização das formas de gestão e execução das políticas públicas, experimentada nos últimos 30 anos, tem representado papel estratégico no processo de desenvolvimento social.

Pode-se dizer que os movimentos sociais e de base local estiveram entre os grandes impulsionadores desse processo, que se iniciou na década de 1970, sob uma conjuntura política de grande mobilização pela redemocratização do País. Culminou, no final da década de 1980, com a consagração de conjunto de reivindicações por mudanças sociais, políticas e econômicas, enfim por novo padrão de desenvolvimento, na Constituição Federal de 1988. E

⁵ Refere-se à dimensão política e de soberania, ou seja, Estado-Nação.

encontra-se, desde os anos 1990, em consolidação, com a crescente responsabilidade do Município na provisão e gestão dos serviços, ao mesmo tempo em que se vão reduzindo as funções da União, que passa a assumir papel estratégico nas definições de programas setoriais de alcance nacional e na distribuição de recursos financeiros.

Com a gradativa transferência da implementação das políticas públicas da esfera federal para as esferas estadual e municipal, começam a surgir e a se desenvolver os diversos pilares que dão sustentabilidade a essa forma de gestão:

- *Aspectos legais*, marcados pelas leis instituidoras e regulamentadoras das políticas descentralizadas citadas neste texto, na área da saúde, assistência social, as resoluções dos respectivos conselhos das áreas afins, as portarias (incluindo as interministeriais) e as normas operacionais, como também por leis específicas que tratam dos direitos de determinados grupos sociais, a exemplo do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8069/90), o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003), a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) e o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015).
- Diversos *arranjos institucionais* destinados à prestação dos serviços públicos, tais como as secretarias governamentais, as coordenadorias, as unidades de atendimento, os programas territorializados, entre outros, voltados também para a ampliação da participação da população na gestão das políticas públicas, a exemplo dos conselhos setoriais, de programas e temáticos e as comissões municipais.
- *Mecanismos e instrumentos de gestão*, planos setoriais, consórcios intermunicipais ou regionais e pactos de adesão, entre outros.
- *Mecanismos e instrumentos de financiamento* e parcerias entre os entes públicos e a sociedade civil.

Política de saúde

As políticas na área da saúde foram as primeiras a ser descentralizadas com o desenvolvimento do Sistema Único da Saúde – SUS, previsto na CF de 1988, que teve início nos anos 1990.

No contexto da Política Nacional de Saúde, o SUS deve dialogar com outras áreas setoriais e com os movimentos no âmbito da promoção da saúde, como um modo de pensar e de operar articulado às demais políticas e tecnologias desenvolvidas no sistema brasileiro, contribuindo assim para a construção de ações que possibilitam responder às demandas sociais em saúde.

Ao consolidar as demandas na área da saúde, a Constituição definiu o seguinte em diversos artigos:

- a saúde é um dos direitos sociais (art. 6º);
- a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (art. 196);
- é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública e da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência (art. 23);
- compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre previdência social, proteção e defesa da saúde (art. 24);
- compete aos Municípios prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população (art. 30);
- são de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros

e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado (art. 197).

O SUS consiste em modelo de prestação de serviços e ações de saúde em âmbito nacional. Com concepção unificada, organiza-se de forma regionalizada e hierarquizada e sustenta-se em princípios similares aos da assistência social, tais como: acesso universal e igualitário; cobertura integral; gratuidade dos serviços; financiamento público; participação e controle social; e descentralização da gestão para Estados e Municípios.

O sistema abarca ainda ações de vigilância sanitária; fiscalização e controle de substâncias e produtos de interesse para a saúde; produção de medicamentos e de equipamentos; formação de recursos humanos na área de saúde; incremento ao desenvolvimento científico e tecnológico; além de colaboração na proteção do meio ambiente e na formulação da política e execução das ações de saneamento básico.

Observa-se aqui a interlocução da política de saúde com as outras áreas setoriais da política urbana, por exemplo.

As ações e serviços públicos de saúde devem ser financiadas com recursos do orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes, nos termos do art. 195.

No conjunto de medidas sob a gerência do Município, destacam-se as ações básicas, desenvolvidas por meio dos *agentes comunitários de saúde* e das equipes de *saúde da família*, iniciativas locais que possibilitam maior adequação das ações às necessidades da população.

São reconhecidos, dentre outros, dois caminhos para qualificar e ampliar a atenção básica:

- *Identificação de áreas estratégicas mínimas*, relacionadas a problemas de saúde de abrangência nacional e, portanto, prioritários para o SUS, como saúde da mulher, da criança e do adolescente, saúde bucal, controle da hipertensão, da diabetes, da tuberculose, das DSTs, em especial a AIDS, e da hanseníase.
- *Formação de “módulos assistenciais resolutivos”*, constituídos por um ou mais Municípios, de modo que se garanta o acesso

dos cidadãos às ações de saúde necessárias para atender problemas comuns, que nem sempre podem ser oferecidas em cada território municipal.

Isto significa que, na organização do sistema de saúde em cada Município, deve-se observar o nível de complexidade da demanda em razão da densidade populacional e das condições objetivas, isto é, da capacidade institucional de gestão de cada região para atender a essa demanda.

O Município é o principal responsável pela saúde pública de sua população. A partir do Pacto pela Saúde, assinado em 2006, o gestor municipal passa a assumir imediata ou paulatinamente a plenitude da gestão das ações e serviços de saúde oferecidos em seu território.

Naqueles Municípios com alta concentração populacional, a rede de assistência tende a ser mais complexa e fazem-se necessários arranjos institucionais supralocais. Trata-se, por exemplo, dos consórcios intermunicipais ou regionais ou qualquer outro arranjo institucional regional, como os envolvidos nas regiões metropolitanas.

São necessárias também ações voltadas para a sensibilização das equipes de saúde quanto ao problema da violência intrafamiliar relacionadas prioritariamente às crianças e adolescentes, aos idosos; à população de rua; às pessoas com deficiência e qualquer grupo social vulnerável como os tradicionais (populações indígenas, quilombolas, ribeirinhos amazônicos etc.).

A incorporação das necessidades e demandas específicas dos grupos sociais é hoje diretriz para a gestão local na concepção e implementação das políticas públicas de saúde. Ao mesmo tempo em que devem ser universais, devem ser sensíveis e interseccionais às especificidades de gênero, de raça/cor e de religião.

Um bom caminho para a construção de sistema municipal de saúde de fato aderente às necessidades locais é a participação de pessoas e organizações na gestão e monitoramento dos recursos e das políticas públicas através dos conselhos.

Os Conselhos de Saúde são instâncias de participação da população no monitoramento e avaliação da política pública de saúde. Suas deliberações devem orientar a atuação dos Municípios por meio dos Planos Municipais de Saúde. A participação da população também é possível nas conferências públicas, nas consultas virtuais públicas e em diversos espaços.

Atualmente existem boas práticas que podem ser tomadas como exemplos, nas áreas de saúde bucal, atenção à saúde de mulheres e gestantes, homens, idosos, crianças e adolescentes, saúde mental, saúde na escola e práticas integrativas e complementares do SUS.

São registrados também resultados sobre educação permanente e a formação profissional na prática das equipes; qualidade da saúde indígena na Rede de Atenção à Saúde; o cuidado à pessoa com deficiência, à pessoa com tuberculose e ao trabalhador; a atenção nutricional; e a assistência farmacêutica na atenção básica.

Política de assistência social

Pode-se dizer que as maiores transformações na assistência social do ponto de vista do conteúdo da política, do seu financiamento e da gestão, ocorreram após a aprovação da Constituição Federal de 1988 e principalmente da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, em 1993.

Instaurou-se a partir de então novo modelo de proteção social com a integração da Assistência Social, da Saúde e da Previdência Social no mesmo tripé da Seguridade Social. A assistência social foi alçada à condição de política pública. Nessa nova concepção, as diversas ações e iniciativas de atendimento à população deixam o campo do voluntarismo e passam a operar sob a estrutura de política pública de Estado, conforme dispõe o art. 203 da CF.

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS – Lei nº 8742/93) regulamentou os arts. 203 e 204 da Constituição e tornou possível a assistência social como dever do Estado e direito de cidadania, sem a necessidade de contribuição prévia.

A concepção de assistência social contida na LOAS visa assegurar benefícios continuados e eventuais, serviços

e programas socioassistenciais para enfrentar as condições de vulnerabilidade que fragilizam a resistência do cidadão e da família, dedicando-se ao fomento de ações impulsionadoras do desenvolvimento de potencialidades essenciais à conquista da autonomia.

De mero favor, de prática assistencialista e tuteladora, a assistência social, seus serviços e benefícios passam para novo campo, o dos direitos de cidadania. A assistência social exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e a garantia de direitos e de acesso para esses serviços, programas, projetos e benefícios sob sua responsabilidade.

No novo modelo socioassistencial implementado pela LOAS, os seguintes aspectos são estruturantes:

- *Primazia do papel do Estado como principal agente:* é reafirmado o papel do Estado como principal agente construtor e implementador das bases operacionais necessárias à realização dos serviços socioassistenciais. A perspectiva é a de um Estado dotado de sistema de gestão moderno, que utilize as inovações tecnológicas de gestão social e informação em busca de competência técnica e transparência política.
- *Agente público com função estratégica:* na condução do SUAS, o agente público desempenha papel estratégico, sendo o principal responsável pelas funções de execução, articulação, planejamento, coordenação, negociação, monitoramento e avaliação dos serviços desenvolvidos em consonância com sistema nacional unificado de gestão. A valorização do gestor público com a implantação do SUAS, em todo o território nacional, está pautada no pressuposto de que a assistência social é política pública de Estado e direito de cidadania.
- *Comando único nas três esferas:* o comando único nas três esferas de governo define a

organização e estruturação da Política Pública de Assistência Social e é legitimado pelas instâncias de pactuação e de negociação (Comissão Intergestores Tripartite – CIT e Comissão Intergestores Bipartite – CIB). Reconhece-se também a importância de espaços como o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social – FONSEAS e o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS na implementação da política.

- *Gestão compartilhada*: sob o controle social dos conselhos nos três níveis de governo, fica então possibilitada a gestão compartilhada. Tal modelo de gestão exige definição clara de competências em cada uma das esferas de governo, num processo integrado de cooperação e complementaridade, garantindo unidade e continuidade na oferta dos serviços socioassistenciais.

Em 2005, no sentido de dar caráter uniformizado às ações socioassistenciais, como já previsto na LOAS e na Política Nacional de Assistência Social (Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004), é aprovada a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

A universalização dos direitos sociais é um dos princípios desse novo modelo socioassistencial. Neste contexto, a assistência social, a partir do princípio da intersetorialidade, propicia o acesso de inúmeras pessoas em situação de vulnerabilidade pessoal e/ou social às demais políticas setoriais, abarcadas nos direitos sociais, uma vez que busca garantir segurança para seus usuários:

- *Segurança de acolhida*: provida através de ofertas públicas de serviços de abordagem em territórios de incidência de situações de risco, e de rede de serviços para a permanência de indivíduos e famílias, através de alojamentos, albergues e abrigos. Pressupõe, ainda, condições de recepção, escuta profissional qualificada e resolutividade no atendimento.
- *Segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais*: exige a oferta de auxílios em

bens materiais e em pecúnia de caráter transitório (benefícios eventuais) para as famílias, seus membros e indivíduos.

- *Segurança do convívio familiar*: oferta de serviços que garantam oportunidades de construção, restauração e fortalecimento de laços de pertencimento.
- *Segurança do desenvolvimento da autonomia individual*: ações voltadas para o desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício da cidadania e conquista de maior grau de independência pessoal.
- *Segurança social*: renda operada através de concessão de bolsas-auxílio e benefícios continuados.

Na concepção do novo modelo socioassistencial, essas seriam as condições fundamentais para tornar o usuário dos serviços da assistência alcançável pelas demais políticas públicas de trabalho, renda, cultura, lazer, moradia, meio ambiente, saneamento básico, saúde, educação.

A assistência social sempre trabalhou com a pobreza, com os pobres, os miseráveis, os desvalidos, os carentes, os vulneráveis. Entre tantas mudanças neste campo observa-se uma visão diferente, um conceito mais multifacetado, mais intersetorial, para explicar o que é a pobreza e como ela pode ser enfrentada, minimizada, erradicada.

Por sua vez, como sistema de gestão, esse arranjo institucional propõe, sob a primazia do comando do Estado, a organização em todo o território nacional de serviços socioassistenciais destinados a milhões de brasileiros, em todas as faixas etárias, com a participação e a mobilização da sociedade civil nos processos de sua implementação, cabendo aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a organização e gestão técnica e financeira dos serviços socioassistenciais.

O SUAS prevê organização participativa e descentralizada da assistência social, com serviços voltados para o fortalecimento da família, protegendo-a e apoiando-a.

Baseado em critérios e procedimentos transparentes, o novo sistema altera fundamentalmente operações como o repasse de recursos federais para as demais esferas, a prestação de contas e a maneira como os serviços serão organizados do ponto de vista da gestão de recursos.

Reorganiza também a rede de atendimento e, por conseguinte, redefine os conceitos de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais em seu âmbito:

- Os *serviços socioassistenciais* (definidos na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais – Resolução nº 109 do CNAS, de 11/11/2009) são atividades continuadas que visam a melhoria da vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observam os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos na LOAS.
- Os *programas* compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais. Eles são definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social, obedecidos os objetivos e princípios legais, com prioridade para a inserção profissional e social.
- Os *projetos* integram os dois níveis de proteção social do SUAS, básica e especial, de média e alta complexidade. Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio ambiente e sua organização social.
- Os *benefícios eventuais* correspondem às provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte,

situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

O SUAS comporta quatro tipos de gestão - dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União, sendo os Municípios classificados em três níveis de gestão (inicial, básica e plena), de acordo com a capacidade que cada cidade tem de executar e cofinanciar os serviços da assistência social:

- *Gestão inicial* corresponde ao tipo no qual foram enquadrados automaticamente todos os Municípios, após a aprovação do SUAS, que estavam habilitados conforme a NOB 98.
- *Gestão básica* é o nível em que o Município assume a proteção social básica e deve responsabilizar-se pela oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários e que promovam beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC e transferência de renda.
- *Gestão plena*, o Município tem a gestão total das ações de assistência social, independentemente da origem de seu financiamento.

Municípios em todos os níveis de gestão devem possuir Conselho, Plano e Fundo Municipal de Assistência Social e também fazer aportes ao seu fundo, conforme disposto no art. 30 da LOAS.

Para alcançar os níveis de gestão, entre outros requisitos, devem dispor ou planejar organizar sua rede de proteção social básica por intermédio dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e os Centros de Referência Especializada da Assistência Social – CREAS, quando couber, em quantidade proporcional ao seu porte, dentre outros compromissos.

A Política da Assistência Social na perspectiva do SUAS baseia-se na garantia de direitos sociais, defesa da justiça social e de compromisso profissional na qualidade dos serviços prestados à população.

Para o alcance desses ideais, é fundamental a constituição de corpo técnico funcional específico no

âmbito da assistência social e qualificação profissional para efetivar um trabalho técnico-político.

A política de recursos humanos, de descentralização, de financiamento e de controle social constitui eixo estruturante do SUAS. A implantação do SUAS requer atenção aos novos procedimentos técnico-operativos na direção da profissionalização e da capacitação dos quadros da assistência social, da rede estatal e da rede público-privada constituída inclusive por profissionais de diferentes áreas: conselheiros, representantes de organizações não-governamentais, lideranças de instituições, movimentos sociais e comunitários.

O que está em jogo na construção da identidade do trabalhador da assistência social é o desafio de consolidar o perfil técnico voltado para o interesse público de garantia dos direitos sociais e o compromisso com as relações democráticas na concepção e implementação da política proteção social.

Integra a NOB/RH-SUAS a política de capacitação dos trabalhadores públicos e da rede prestadora de serviços, gestores e conselheiros da área, de forma sistemática, continuada, sustentável, participativa, nacionalizada e descentralizada, respeitadas as diversidades regionais e locais, e fundamentada na concepção da educação permanente.

A contextualização e o papel da rede socioassistencial privada, por meio dos cadastros e das redes de atendimento, também se apresentam como de suma importância, já que grande parte dos trabalhadores da área encontra-se nas entidades e organizações de Assistência Social. Tais entidades são parceiras fundamentais na execução dos serviços socioassistenciais em todos os níveis de proteção social que estruturam as ações da política de assistência social.

Política de educação

Direito de todos e dever da família e do Estado, e inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, de valorização profissional, de gestão democrática do ensino público, a educação, tal como definida na Lei de Diretrizes e Bases – LDB (Lei nº 9.394/96, que recebeu várias alterações), tem por

finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o mundo do trabalho.

O formato assumido pela política de educação no Brasil é resultado dos debates travados nos longos anos em que foram traçadas as suas diretrizes e bases, em especial no período após a Constituição Federal de 1988. Assim como em relação à saúde e à assistência social, a educação integra o conjunto dos direitos sociais estabelecidos no art. 6º e é objeto de outros dispositivos constitucionais:

- a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família (art. 205);
- o ensino será ministrado com base nos princípios de gratuidade dos estabelecimentos oficiais (art. 206).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação é importante norma para o sistema de educação no Brasil e dispõe sobre os temas estruturantes da política. .

Conforme o art. 21 da LDB, a educação escolar compõe-se de:

- I - *Educação básica*: formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;
- II - *Educação superior*.

No que se refere às modalidades de ensino que permeiam os níveis anteriormente citados, tem-se:

- *Educação especial*: modalidade oferecida, preferencialmente, na rede regular de ensino, para educandos com deficiência. Existe um vasto conjunto normativo sobre este tema na área de educação em nível nacional e internacional;
- *Educação de jovens e adultos*: direcionada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria para essas modalidades;
- *Educação profissional*: que tem por objetivo conduzir o educando (aluno matriculado ou egresso do ensino fundamental, médio e superior, bem como ao trabalhador em geral,

jovem ou adulto) ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva, de forma integrada aos diferentes formatos de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia.

Devido à existência de comunidades indígenas em algumas regiões, há a oferta de educação escolar bilíngue e intercultural aos povos indígenas. Conforme o art. 78, essa modalidade de ensino tem por objetivos: (1) proporcionar aos índios, suas comunidades e povos, a recuperação de suas memórias históricas; a reafirmação de suas identidades étnicas; a valorização de suas línguas e ciências; (2) garantir aos índios, suas comunidades e povos, o acesso às informações, conhecimentos técnicos e científicos da sociedade nacional e demais sociedades indígenas ou não.

Neste contexto, atribui-se à educação a função de contribuir para a redução das desigualdades sociais, para a promoção da equidade e do desenvolvimento, sendo o nível de conhecimento um dos seus principais indicadores, como patrimônio social e cultural de toda a humanidade. Significa a compreensão de si e do mundo e também se traduz por capacidades ou habilidades que permitem a inserção individual na vida social e produtiva.

Compete prioritariamente aos Municípios atuar no ensino fundamental e na educação infantil – creche e pré-escola para crianças de zero a seis anos. No conjunto das obrigações do Estado com a educação, cabe ao Município a sua efetivação mediante a garantia de:

- *Ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurando-se igual acesso para todos os que a ele não tiveram oportunidade na idade própria.*

O ensino fundamental, com duração mínima de oito anos, podendo se desdobrar em ciclos, é obrigatório e gratuito na escola pública, e tem por objetivo a formação básica do cidadão, mediante desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo; compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;

fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, para a faixa que compreende dos sete aos 14 anos, importa responsabilidade da autoridade competente (§ 2º do art. 208 da CF). Isto significa que se pode responsabilizar, pessoal e diretamente, a autoridade incumbida da oferta deste direito, e não apenas o Poder Público em geral. É de responsabilidade do Poder Público local o recenseamento dos educandos no ensino fundamental, zelando por sua frequência à escola. Ressalta-se o importante papel dos Conselhos Tutelares em dar conhecimento dos casos de faltas injustificadas e evasão escolar.

Conforme a LDB, o ensino fundamental deve ser presencial, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais.

É permitida ao Município a atuação em outros níveis de ensino – médio e superior – somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

- *Atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino.*

Entende-se por educação especial a modalidade de educação escolar, oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos portadores de necessidades especiais (ou pessoas portadoras de deficiência).

Quando necessário, deverão existir serviços de apoio especializado, na escola regular, para atender às peculiaridades dessa clientela, sendo-lhes assegurados também currículos, métodos, técnicas, recursos educativos e de organização específicos, para atender às suas necessidades.

O atendimento educacional será feito em classes, escolas ou serviços especializados, sempre que, em

função das condições específicas dos alunos, não for possível a sua integração às classes de ensino regular.

Prevê-se também o atendimento ao educando no ensino fundamental através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, os quais serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

- *Organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração com a União, os Estados e o Distrito Federal, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.*

Os sistemas municipais de ensino compreendem:

I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;

II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III - os órgãos municipais de educação.

Cumpra ainda ao Município organizar, manter e desenvolver seus órgãos e instituições oficiais, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados, baixar normas complementares e autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do sistema de ensino particular.

- *Oferta da educação infantil em creches e pré-escolas*

Primeira etapa da educação básica, a educação infantil tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. Deve ser oferecida em creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade, e em pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade.

O Município pode obter recursos das seguintes fontes:

- *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE*: vinculado ao Ministério da Educação, tem como missão prestar assistência financeira e técnica e executar

ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos.

- *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)*: atende toda a educação básica, da creche ao ensino médio. Está em vigor desde janeiro de 2007 e se estenderá até 2020, estando em preparo sua prorrogação por meio de lei. É importante compromisso da União com a educação básica, na medida em que aumenta o volume anual dos recursos federais. Além disso, materializa a visão sistêmica da educação, pois financia todas as etapas da educação básica e reserva recursos para os programas direcionados a jovens e adultos.

Existem numerosos programas de iniciativa pública e privada que premiam experiências bem sucedidas no campo da educação e que podem ser consultados como exemplos, respeitando-se algumas características como porte populacional, regionalidade, orçamento.

Considerações finais

Como visto, o desenvolvimento social pode resultar do uso adequado dos recursos e instrumentos postos à disposição dos Municípios no âmbito das políticas sociais.

A forma como essas políticas foram formuladas, respeitando-se a participação da população na definição das prioridades, a cobertura e a qualidade do atendimento aos distintos grupos sociais e a justa distribuição dos recursos, tende a impactar os indicadores de desenvolvimento social.

Isto significa dizer que os gestores públicos municipais devem levar em conta o fato de que sua comunidade é composta por distintos grupos humanos com características específicas. Por exemplo, as necessidades de mulheres nem sempre são as mesmas dos homens, da mesma forma que o acesso a bens, serviços e oportunidades se dá de forma distinta para homens e mulheres.

Assim, políticas afirmativas, que se orientem para facilitar o acesso de mulheres a serviços ou benefícios

ou que reconheçam as distinções de gênero, podem se constituir em elementos notáveis de inserção social, criando-se atalhos para que as desigualdades sejam superadas. As estatísticas nacionais têm revelado que a grande maioria das famílias de baixa renda é chefiada por mulheres e que a multiplicidade de obrigações impostas a elas na cultura tradicional – cuidar da casa e dos filhos, educar, trabalhar etc. – constitui elemento a ser considerado quando se deseja alcançar o desenvolvimento social efetivamente igualitário.

O mesmo raciocínio se aplica às distinções, sobretudo de acesso a bens e serviços públicos, impostas aos afrodescendentes (pretos e pardos), que, embora se constituam na maioria da população, engrossam as estatísticas referentes à pobreza, violência e marginalidade.

Neste sentido, políticas afirmativas, sobretudo no que toca ao acesso à educação, ao atendimento à saúde, às oportunidades de formação profissional e ao emprego, podem conduzir a maior integração social e qualificação das condições de vida.

Em outras palavras, é importante investir do ponto de vista orçamentário no desenvolvimento dos capitais humano e social da respectiva comunidade. Entende-se por capital humano o conhecimento acumulado pelas pessoas e a habilidade, a capacidade de reproduzi-lo, de multiplicá-lo, o que envolve a educação, a saúde, a alimentação, a cultura e a pesquisa, dentre outros, e por capital social o nível de organização, de associativismo, de confiança e cooperação atingidos pela sociedade dos pontos de vista cívico e cidadão.

É importante lembrar que a baixos níveis de capital humano correspondem baixos índices de desenvolvimento humano, como também baixos níveis de capital social indicam baixos níveis de desenvolvimento social. Estes dois extremos dão lugar a altos custos para os Governos locais, pois, em decorrência dos baixos níveis de capital humano, tem-se o aumento da fileira dos assistidos por programas sociais e, com a inexistência de organizações capazes de cooperar com o atendimento dessa demanda, corre-se o risco de colapso no sistema de serviços, posto que os Governos não apresentam capacidade para dar

conta do problema, cujas causas tendem a aumentar e a reproduzir gerações de miseráveis.

Assim, para que se alcance o desenvolvimento humano e socialmente sustentável, é necessário preparar as condições, de modo que a capacidade de ação do Governo local se potencialize e ative um sistema de cooperação, construído na relação com a sociedade civil e as comunidades locais, bem como outros agentes, como as empresas e o comércio.

Com esse compromisso, o processo de concepção e implementação de políticas sociais voltadas ao desenvolvimento se qualifica.

Recomenda-se, para tanto, a atenção dos gestores para os seguintes pontos:

- a) visão estratégica e integrada, por meio de diagnósticos e planejamento participativo e integrado;
- b) construção negociada de agenda local de prioridades de desenvolvimento;
- c) articulação das ações entre Governos, organizações sociais, universidades e empresariado;
- d) fortalecimento da sociedade civil, por meio de estímulo à ação cidadã;
- e) fomento ao empreendedorismo;
- f) criação e fortalecimento de cenário institucional de participação (conselhos, comissões, orçamentos participativos, grupos de trabalho etc.);
- g) instalação de sistemas de monitoramento e avaliação.

Nessa visão, desenvolvimento passa a ser projeto construído coletivamente, capaz de conduzir seus integrantes à conquista de padrões mínimos de dignidade, equidade, igualdade, justiça social e respeito aos direitos humanos.

Ao Governo municipal cabe papel essencial na condução desse processo onde desenvolvimento social integra-se a desenvolvimento econômico, humano, urbano e ambiental, no esforço de bem governar.

O capítulo deste livro sobre participação popular no Governo municipal deve ser lido para complementar o entendimento sobre desenvolvimento social, como também aquele sobre Desenvolvimento Sustentável.

Capítulo 3

Desenvolvimento urbano*

Considerações iniciais

A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 30, que compete ao Município “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Cabe, portanto, essencialmente ao Município orientar a política de desenvolvimento urbano e conduzir sua implementação, observadas as regras gerais estabelecidas pela União e Estados e, quando for o caso, o planejamento metropolitano ou de aglomerações urbanas.

As cidades podem ser espaços privilegiados de inovação, avanço do conhecimento, produção cultural, oportunidades, diversidade. Na realidade brasileira, no entanto, as cidades são, quase sempre, profundamente marcadas pelas desigualdades sociais do país que se expressam de forma contundente no território e produzem contradições e tensões de diferentes ordens. Assim, tanto para ativar suas potencialidades como para enfrentar seus desafios, as cidades requerem políticas próprias, que busquem sempre a promoção de melhor qualidade da vida urbana, justiça socioespacial e equilíbrio ambiental.

As cidades brasileiras apresentam um sem-número de problemas resultantes não apenas do intenso processo de urbanização observado ao longo do século XX, mas sobretudo em razão de sua natureza excludente, verificada até os dias atuais. A urbanização acelerada entre os anos 40 e 70 do século passado transformou o país de perfil predominantemente rural até então, levando a população urbana a passar de cerca de 30% a quase 70% da população total em poucas décadas. Em 2019, de acordo com estimativas do IBGE, a população brasileira ultrapassou os 210 milhões de habitantes,

com cerca de 85% deles (mais de 175 milhões) vivendo em áreas urbanas. Apesar da tendência de estabilização do crescimento populacional, ainda que com variações regionais, as cidades continuam crescendo de modo expressivo, muitas vezes deixando para trás áreas com infraestrutura urbana instalada vazias, subaproveitadas ou em processo de deterioração. A distribuição da população urbana sobre o território e as condições precárias de moradia de grande parte das famílias mais pobres evidenciam desigualdades sociais profundas e enormes desafios para a construção de cidades mais justas.

Desde a Constituição Federal de 1988, com a inclusão de um capítulo dedicado à Política Urbana (artigos 182 e 183), e principalmente a partir da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 (Lei Federal nº 10.257, de 10/07/2001) o Brasil promoveu importante renovação do quadro jurídico que deve orientar a política urbana. Passadas quase duas décadas de sua aprovação, entre avanços e recuos na sua implementação, a agenda expressa no Estatuto da Cidade permanece atual: promoção do acesso à terra urbanizada e à moradia digna; combate à retenção especulativa da terra urbana; promoção da regularização fundiária de interesse social; proteção de áreas ambientalmente frágeis; preservação do patrimônio histórico e cultural; participação e controle social. A esses temas, contudo, outros ganharam relevância nos últimos anos e são atualmente centrais para a formulação da política urbana: mudanças climáticas; adaptação das cidades a eventos climáticos extremos; áreas de risco; conforto ambiental urbano; mobilidade urbana sustentável; equidade de gênero; envelhecimento da população; envelhecimento das edificações; segurança alimentar entre outros.

A agenda urbana ambiental atual é, portanto, mais complexa, requer mais qualificação técnica da gestão e

* Este capítulo foi revisto e atualizado por Henrique Barandier, arquiteto e consultor do IBAM

impõe responsabilidades a todos agentes, públicos e privados, que produzem a cidade cotidianamente.

Além da própria legislação brasileira, os acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário reafirmam a centralidade desses temas e do papel desempenhado pelas cidades como suporte à vida e ao desenvolvimento social e econômico em um mundo cada vez mais urbano. Nesse sentido, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS - ONU, 2015), a Nova Agenda Urbana (Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, 2016), o Acordo de Paris (21ª Conferência das Partes - COP21 - da UNFCCC, 2015) e o Marco de Sendai (Conferência das Nações Unidas sobre Redução de Riscos de Desastres, 2015) são marcos que devem referenciar a política urbana no Brasil, cabendo aos Municípios traduzi-los localmente.

Os impactos da pandemia Covid-19, por sua vez, lançam ainda mais incertezas sobre o futuro. Embora se trate de fenômeno recente, parece plausível imaginar que o modo de produzir cidades e os padrões urbanísticos deverão ser repensados também a partir dessa experiência certamente traumática. No Brasil, em especial, a pandemia parece reforçar a ideia, há tanto tempo apontada no campo do direito à cidade, de que a precariedade de acesso à infraestrutura de saneamento básico e as condições precárias de moradia de parte significativa da população são questões absolutamente centrais em nossas cidades.

O direito à cidade

O processo de urbanização brasileiro consolidou ampla rede de cidades de variados portes e gerou grandes concentrações urbanas, suportes importantes para a multiplicação das atividades produtivas e de serviços, bem como para apoio à produção agrícola. Contudo, não foi acompanhado dos adequados investimentos em infraestrutura, especialmente em habitação e saneamento, e, menos ainda, de instrumentos e processos permanentes de planejamento e gestão capazes de orientar a expansão adequada das áreas urbanas e promover a inclusão social.

Ao contrário, o histórico do crescimento das cidades brasileiras explicita a concentração de investimentos em áreas, bairros e infraestruturas de interesse de

grupos com maior poder aquisitivo ou de pressão política, não raramente promovendo a expulsão da população de baixa renda para as periferias urbanas ou áreas inadequadas à urbanização, reforçando, espacialmente, as condições negativas para esse grupo. Tais características não são observadas apenas nas grandes cidades ou nas áreas metropolitanas. Cidades de porte médio e mesmo pequenas cidades reproduzem esse padrão de ocupação e de exclusão, ainda que em diferentes escalas.

Se, historicamente, os investimentos e intervenções urbanas têm essa característica de “expulsar” ou segregar a pobreza, criando espaços privilegiados para as classes média e alta, hoje está claro que os impactos negativos desse padrão de urbanização afetam a população como um todo. Aspectos ambientais, como a falta de saneamento e seus reflexos na proliferação de doenças endêmicas, o transporte precário e o trânsito caótico das grandes cidades em quaisquer horários, o tempo de percurso e a poluição gerada, ou ainda as questões do desemprego e da violência, afetam a qualidade de vida da população urbana e também as atividades econômicas em geral, pois implicam menor produtividade, com maior custo.

Nesse contexto, o tema do *direito à cidade*, ou da *cidade para todos*, destaca-se como aspecto essencial para referenciar a Política Urbana e direcionar sua aplicação. A Constituição Federal de 1988 fundamenta o direito à cidade no princípio da função social da cidade e da propriedade urbana e o Estatuto da Cidade estabelece diretrizes e instrumentos para promoção do direito à cidade – que compreende, evidentemente, o direito à moradia digna - como estratégia para enfrentamento das desigualdades sociais e territoriais que caracterizam as cidades brasileiras.

Dentre as diretrizes gerais de política urbana estabelecidas no Estatuto da Cidade, destaca-se a primeira delas, que vincula a noção de direito à cidade à de cidade sustentável ao afirmar que o direito a cidades sustentáveis deve ser “entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Assim, a efetivação do direito à cidade compreende, também, o acesso aos demais direitos sociais. Referenciar a Política Urbana no direito à cidade significa avançar em estratégias para promoção da justiça social, criando melhores condições para o desenvolvimento local e de qualidade de vida da população do Município.

A função social da cidade e da propriedade urbana

Planejamento e controle do uso do solo urbano têm sido tradicionalmente atribuições do Município no Brasil. A Constituição Federal de 1988 reforçou esse papel ao reconhecê-lo como ente federado com competências autônomas sobre o assunto e por conter, pela primeira vez, capítulo específico sobre a Política Urbana (arts. 182 e 183).

Resultado da atuação de amplo conjunto de instituições articuladas em torno do Movimento Nacional de Luta pela Reforma Urbana, que reuniu movimentos sociais, entidades profissionais e acadêmicas e organizações não governamentais, os dispositivos constitucionais estabelecem os paradigmas para a política urbana baseados em três ideias centrais:

- a propriedade urbana deve cumprir sua função social, o que significa dizer que os interesses individuais estarão submetidos aos interesses coletivos na gestão das cidades;
- a retenção especulativa dos imóveis urbanos deve ser combatida e para isso o Município deve intervir para garantir que imóveis bem localizados, com acesso a serviços de transporte e infraestrutura, tenham aproveitamento adequado em atendimento às demandas da cidade e da coletividade;
- o reconhecimento da legitimidade das ocupações urbanas de famílias de baixa renda, em geral autoconstruídas, por meio da urbanização de assentamentos precários e da regularização fundiária de imóveis urbanos utilizados para fins de moradia como forma de garantir a segurança na posse.

No art. 182, destaca-se a indicação de que a Política de Desenvolvimento Urbano executada pelo Poder Público municipal tem por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Esse mesmo artigo indica o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (§ 1º) e que a propriedade urbana cumpre sua função social “quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (§ 2º). O art. 183 refere-se à figura do *usucapião urbano*, instituto jurídico que permite incorporar parcelas da população que vive em áreas informais à chamada “cidade formal”, através da titulação da propriedade.

A aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, recolocou o debate sobre a cidade e o planejamento urbano na agenda das políticas públicas. As diretrizes expressas na lei federal apontam claramente para o enfrentamento dos problemas sociais urbanos, da sustentabilidade das cidades, do reconhecimento da cidade real, da justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização. E os instrumentos por ela regulamentados oferecem condições para que os Municípios assumam o protagonismo na gestão urbana e induzam a novas lógicas de reprodução das cidades por meio de instrumentos de intervenção na dinâmica urbana.

Estatuto da Cidade: diretrizes e instrumentos da política urbana

Ao vincular o cumprimento da função social da propriedade urbana às exigências estabelecidas no plano diretor, a Constituição conferiu a esse instrumento novos contornos. No espírito do capítulo da Política Urbana da Constituição e do Estatuto da Cidade, o plano diretor deixa de ser aquele produto tradicionalmente concebido no campo estritamente técnico, para se tornar instrumento a ser pactuado com a sociedade, num ambiente de gestão democrática da cidade. Observados o marco jurídico e a participação social, os planos diretores passam a ser promotores e instrumentos de processo de planejamento municipal que deve associar as questões de uso do solo e acesso à

terra às políticas setoriais na perspectiva do desenvolvimento local.

O art. 2º do Estatuto da Cidade contém as diretrizes gerais que devem dirigir a política urbana, tendo por objetivo “orientar o pleno ordenamento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”. É a partir dessas diretrizes gerais e daquelas relativas às especificidades locais que os Municípios devem elaborar seus planos diretores, os demais instrumentos de planejamento e conduzir a gestão urbana e territorial.

A Constituição Federal indica que os planos diretores são obrigatórios para as cidades com população a partir de 20 mil habitantes. O Estatuto da Cidade amplia tal obrigatoriedade para Municípios que se situam em áreas metropolitanas ou aglomerações urbanas (definidas pelos Estados); que se encontram em áreas de especial interesse turístico e ainda para aqueles inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades com impacto regional e nacional, mesmo que tenham menos de 20 mil habitantes.

Mais recentemente, a Lei Federal nº 12.608/2012 tornou também obrigatória a elaboração de planos diretores para cidades “incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos”.

O mais importante, porém, é destacar que o plano diretor é o principal instrumento municipal de ordenamento do território. Ele deve, simultaneamente, dialogar com instrumentos de planejamento concebidos em outras escalas (zoneamento ecológico econômico, por exemplo), orientar a integração de políticas públicas setoriais que incidem no território municipal e indicar critérios e condições de aproveitamento do solo, particularmente do solo urbano.

Com essa abordagem, é recomendável que mesmo o Município que não se enquadre nas categorias indicadas de obrigatoriedade venha a elaborar seu plano diretor, pois nesse processo poderá estabelecer novo patamar para o planejamento e gestão de sua cidade e território, com impactos positivos para o

desenvolvimento local, respeitadas as suas escalas e peculiaridades.

Observa-se que o Estatuto da Cidade definiu também que “o plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo”, o que faz dele o instrumento adequado para se pensar, do ponto de vista local, as bases para o ordenamento do território, mesmo as porções destinadas a atividades não urbanas. Nesse sentido, é necessário compreender também que a noção de direito à cidade pressupõe a compatibilização do desenvolvimento urbano com a proteção dos recursos ambientais e que, numa perspectiva ampliada de seu alcance, não deve ser associado a todos assentamentos humanos. Dessa forma, deve buscar também proteger e valorizar as comunidades rurais de base familiar e as comunidades tradicionais.

O Estatuto da Cidade consagra conjunto de diretrizes que orientam a ação do Prefeito e dos agentes municipais para o planejamento. Verifica-se nas diretrizes clara sintonia entre o desenvolvimento urbano e a gestão ambiental, articulando os direitos dos cidadãos, os investimentos públicos e a qualidade de vida nas cidades.

Em síntese, as diretrizes gerais da política urbana podem ser agrupadas em seis eixos temáticos para orientação da ação municipal:

- garantia do direito à cidade sustentável com promoção do acesso à terra urbanizada;
- organização do território e capacidade de infraestrutura;
- desenvolvimento urbano e integração municipal;
- preservação do patrimônio ambiental, histórico e cultural;
- gestão social da valorização da terra;
- gestão democrática e controle social.

Além das diretrizes, o Estatuto da Cidade consolida na legislação federal amplo conjunto de instrumentos jurídicos, urbanísticos e tributários que, respondendo às estratégias a serem definidas no plano diretor, podem ser usados para induzir ou deter o

desenvolvimento urbano em determinadas áreas, ocupar vazios urbanos, aumentar ou manter a densidade de ocupação, preservar áreas de interesse ambiental e cultural, orientar a mudança ou a diversidade de usos e, sobretudo, ampliar o acesso a áreas bem localizadas e a oferta de infraestrutura e serviços urbanos.

Pode-se dizer que o papel do Município na formulação e implementação da política urbana se alterou significativamente a partir do Estatuto da Cidade. Hoje, o Município pode, em benefício da coletividade, interferir mais diretamente no mercado de terras, visando a recuperação da valorização fundiária decorrente de investimentos e públicos e, de modo mais amplo, do próprio processo de urbanização. Assim, é possível viabilizar recursos para garantir o financiamento do desenvolvimento urbano advindos da própria dinâmica de reprodução da cidade. Recursos esses que resultam de esforços coletivos e que, sem a intervenção pública, são apropriados privadamente. O Município pode também instituir mecanismos que condicionem o licenciamento de empreendimentos potencialmente impactantes à adoção de soluções de mitigação ou compensação dos mesmos. E pode, ainda, induzir o aproveitamento de imóveis vazios ou subutilizados que geram deseconomias para toda a cidade. Nessa perspectiva, destacam-se, como instrumentos privilegiados, a outorga onerosa do direito de construir ou de transformação de uso, o estudo de impacto de vizinhança e o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

Se bem utilizados, os instrumentos regulamentados no Estatuto da Cidade podem representar significativo avanço em relação ao planejamento urbano tradicional. Para tanto, sua incorporação deve buscar a adoção de política urbana comprometida de fato com a transformação do cenário de exclusão territorial e desigualdades sociais urbanas.

Com quase 20 anos de aprovação do Estatuto da Cidade, no entanto, a aplicação desses instrumentos não está ainda consolidada numa nova ordem urbanística. A mobilização para elaboração de Planos Diretores Participativos nos anos 2000 foi importante, possibilitou relevantes discussões sobre problemas urbanos e o futuro das cidades e resultou em número

significativo de Municípios que se dedicaram à tarefa de formular novos instrumentos de planejamento urbano e territorial. Avalia-se, porém, que, de modo geral, a partir da primeira geração de planos diretores pós-Estatuto da Cidade pouco se avançou nas estratégias para garantir o acesso à terra urbanizada pelas populações pobres e pouco se aproveitou o potencial dos instrumentos disponíveis para orientar o redirecionamento da política de desenvolvimento urbano. Muitas vezes, nem tanto pelo plano diretor em si, mas pela não atualização de práticas de gestão, de processos de trabalho e da legislação urbanística complementar que permitem a operacionalização de muitos dos dispositivos encontrados nos Planos Diretores.

Em suma, apesar dos enormes avanços registrados na primeira década do século XXI e no início da década atual quanto à renovação do quadro jurídico brasileiro no campo da política urbana, sua tradução na legislação urbanística local e, mais do que isso, nas condições de vida nas cidades, permanece como desafio para as administrações municipais.

Nos últimos anos, em razão da obrigatoriedade de revisão dos planos diretores a cada dez anos, muitos Municípios têm se dedicado à atualização daqueles planos elaborados logo após a aprovação do Estatuto da Cidade. E nesse contexto, alguns aspectos merecem destaque. Primeiramente, observa-se que a existência de um plano anterior, mesmo que apenas parcialmente implementado ou até mesmo praticamente deixado na gaveta, já estabelece um patamar mais elevado para a discussão de desafios e propostas em cada cidade. Ao mesmo tempo, o avanço nos marcos regulatórios das políticas setoriais induz também à necessidade de equipes técnicas mais qualificadas para a condução desses processos de planejamento. E Municípios que conseguiram avançar na organização de suas bases de informações têm demonstrado mais capacidade de promover, no âmbito do plano diretor, a articulação de políticas estruturantes do território, bem como de desenvolver propostas mais detalhadas e aderentes à realidade local. Por fim, apesar de alguns discursos que buscam desqualificar o relevante papel da participação social na formulação da política urbana, a ação de órgãos como o Ministério Público muitas vezes tem sido

decisiva no sentido de garantir a permanência de espaços democráticos de discussão com os diferentes segmentos sociais. Na busca permanente por reforçar espaços institucionais de relacionamento entre governo e sociedade para a gestão urbana e ambiental, destaca-se, ainda, a necessidade de fortalecer e aperfeiçoar instrumentos que possam favorecer de fato a integração das políticas setoriais, assim como a articulação entre os três entes da Federação (Município, Estado e União), a partir de relações mais estáveis de efetiva cooperação institucional em prol de novo modelo de produção das cidades.

Neste aspecto ganham relevância especial os Municípios integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, sujeitos às políticas regionais com efeitos sobre os seus territórios e dinâmicas de desenvolvimento local, sobretudo nas questões supramunicipais, ou aquilo que o Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015) chama de funções públicas de interesse comum, que requerem articulação e negociação diferentes esferas de governo.

Implementação dos planos diretores

Um dos grandes desafios para a implementação dos planos diretores é a incorporação de suas propostas e prioridades nos instrumentos da gestão financeira municipal, tais como o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento, considerando os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que grande parte das ações preconizadas se concretizará em gastos públicos. A efetividade dos planos diretores depende ainda, na maior parte dos casos, de grande fortalecimento da capacidade institucional dos Municípios para viabilizar essa transposição das intenções para o ambiente operacional e para garantir a coerência de programas e ações de governo com as diretrizes da política urbana por ele definidas. Para tanto, é necessário também se promover permanentemente a articulação dos diferentes setores da Prefeitura nas intervenções estruturantes dos territórios, bem como monitorar a implementação das ações previstas no plano diretor.

Assim, pode-se dizer que o plano diretor é essencial para a boa gestão urbana, mas não é suficiente. A boa gestão urbana depende também de recursos humanos e operacionais, além de vontade política, sem o que ideias tendem a ficar no papel. E nunca é demais lembrar que um dos males enfrentados pela Administração Pública, em todos os níveis, é o da descontinuidade. Vale registrar que as orientações e diretrizes definidas na lei do plano diretor não se dirigem a um único mandato – referem-se a processo de desenvolvimento que, definido coletivamente, deve ser observado de maneira continuada, evitando as rupturas negativas para o interesse público. Isso implica continuidade do processo participativo e envolvimento ativo das equipes técnicas locais na construção e comprometimento com os resultados na elaboração ou revisão do plano diretor, pois a essas caberá a implementação das propostas ao longo do tempo.

Importante observar também que parte do conteúdo do plano diretor está relacionado com o controle do uso e ocupação do solo. Observa-se que a lei de parcelamento do solo urbano, a lei de uso e ocupação do solo e o código de obras precisam também ser reformulados juntamente com o Plano Diretor para garantir a coerência da legislação municipal e as condições para implementação dos demais instrumentos jurídicos e urbanísticos, em especial aqueles consagrados no Estatuto da Cidade.

A atualização coordenada de toda a legislação urbanística a cada dez anos, juntamente com o plano diretor, conduz à necessidade de revisão dos processos de licenciamento e fiscalização, para que as práticas desse setor de extrema importância para as Prefeituras operem de acordo com os princípios, diretrizes e instrumentos do plano diretor e do Estatuto da Cidade. A perspectiva de renovar e fortalecer o processo de planejamento local, sobretudo no que se refere ao ordenamento territorial, reforça a necessidade de mudanças nas rotinas de trabalho, mais precisamente com foco na utilização de novas ferramentas, métodos e instrumentos que sejam compatíveis com a nova ordem urbanística expressa nos planos diretores.

Em comparação com períodos anteriores, os planos diretores pós-Estatuto da Cidade refletem a evolução

dos mecanismos de gestão democrática baseados na participação e controle social, ainda que nem sempre efetivamente implementados. Reafirmam também a necessidade de integração de temas tratados muitas vezes como políticas setoriais desarticuladas, tais como moradia digna e inclusão territorial, mobilidade urbana, transporte e acessibilidade, saneamento ambiental, preservação do patrimônio cultural e ambiental, dentre outros.

Os dispositivos legais previstos pelo Estatuto e a continuidade do próprio processo de planejamento exigem o ajuste das normas urbanísticas, assim como o aumento da capacidade de monitoramento dos processos de produção da cidade. Nessa perspectiva, o requisito básico para garantir o sucesso dos planos diretores é a continuidade dos processos de planejamento que os gerou, e, portanto, as propostas devem ser absorvidas pelos diferentes setores da Administração Municipal para que não permaneçam no plano das ideias, intenções e premissas.

As ações, diretrizes e políticas definidas no planejamento das cidades exigem a conversão do ideal para a *praxis*, demandando atos regularizados e rotinas que envolvem pessoas, informações e processos de trabalho. Os atos normativos (leis e regulamentos) relacionados ao poder de polícia municipal dão origem a atos administrativos e operações materiais (processos de trabalho) de aplicação da norma, em caráter preventivo ou repressivo. Um dos principais atos administrativos de atuação do poder de polícia do Município é o licenciamento.

É através do licenciamento que a Administração, preventivamente, compatibiliza o direito individual com o interesse coletivo e, por conseguinte, com os objetivos do planejamento. Vale ressaltar que as licenças emitidas na competência do Município são de caráter eminentemente urbanístico, pois se destinam ao disciplinamento do uso da propriedade ou posse para fins urbanos.

Apesar de o licenciamento ser prática comum nos Municípios, sua relação com o planejamento nem sempre se dá de modo evidente. Em alguns casos as licenças são emitidas sem que preexistam dispositivos de orientação e disciplinamento em relação aos

impactos na paisagem, no trânsito, na vizinhança, no ambiente, na economia etc., que são definidos a partir do desejo coletivo de bem-estar e qualidade de vida.

O processo de planejamento não pode ignorar o licenciamento enquanto instrumento efetivo de controle do uso e ocupação do solo, indispensável para a implementação do próprio plano diretor. Do ponto de vista puramente normativo, os planos diretores não são suficientes para promover o desenvolvimento almejado sem a respectiva regulamentação, que se traduz nas leis de parcelamento, de uso e ocupação do solo, nos códigos de obras e de posturas (citando apenas as normas mais usuais).

Quanto ao aspecto administrativo, é justamente o licenciamento que vai exigir a criação de procedimentos e rotinas que viabilizam parte dos objetivos traçados no plano diretor, promovendo mudança significativa na escala de abordagem: do coletivo para o individual, da plenária de discussão para o balcão de atendimento ao cidadão.

As licenças urbanísticas exigem processos de trabalho bem estruturados, que envolvem repartições, pessoas, normas e informações, em relação direta com os cidadãos e com a dinâmica do espaço urbano. É neste fluxo e contrafluxo de solicitações, requerimentos, exigências e interesses que se dá, efetivamente, a gestão urbana, retroalimentando (validando ou questionando) o próprio plano.

A municipalização dessas licenças, em especial das ambientais, não cria apenas novos processos de trabalho dentro da Prefeitura e maior burocracia para o contribuinte. Exige que a interdisciplinaridade, tantas vezes evocada na elaboração dos planos, seja efetivamente vivenciada na execução das políticas e no cumprimento das diretrizes fixadas.

Destaca-se ainda, na outra ponta do processo, a fiscalização, um dos setores da Administração que mais é afetado pelas contradições do processo de desenvolvimento urbano, principalmente por ser interface bastante sensível entre Poder Público e sociedade local. O que vem se observando, especialmente nas cidades submetidas a processo acelerado de mudanças, é o conflito das relações cotidianas e tradicionais, construídas em outro

contexto econômico, social e cultural, com a impessoalidade do crescimento econômico, comercial e industrial e suas consequências mais imediatas.

O processo de revisão do plano diretor acaba deflagrando questionamentos relacionados com a preservação da ambiência urbana, da qualidade de vida, do silêncio, da setorização de atividades e usos, da informalidade nas relações governo-sociedade. Ocorre que o processo participativo do planejamento nem sempre é adotado para a regulamentação, justamente as normas que mais interferem no cotidiano dos cidadãos. Se não houver discussão mais abrangente sobre os significados, direitos e deveres decorrentes das normas e regras que daí resultam, ao fiscal caberá apenas o dilema de aplicá-las, quase sempre em confronto com o próprio entendimento da sociedade, que em geral não se vê retratada nessas normas e regras. As regras da construção, por exemplo, colidem com o processo de autoconstrução, típico das cidades brasileiras, onde coexistem importantes aspectos de cultura, de condições econômicas e de dificuldades de acesso às orientações técnicas. Impor a ordem a partir de lógica externa a esse contexto, por simples aplicação de princípios técnico-científicos da construção civil, parece não ser mais adequado à realidade da maioria das cidades brasileiras.

A estratégia pode ser a pactuação entre órgãos reguladores, Executivo, Legislativo e sociedade civil, de níveis básicos de tolerância e de exigência, com o comprometimento efetivo de todos no cumprimento de tais níveis básicos. A confrontação entre Poder Público e sociedade civil para o cumprimento das normas reguladoras esgotou-se, e insistir nessa polaridade poderá resultar em retrocessos técnicos e políticos. O processo de discussão das cidades deve ser contínuo, seja no momento de elaboração das normas urbanísticas, seja no acompanhamento da implementação das mesmas e monitoramento de seus efeitos. Ouvir a população é exercitar um novo olhar.

Somente a discussão das normas em nível local poderá substituir a tipificação das infrações pela definição de padrões de qualidade para o comércio, serviços e espaços públicos. O fiscal (de obras, de posturas) passa a ser o agente de urbanismo - aquele servidor que contribuirá efetivamente para o desenvolvimento

sustentável das cidades, atuando junto à população para a preservação da ambiência urbana, ajudando na implementação do plano diretor.

Sistemas de informação e acompanhamento do plano diretor

Como se pôde observar até aqui, a atividade contínua de planejamento municipal e urbano, orientada pelas diretrizes do Estatuto da Cidade, exige aprimorar o instrumental e a capacidade das equipes municipais para alcançar resultados efetivos e permanentes. Informações organizadas e sistematizadas sobre a dinâmica urbana são essenciais à Administração Municipal e aos diversos segmentos da sociedade local para fundamentação de propostas e tomada de decisão.

Manter cadastros técnicos e imobiliários, plantas e mapas da cidade e do Município atualizados com os dados necessários deve ser atividade permanente dos Executivos municipais. Os chamados sistemas de informações geográficas – SIG permitem realizar cruzamento de dados e espacializá-los, apresentando informações para suporte do processo democrático, para o planejamento e para a facilitação do desenvolvimento econômico local sustentável.

A organização de sistemas de informações permitirá o acompanhamento de forma mais qualificada da implementação do plano diretor. É comum nos Municípios brasileiros, por exemplo, que as informações produzidas nos processos de licenciamento urbanístico (unidades construídas, localização, área construída, tipos de uso etc.) sejam simplesmente dispersadas sem serem consolidadas em nenhum banco de dados. E essas informações são valiosas para análises de tendências da urbanização e das dinâmicas de mercado, ao menos da cidade formal.

Cabe observar, ainda, que a atualização de bases cartográficas georreferenciadas e manutenção de sistemas de informações permitem ao Município cobrar de modo mais adequado e eficaz tributos, em especial o IPTU, bem como aplicar instrumentos jurídicos que também podem gerar receitas

municipais, em especial a outorga onerosa do direito de construir.

É recomendável que os Municípios estruturem instâncias de monitoramento da implementação do plano diretor com a função de sistematizar informações das diversas secretarias municipais sobre suas ações que incidem no desenvolvimento urbano local e de produzir relatórios periódicos que permitam ao poder público e a todos segmentos sociais produzirem análises que alimentarão o processo contínuo de planejamento.

Políticas e planos setoriais

Em decorrência dos planos diretores e dos marcos regulatórios das políticas setoriais, os Municípios devem manter atualizados planos específicos de determinados temas com o objetivo de detalhar diretrizes, programas e ações de cada setor. São temas centrais para a gestão urbana que requerem instrumentos de planejamento atualizados periodicamente:

- saneamento básico;
- mobilidade urbana;
- habitação.

O marco regulatório instituído para disciplinar o saneamento básico constitui-se da Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (nº 11.445/2007), da Política Nacional de Resíduos Sólidos (nº 12.305/2010) e seus decretos regulamentadores, com alterações ditas pela Lei nº 12.862/2013.

No conceito amplo dos serviços públicos de saneamento básico, incluem-se o conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. A legislação orienta, também, que os titulares dos serviços públicos de saneamento básico, ou seja, os Municípios, devem elaborar seus planos de saneamento básico, de modo a minimizar os déficits e ampliar a cobertura dos serviços a todo seu território.

A universalização do acesso ao saneamento básico, com quantidade, qualidade e regularidade, se constitui

em desafio para os gestores municipais, que devem formular políticas públicas em estreita sintonia com as demais políticas correlacionadas, como de habitação, uso e ocupação do solo, meio ambiente e aquelas relacionadas aos recursos hídricos, que alcancem a melhoria das condições sanitárias e ambientais do Município e, conseqüentemente, da qualidade de vida da população.

Os planos diretores devem compatibilizar o crescimento urbano e as densidades previstas para ocupação do solo com a infraestrutura de saneamento implantada ou prevista em determinado horizonte temporal. Assim, é necessário reservar áreas públicas para estações elevatórias e de tratamento de água e de esgoto, para reservatórios de água tratada para distribuição à população e para o aterro sanitário. Há cidades que também reservam terrenos em pontos estratégicos para a instalação de locais para armazenagem temporária de materiais sujeitos a logística reversa, tais como galpões de triagem para materiais recicláveis ou de resíduos da construção civil, entre outros. Quanto à drenagem urbana, devido a alterações substanciais decorrentes do processo de urbanização (pavimentação de vias, impermeabilização de superfícies, densidade das construções, desmatamento, ocupação indisciplinada de várzeas e margens etc.), esta não se resume às redes de águas pluviais. Envolve também planejar o sistema de micro e macrodrenagem com infraestruturas e instalações operacionais de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas e, ainda, a definição de parâmetros urbanísticos e critérios construtivos que contribuam, por exemplo, para a absorção e aproveitamento das águas pluviais.

A relação do saneamento básico com a questão habitacional tem impactos diretos nas condições ambientais e de segurança e saúde pública, podendo, portanto, significar menores gastos com desastres ambientais e com o sistema de saúde.

No que respeita à mobilidade urbana, o entendimento atual deste conceito amplia a visão antes concentrada apenas no transporte e no sistema viário e traz a ideia da cidade para todos, buscando articular as funções e

os movimentos entre moradia, trabalho e lazer de forma inclusiva. Engloba as ideias de prioridade ao transporte público – de qualidade e menos poluente – e à circulação de pedestres e de veículos não motorizados (como bicicletas). Incorpora ainda as premissas de desenho universal que proporcione acessibilidade plena das pessoas com restrição de mobilidade, especialmente idosos e pessoas com deficiência, com a eliminação de barreiras das áreas públicas de circulação e dos meios de transporte.

Em janeiro de 2012, foi promulgada a Lei Federal nº 12.587, instituindo os princípios, objetivos e diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, bem como atribuições da União, Estados e Municípios em relação à matéria. Aos Municípios cabe:

- I - planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano;
- II - prestar, direta, indiretamente ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial;
- III - capacitar pessoas e desenvolver as instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do Município

O art. 24 da lei federal define o Plano de Mobilidade Urbana como instrumento de efetivação da Política Nacional para o setor, exigindo a sua formulação para os Municípios já obrigados a elaborar o Plano Diretor, de forma integrada e compatível com este. Estabelece, ainda, o seu conteúdo mínimo. O marco regulatório estabelece que ficam obrigados a elaborar e aprovar Planos de Mobilidade Urbana os Municípios:

- I - com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes;
- II - integrantes de regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento econômico e aglomerações urbanas com população total superior a 1.000.000 (um milhão) de habitantes;
- III - integrantes de áreas de interesse turístico, incluídas cidades litorâneas que têm sua dinâmica de mobilidade normalmente

alterada nos finais de semana, feriados e períodos de férias, em função do aporte de turistas, conforme critérios a serem estabelecidos pelo Poder Executivo.

Para a Administração Municipal, o Plano de Mobilidade Urbana constitui renovada oportunidade de integração de várias políticas e instrumentos de planejamento municipal, como o Plano Diretor, o plano viário, os planos de obras, a agenda ambiental e as leis orçamentárias. Tratando-se na lei federal de matéria claramente direcionada às competências de planejamento local, é mister que o Município conte com a principal ferramenta para a gestão da mobilidade urbana, na forma do plano em tela.

O objetivo do Plano de Mobilidade Urbana é dotar o Município de diretrizes locais e de elenco indicativo de projetos e instrumentos de gestão capazes de nortear investimentos na melhoria da mobilidade urbana, nos seus diversos aspectos e modalidades, consentânea com as necessidades e peculiaridades locais. Trata-se de planejar ação abrangente de estruturação da mobilidade urbana na Cidade conforme um padrão de desempenho que responda às necessidades da dinâmica urbana, reforçando um modelo sustentável para o setor e de baixo impacto socioambiental local. Quanto ao uso do solo urbano, trata-se de maximizar a complementaridade entre as atividades econômicas e as moradias, visto que as grandes distâncias a serem percorridas pelos trabalhadores implicam maiores custos e tempo de deslocamento. Paralelamente, para promoção da mobilidade sustentável, faz-se necessário trabalhar cada vez mais pela qualificação dos espaços públicos, o que inclui arborização, iluminação, tratamento de calçadas, fachadas ativas e toda sorte de soluções que possam favorecer a utilização das ruas pelas pessoas e os deslocamentos a pé ou em bicicleta.

O tema habitação, por fim, tem como principal desafio promover o acesso a moradias seguras e com salubridade, regulares, em áreas com infraestrutura, transportes e equipamentos sociais. Incluem-se nesse tema também as áreas de favelas, loteamentos irregulares e clandestinos e outras formas de assentamentos precários de população de baixa renda, que devem ser objeto de programas de urbanização, de regularização fundiária e de melhorias habitacionais.

A questão da habitação deve ser trabalhada prioritariamente a partir das possibilidades de melhor aproveitamento das áreas urbanas já estruturadas, incluindo estratégias de ocupação de imóveis vazios ou subutilizados e de adensamento construtivo. Já a expansão da malha urbana por novos loteamentos, quando admitida, deve observar diretrizes urbanísticas que favoreçam a integração à cidade existente, bem como critérios rigorosos para evitar a dispersão urbana.

Instrumento privilegiado para implementação da política habitacional é a zona de especial interesse social – ZEIS, que tem sido adotada por muitos Municípios, em seus planos diretores ou na legislação de uso e ocupação do solo, para demarcar áreas a serem regularizadas ou a serem ocupadas com unidades residenciais destinadas à população de baixa renda. Para as ZEIS devem ser previstos índices urbanísticos específicos e compatíveis com a destinação de cada área delimitada.

Além das ZEIS, outros instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade podem colaborar para garantir que unidades habitacionais de interesse social sejam construídas em áreas bem localizadas das cidades, tais como: o IPTU Progressivo no Tempo, o Consórcio Imobiliário, a Outorga Onerosa do Direito de Construir – considerando que ao menos parte dos recursos auferidos devem ser dirigidos à produção habitacional de baixa renda – ou mesmo a exigência de percentuais de unidades destinadas à habitação de interesse social em novos parcelamentos e demais empreendimentos imobiliários. Ressalta-se que a ZEIS e os demais instrumentos urbanísticos devem ser concebidos de forma articulada e coerente com a legislação de uso e ocupação do solo.

O tema da localização dos mais pobres na cidade merece, certamente, atenção especial das administrações locais, pois estas dispõem, hoje, de mecanismos para efetivamente induzir a ocupação urbana. A ação municipal é fundamental para direcionar adequadamente recursos da política habitacional federal ou estadual, bem como para indicar localizações para empreendimentos habitacionais e para evitar a reprodução de soluções arquitetônicas padronizadas e de baixa qualidade que

não contribuem para efetivo enfrentamento dos problemas habitacionais.

O Plano Municipal de Habitação de Interesse Social é o instrumento próprio para o detalhamento das demandas habitacionais, caracterização dos diferentes tipos de assentamentos precários existentes na cidade, definição de prioridades para alocação dos recursos públicos em cada contexto local.

Espera-se que os Planos Habitacionais trabalhem as diversas iniciativas propostas de modo articulado e seguindo diretrizes do plano diretor, quando for o caso. Para enfrentamento do problema habitacional, de modo geral, deverão ser previstas ações de “caráter preventivo”, que criem alternativas de acesso à terra e à moradia, e de “caráter corretivo”, que promovam a regularização fundiária, a urbanização de assentamentos e as melhorias habitacionais. Deverão prever ainda metas a serem alcançadas a curto, médio e longo prazos, alocação de recursos e fontes de financiamento para a produção habitacional e indicadores para monitoramento da implementação do Plano.

A questão da moradia, no entanto, não é apenas setorial. Embora seja importante ter o plano específico, com definição de programas e ações a serem conduzidos pelo Poder Público, a incorporação das famílias de baixa renda à cidade não pode depender apenas da ação governamental direta por meio de programas que invariavelmente não contam com recursos suficientes para fazer frente às demandas geradas por nosso incrível passivo urbanístico. A política urbana tem que incorporar as parcelas mais pobres da população em sua concepção, prevendo a utilização dos instrumentos urbanísticos que podem contribuir para reduzir as desigualdades na cidade.

Além disso, é preciso avançar na implementação de amplas políticas de assistência técnica à habitação de interesse social (ATHIS), tal como preconiza a Lei Federal nº 11.888/2008 que “assegura o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, como parte integrante do direito social à moradia”. Parcela significativa das famílias brasileiras não tem recursos para acessar habitação pelo mercado formal e nem mesmo por meio de programas públicos

que dificilmente conseguem oferecer soluções para famílias com renda de menos de três salários mínimos. Somente com assistência técnica essas famílias poderão encontrar alternativas para a produção de moradias adequadas.

Apesar de a lei federal ter já mais de dez anos, a atuação dos Municípios nessa área é ainda quase que apenas experimental. A concepção e implementação de programas estruturados e continuados de ATHIS como parte da política urbana, incorporados nos planos diretores e planos de habitação, parece ser caminho necessário para lidar com a informalidade urbana e promover a inclusão de grandes parcelas da população que estão à margem de produção habitacional formal e da legislação urbanística tradicional.

Capítulo 4

Desenvolvimento sustentável*

O Município e o desenvolvimento sustentável

Os Municípios têm à sua frente um grande desafio: implementar em seu território os princípios do *desenvolvimento sustentável*, o que significa compatibilizar as várias dimensões do desenvolvimento – econômica, social, institucional, política e ambiental. Essas dimensões estão intimamente relacionadas e têm como interface dois elementos principais que são alvos de políticas públicas: a poluição em suas diferentes formas e as formas de uso e ocupação do solo.

A poluição do solo, da água e do ar tem impactos diretos sobre a saúde e a qualidade de vida da população e as atividades produtivas e econômicas do Município, podendo causar imensos prejuízos tanto imediatos quanto de médio e longo prazos, dado seus impactos cumulativos. Já o uso e cobertura do solo, quando inadequadamente planejados ou geridos, acarretam consequências adversas variadas, como carência de áreas verdes, desconforto climático, desmatamento ilegal, riscos ao abastecimento hídrico, destruição de patrimônio natural e étnico-cultural, perdas econômicas e de vidas humanas em função de desastres como enchentes e deslizamentos, ocorrência de doenças cujos vetores de proliferação são insetos e roedores, entre outros.

Cabe destacar que ambos os elementos têm impactos tanto sobre as áreas urbanas quanto rurais. Suas consequências diretas são problemas críticos, que podem ser analisados em detalhe para evidenciar problemas específicos em determinados cenários locais e regionais. As inadequações destes dois

elementos principais da dimensão ambiental – controle da poluição e planejamento do uso e ocupação do solo – estão diretamente relacionadas ao modelo de desenvolvimento excludente, que produz desigualdades espaciais na oferta e no acesso a serviços públicos e amenidades ambientais, que incluem, entre outros fatores, imenso déficit habitacional e de saneamento acumulados ao longo de décadas. Tal modelo está associado ao processo de urbanização acelerado do País e ao modelo agropecuário que privilegia a grande propriedade altamente mecanizada e a pecuária extensiva, em detrimento de propriedades de menor porte, com produções diversificadas, focadas sobre a produção de alimentos e técnicas agroflorestais.

As populações em estado de fragilidade socioeconômica estão menos dotadas de mecanismos que permitam lidar com as adversidades causadas pelos problemas ambientais, sendo assim, na maioria dos casos, são afetadas de maneira mais intensa e direta. Diante dessa realidade, vem sendo incorporado às estratégias de desenvolvimento sustentável o conceito de *justiça ambiental*. Nessa perspectiva, é considerado injusto que as decisões causadoras de impactos ambientais, tomadas por grupos que têm mais recursos para lidar com adversidades ambientais, gerem consequências negativas a grupos que não têm menos condições para lidar com tais adversidades.

Ou seja, ao se ponderar sobre as atividades e ações sob a ótica da *justiça ambiental* visa-se que populações em situação de precarização social ou econômica não sejam vítimas dos danos ambientais e sociais causados por ações ou decisões tomadas pelo poder público, ou outros grupos dotados de maior poder econômico ou político.

Não obstante, os problemas ambientais não afetam

* Este capítulo foi revisto e atualizado por Hélio Beiroz, geógrafo e analista de gestão socioambiental do IBAM

apenas população pobre que reside no Município. Seus efeitos geram impactos expressivos na qualidade de vida de todos os habitantes da cidade e do campo. Impactos que têm como componente material, por exemplo, a alteração do regime hídrico e de chuvas pela redução da cobertura vegetal (desmatamento) e impermeabilização do solo, emissão de efluentes de esgotos domésticos e industriais sem tratamento, agravados pela existência de “lixões” associados ao manejo inadequado dos resíduos sólidos, acarretando a poluição e contaminação do solo e dos corpos d’água superficiais e subterrâneos.

A deficiência dos sistemas de transporte coletivo e o aumento crescente do número de automóveis particulares ampliam as fontes de poluição do ar e sonora. Também a poluição visual tem aumentado as interferências na paisagem das cidades, com impacto sobre a qualidade de vida da população. Interferências essas produzidas, por exemplo, pela ocupação desordenada e excessiva, degradação de áreas verdes, orlas e áreas públicas por artefatos de publicidade, antenas de radiocomunicação, estacionamento de veículos e comércio ambulante desordenado.

Os problemas de inadequado uso e ocupação do solo se manifestam na intensificação de processos erosivos, acarretando perda de solo e de sua qualidade, que estão relacionados ao aumento do risco de deslizamentos, assoreamento de corpos hídricos, enchentes e perda de produtividade agrossilvopastoril. Também se manifestam através da perda de cobertura vegetal, que prejudica a capacidade de fixação de carbono, com efeitos diretos sobre o clima local. Tais efeitos incluem a formação de ilhas de calor, fenômenos de inversão térmica, incremento na ocorrência e gravidade de doenças respiratórias.

No caso da perda de cobertura vegetal nativa, há ainda o agravante do risco de declínio de ecossistemas e redução do acesso a recursos hídricos e vegetais, o que prejudica diretamente diversas atividades produtivas e a disponibilidade de serviços ambientais relacionados à biodiversidade, impactando sobre o lazer, abastecimento de água e produção de alimentos, por exemplo.

Essa ampla, e ainda assim incompleta, série de problemas está diretamente relacionada não apenas

ao porte e ao modelo de desenvolvimento das cidades e dos espaços rurais, como também à capacidade de a Administração Municipal atuar em adequação às condições de seu território. Ou seja, elaborar e implementar modelos e estratégias de desenvolvimento adequadas às suas demandas socioambientais considerando as escalas local e regional, porém sem ignorar a relevância de seu território enquanto palco de ciclos e processos que se desenrolam em escala nacional e global.

Incorporando os aspectos mencionados, na virada do século XX para o XXI, os desdobramentos do conceito de desenvolvimento sustentável apontavam para uma “sustentabilidade ampliada”, que possibilita diálogo com o conceito de *justiça ambiental* e conduz ao encontro político necessário entre a agenda estritamente ambiental e a agenda social, reforçando a sua indissociabilidade e a necessidade de que a degradação do meio ambiente seja enfrentada juntamente com o problema da desigualdade social. Assim, para que a sustentabilidade possa ser alcançada de forma sólida e eficaz, é necessário incluir o combate à desigualdade social como elemento central das estratégias e ações.

Para encontrar saídas, a visão equivocada de que as condicionantes ambientais representam entraves ao desenvolvimento deve ser substituída por abordagem que ressalte e aproveite as oportunidades oferecidas pelas características ambientais e sociais para o desenvolvimento local e regional. Além de sinônimo de qualidade da gestão municipal e de vida saudável, os recursos naturais e o patrimônio social e cultural construídos ao longo da história do Município constituem ativos importantes para o seu desenvolvimento.

Essa é a abordagem que possibilitará a convergência para um modelo de desenvolvimento calcado na sustentabilidade ambiental, social e econômica. A seguir serão tratados aspectos relacionados aos debates nacionais e internacionais relevantes, aos marcos jurídicos e regulatórios e a estratégias e ações para orientar a gestão ambiental e social municipal.

O debate ambiental e as ações na escala local

É consenso que o caminho para avançar na direção do *desenvolvimento sustentável* se ancora na percepção de que é no Município que os processos de degradação ou de conservação ambiental ganham territorialidade, materialidade e concretude. A *Agenda 21*, compromisso firmado na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992 (Rio-92) reforçou essa constatação ao endereçar para o âmbito local uma série de ações que tiveram por objetivo capacitar as administrações locais para que conseguissem reverter e impedir os efeitos da degradação ambiental sobre a vida das pessoas e sobre os recursos naturais.

No âmbito das cidades, a associação do conceito de sustentabilidade ao debate sobre o urbano vem sendo feita por processo de aproximação no qual se verifica a “ambientalização” das discussões sobre o urbano e a entrada crescente das questões urbanas no debate ambiental. Esse processo vem ocorrendo, seja por iniciativa de atores sociais preocupados com a qualidade de vida urbana, seja pelo crescimento da carteira de projetos ambientais, financiados pelas agências multilaterais, os quais dão ênfase à sua dimensão urbana.

Em síntese, trata-se de assumir os temas ambientais como *temas transversais*, que permeiam e orientam o conjunto das políticas, programas e ações do governo municipal, deixando de ser vistos como problemas estanques. Nesse sentido, cabe realçar que a questão ambiental transborda os limites das áreas urbanas e coloca diante da Administração Municipal os conflitos e elementos pertinentes ao ambiente rural.

Mais recentemente, a questão ambiental, em sua dimensão global, passou a ser reconhecida e percebida também por meio do tema das *mudanças climáticas*. Se, por um lado, é sabido que – no caso brasileiro – a maior parte das emissões de carbono é oriunda do desmatamento e queimadas (com destaque para a Região Amazônica e Cerrado) e que a disponibilidade de fontes de energia no Brasil é bastante favorável, em comparação com outros países desenvolvidos e em

desenvolvimento, por outro lado é fato que o conjunto das ações e políticas, nas esferas nacional, regional e local, precisam ser intensificadas e qualificadas para promover avanços na redução das emissões e incremento na fixação de carbono.

Em 2012, nova Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável foi realizada: a “Rio+20”. Apesar do entendimento geral de que o documento final pouco avançou em questões essenciais, tais como os compromissos dos Estados membros com metas para o desenvolvimento sustentável, merece destaque o legado da Cúpula dos Prefeitos. O C40 (*Climate Leadership Group*), que reúne 59 Prefeitos das maiores cidades do mundo, entre as quais São Paulo, Rio de Janeiro e Curitiba, aprovou documento no qual os gestores dessas cidades se comprometeram com redução de emissões de gases do efeito estufa, com indicação de metas para 2020 e 2030, o que pode servir de referência também para cidades e gestores que não integram o grupo, mas assumem o compromisso com o desenvolvimento sustentável.

Em dezembro de 2015, a 21ª Conferência do Clima (COP 21) foi realizada, em Paris, objetivando costurar novo acordo entre os países para diminuir a emissão de gases de efeito estufa, diminuindo o aquecimento global, e em consequência limitar o aumento da temperatura global em 2°C até 2100. O Brasil participou do evento e firmou compromissos com os objetivos de contenção do desmatamento e redução das emissões de carbono que se refletem sobre a escala Municipal.

Relacionada à percepção da questão ambiental como um campo que integra aspectos sociais, econômicos e políticos, além dos estritamente ambientais, e representando um avanço em relação aos debates da Rio+20, na COP 21 foram aprovados a *Agenda 2030* e os *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)*. Os ODS substituíram os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e atualizaram a Agenda 21, convertendo-a para a Agenda 2030.

Os ODS, estabelecidos pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), um dos seis principais órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU), são

compostos por 17 temas⁶ que se desdobram em estratégias específicas. No âmbito local, podem ser citadas algumas estratégias e ações que convergem para que os Municípios sejam proativos na adequação aos ODS:

- priorização de “compras verdes” e compras públicas de produtos oriundos da produção agropecuária familiar;
- uso de veículos oficiais com motores *flex*, ou mesmo à base de energia elétrica;
- melhorias na mobilidade e priorização do transporte coletivo;
- uso de energia solar nos prédios públicos e inclusão de exigências legais nos códigos de obras e incentivos para esse uso nas habitações e empreendimentos privados;
- criação, ampliação, investimentos na gestão e manutenção de unidades de conservação, corredores ecológicos e áreas de preservação permanente;
- gestão adequada dos resíduos sólidos e dos recursos hídricos;
- estruturação do setor de licenciamento ambiental e aplicação de recursos de compensação ambiental na recuperação de áreas degradadas e conservação de áreas em boas condições ambientais;
- investimento em saneamento ambiental;
- incentivos financeiros e fiscais a empreendimentos de baixo impacto ambiental que fortalecem cadeias locais com geração de renda no próprio Município;
- implantação de estratégias de fiscalização e monitoramento ambiental com base em sensoriamento remoto e sistemas de informações geográficas;

- incentivos financeiros e fiscais a sistemas agroecológicos e outros métodos de produção rural que propiciem recuperação ambiental;
- incentivos financeiros e fiscais a atividades econômicas relacionadas à conservação ambiental e valorização etnocultural como, por exemplo, turismo de base comunitária, ecológico, rural, gastronômico e histórico, esportes de aventura e aquáticos;
- elaboração e implementação de atividades públicas de educação ambiental que abordem tanto aspectos de comportamento cotidiano quanto elementos de ecologia política.

A lista anterior não é exaustiva, ou seja, há diversas outras formas da administração municipal assumir protagonismo no atingimento dos ODS. Para tratar de alguns aspectos dos itens citados e percebermos como eles se integram, é abordada de forma mais detalhada parte dos assuntos mencionados.

O estabelecimento de padrões de consumo, o gerenciamento eficiente da energia elétrica e ações de eficiência energética nos vários segmentos das Prefeituras Municipais – iluminação pública, prédios administrados pelo Município e serviço de saneamento – são oportunidades de aperfeiçoamento da qualidade e do planejamento dos serviços públicos. A gestão eficiente da energia elétrica evita o desperdício e possibilita significativa economia de recursos, que podem ser redirecionados pelo Executivo para outros setores prioritários da Prefeitura Municipal. O atual cenário energético e ambiental confirma a importância da promoção de ações de gestão eficiente da energia elétrica nas competências atribuídas ao Poder Público Municipal e a participação mais ativa do Município no planejamento das estratégias de uso da energia elétrica em seu território.

Em médio prazo, os efeitos das mudanças climáticas passarão a afetar crescentemente as condições ambientais nos Municípios segundo suas características. Municípios costeiros passarão a sentir efeitos da elevação do nível do oceano, com impactos nos sistemas de saneamento e drenagem; outros sentirão os efeitos de secas em suas áreas rurais e na produção agrícola; outros ainda estarão sujeitos a

⁶ Para conhecer a lista completa de temas e subtemas dos ODS acesse: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>.

maiores índices pluviométricos acarretando maior suscetibilidade a inundações e deslizamentos, dependendo das características do relevo e do solo. As fragilidades municipais, urbanas e rurais, evidenciar-se-ão e muitas medidas para construir resiliência e para o enfrentamento de suas consequências serão necessárias. Assim, esforços no sentido de reduzir a segregação socioespacial, desigualdades econômicas e de acesso a serviços – em especial os básicos, como saneamento, educação, segurança e saúde – servirão como preparação para os desafios impostos pelas transformações de diversas condicionantes ambientais oriundas das mudanças climáticas.

As Administrações também podem e devem criar áreas de proteção do ambiente natural e cultural, estimular a participação da população nas decisões e no controle ambiental, fomentando a construção e desenvolvimento de espaços de participação social, como conselhos e comitês, promovendo ações para a ampliação da consciência e conhecimento sobre o meio ambiente e estimulando iniciativas que ofereçam alternativas tecnológicas para enfrentar as questões do déficit de saneamento e de habitação.

As ações voltadas para resolver o problema do lixo devem incluir a participação cidadã e serem associadas com programas de inclusão e organização socioproductiva de catadores de lixo, erradicando os “lixões”, implantando aterros sanitários com as devidas especificações técnicas, centros de reciclagem e outras formas de destino adequadas à natureza dos diferentes tipos de resíduo. Tais iniciativas proporcionam que a *coleta seletiva* e a *reciclagem de resíduos* sejam convertidas em postos de trabalho e geração de renda, colaborando também para redução da desigualdade socioeconômica.

Ao agir nessa direção, o setor público estará também estimulando o setor privado a reformular seus enfoques de produção e gestão em prol do desenvolvimento sustentável. Importante mencionar que as formas de alavancar comprometimento do setor privado e prevenir irregularidades envolvem implantar procedimentos eficazes de controle, fiscalização e sanções para coibir ações inadequadas, e também incentivos fiscais e financeiros para promover a implantação de logística reversa, redução da produção

de resíduos e desperdício e incentivar inovações e boas práticas.

Para concretizar algumas das ações sugeridas, pode ser necessário (re)planejamento financeiro, orçamentário e captação e recursos. São alternativas as parcerias com instituições públicas e privadas de pesquisa e extensão para promover ações de qualificação das equipes técnicas municipais, construção de estratégias de aplicação de metodologias e técnicas inovadoras, apoio à promoção da participação social e construção de programas e políticas públicas. A formação de convênios intermunicipais é estratégia eficiente para compartilhar custos e benefícios ao tratar de questões socioambientais com reatamento regional, como a gestão de resíduos, ações de despoluição e recuperação ambiental de bacias hidrográficas, fomento a cadeias produtivas sustentáveis, operações de mobilidade metropolitana ou intermunicipal, entre outros. A participação de representantes municipais em comitês, conselhos e fóruns regionais, estaduais e nacionais, também possibilitará a identificação de oportunidades de captação e aplicação de recursos destinados ao desenvolvimento sustentável, compensação, conservação e recuperação ambiental, fomento a cadeias produtivas locais, saneamento ambiental, habitação, mobilidade, entre outros. Recomenda-se fortemente que os gestores municipais que atuam com os temas relacionados às ODS articulem-se com seus pares regionais, criando redes intermunicipais capazes de conferir protagonismo aos municípios nos debates e processos de tomadas de decisão sobre investimentos e políticas públicas de outras esferas federativas que impactam sobre os municípios.

A estruturação e qualificação do setor de licenciamento ambiental, capaz de gerar receita tanto pelo processo de licenciamento em si quanto pelos recursos de compensação ambiental; a construção de fundo municipal de meio ambiente; a inclusão nas políticas estaduais de ICMS ecológico; e a captação de recursos por meio da elaboração de projetos e programas junto a instituições nacionais e internacionais que gerem fundos orientados à temática ambiental, também são alternativas.

A participação ativa nas estratégias de regularização e controle territorial urbano e rural, que promovem a

construção de bases de informação constituídas de dados geográficos públicos, como o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e diversas iniciativas de construção de sistemas de informação de órgãos estaduais e federais – como a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE) – e a utilização de softwares livres e gratuitos, proporciona grande redução de custos na construção dos sistemas de informação municipais orientados à gestão territorial e ambiental. Com sistemas de informação bem estruturados é possível otimizar a captação de impostos urbanos (IPTU) e rurais (ITR), colaborar com os processos de regularização ambiental e fundiária – que podem alavancar a implantação de empreendimentos de maior valor agregado e mais adequados às premissas da sustentabilidade –, além de gerir mais eficientemente seus recursos e ativos ambientais.

Recursos financeiros oriundos de créditos de carbono podem ser captados e utilizados em projetos de implantação de aterros sanitários para o Município (ou em consorciamento com vizinhos) ou investidos em estratégias de recuperação ambiental associada ao desenvolvimento de cadeias produtivas extrativistas.

É relevante ainda que a Administração Municipal se informe sobre incentivos como o de Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação (REDD), desenvolvido no âmbito das iniciativas das Nações Unidas sobre mudança do clima. O conjunto de ações que constituem o conceito central do REDD+⁷ são aquelas relacionadas à redução de emissões provenientes de desmatamento e degradação florestal, somados à conservação dos estoques de carbono florestal, ao manejo sustentável de florestas e ao aumento dos estoques de carbono florestal. Em suma, a Administração deve estar atenta a programas e eventos nacionais e internacionais que possam ocasionar oportunidades ao Município.

Cabe reforçar que a questão ambiental não deve ser vista apenas como sucessão de problemas e desafios, mas também como oportunidade para melhoria das

condições urbanas, rurais e de qualidade de vida da população do Município, por meio da geração de emprego, renda e redução das desigualdades sociais, consolidação de imagem e práticas inovadoras capazes de atrair investimentos privados sustentáveis, proporcionar e ampliar o acesso a serviços ambientais, sob a premissa da *justiça ambiental*.

Marcos jurídicos da gestão ambiental

O Brasil destacou-se como protagonista nos debates ambientais internacionais ao longo das últimas décadas e sua legislação ambiental é reconhecida como das mais completas do mundo. O país, porém, possui desafios enormes para consolidação da aplicação da legislação e dos acordos firmados. Tais desafios são fruto, entre outros aspectos, do território amplo e diversificado em seus aspectos ambientais e socioeconômicos.

Os marcos jurídicos da gestão ambiental, que envolvem amplo conjunto de leis e normas construídos ao longo de décadas de debates, disputas e incorporação contínua das temáticas ambientais à gestão pública, conferem aos entes federativos e à sociedade civil responsabilidades sobre a proteção do meio ambiente. Contexto no qual são imprescindíveis a mediação e a resolução dos conflitos entre interesses privados e a proteção do meio ambiente. Mediação que deve ter como premissa a *justiça ambiental*.

Apesar de divergências sobre a rigidez ou flexibilidade de leis e normas ambientais serem parte do debate, dado que a legislação e os marcos jurídicos são uma construção constante, deve-se sempre respeitar os marcos e leis vigentes. E, caso exista necessidade de sua revisão, realizar os procedimentos com total respeito aos trâmites formais, incentivando o máximo possível de participação social – garantindo voz em equidade às partes envolvidas e afetadas – e promovendo incrementos na transparência e no controle social dos processos da administração pública.

Antes da Constituição Federal de 1988, a Lei Federal nº 6.938/81 instituiu a *Política Nacional de Meio Ambiente*, consolidando, em nível nacional, um sistema de atuação institucional para a gestão

⁷ O símbolo “+” foi incorporado à sigla REDD para abranger também o papel da conservação, do manejo sustentável e do aumento de estoques de carbono nas florestas, que complementa o combate ao desmatamento e degradação das florestas.

ambiental, mantido até os dias atuais. Nessa lei é criado o *Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama*, que define para os órgãos ambientais municipais a fiscalização de atividades de pequeno porte, o licenciamento de atividades de impacto estritamente local e a promoção da “participação comunitária”, através dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente e da educação ambiental. A Resolução nº 237/97, do *Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama*, aprofunda e regulamenta essas definições.

É importante destacar a edição da Lei Federal nº 7.347/85, que disciplinou a *ação civil pública por danos causados ao meio ambiente* e a bens e direitos de valor artístico, paisagístico, estético e histórico, tendo recebido muitas alterações desde sua promulgação. A partir de então, o Ministério Público passou a organizar nas cidades mais populosas as curadorias do meio ambiente, que cumprem a finalidade de protegê-lo, o que resultou, na prática, no fortalecimento da atuação da sociedade civil. A administração municipal pode assim contar com esse instrumento para ampliar a consciência ambiental e estimular as organizações não-governamentais a participarem da busca de soluções para os problemas ambientais locais.

Para lançar luz sobre o papel estabelecido para os Municípios frente à gestão ambiental e o desenvolvimento sustentável, é essencial observarmos que a CF inclui capítulo inteiramente dedicado à questão ambiental, além de outros dispositivos que consagram:

- a ação popular ambiental, enfatizando o papel do cidadão;
- a divisão de competência legislativa entre os três níveis de Governo, concedendo atribuição inédita aos Estados e Municípios;
- a competência do Congresso Nacional no campo das atividades nucleares;
- a inclusão da função de promover a proteção do meio ambiente entre as incumbências do Ministério Público;
- a defesa do meio ambiente como um dos princípios gerais da ordem econômica;

- a preservação ambiental como condicionante do direito de propriedade.

No art. 225 da CF, a definição de meio ambiente exprime o conceito central do desenvolvimento sustentável, ao afirmar o direito comum de todos de usufruir de ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum, essencial à sadia qualidade de vida, e ao conferir ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as gerações presentes e futuras. No art. 23, a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição em todas as suas formas são definidos como competência comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Concluindo o conjunto de marcos centrais anteriores à virada do século, a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/98) indica sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, incluindo ações ou omissões do agente público.

Já na década de 2011, a descentralização do licenciamento de atividades poluidoras ou potencialmente poluidoras foi alvo de intenso debate entre os níveis de Governos federal, estadual e municipal, registrando-se algumas iniciativas que incluem nesse campo decisório as Administrações Municipais mais bem organizadas no setor ambiental. A Lei Complementar nº 140/2011 fixa normas com vistas à cooperação entre os diferentes entes da União nas ações relacionadas à conservação ambiental e ao controle da poluição. A lei fornece lista de instrumentos e ações de cooperação, estabelecendo limites de autonomia entre os entes.

Dentre os elementos abordados destacam-se a jurisdição sobre licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente causadores de impactos ambientais, sobre gestão de patrimônio genético; sobre o manejo florestal e sobre elaboração de zoneamentos que contemplem variáveis ambientais. Desta forma, a LC nº 140/2011 complementa e expande o conteúdo da Resolução CONAMA nº 237/97, que trata de aspectos relevantes ao licenciamento ambiental e à avaliação da significância e abrangência de impactos ambientais diretos decorrentes de empreendimentos ou atividades. Os gestores ambientais municipais devem

estar atentos a esses documentos, posto que o licenciamento ambiental é uma das principais atividades de controle ambiental do Município.

Outro marco de grande relevância para os Municípios é o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Instituído pela Lei nº 9.985/2000, é composto pelo conjunto de Unidades de Conservação (UC) federais, estaduais e municipais e institui as categorias de UC e seus objetivos específicos, desde as mais restritivas, com objetivo exclusivo de proteção ambiental de ecossistemas frágeis e de pesquisa científica, às menos restritivas, que possibilitam o desenvolvimento de atividades econômicas, produtivas e habitação, respeitando o Plano de Manejo da UC.

As UC têm relação direta com o licenciamento ambiental, tanto pelo licenciamento estar sujeito a normas especiais dentro e no entorno (Zonas de Amortecimento) das unidades quanto por serem o alvo prioritário dos recursos de compensação ambiental. São também alvo prioritário de diversas linhas de financiamento e fundos (nacionais e internacionais) orientados à conservação ambiental. Parte dessas fontes de recurso pode ser acessada diretamente pelo poder público, outras necessitam de parceria com instituições de pesquisa acadêmica ou organizações do terceiro setor. As UC são ótimas oportunidades de alavancar atividades de turismo, lazer, esportes e extrativismo sustentável, são estratégias para resiliência e conforto climático urbano e rural e conferem incremento da parcela de ICMS ecológico recebida pelos Municípios – em Unidades Federativas que implementaram tal mecanismo.

No âmbito das normas de proteção ambiental do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), atenção especial deve ser dada às Áreas de Preservação Permanente (APP), posto que têm como intuito, entre outros aspectos, promover a preservação e recuperação ambiental de corpos hídricos e encostas em áreas urbanas e rurais. APP colaboram para a mitigação de riscos ambientais relacionados a inundações e deslizamentos, conferem resiliência climática urbana e rural, conectividade ecológica e previnem a perda de qualidade e volume de solo.

O referido código abrange também o instrumento do Cadastro Ambiental Rural (CAR) que é elemento central e obrigatório no processo de regularização ambiental de propriedades rurais. No caso de irregularidades, o processo de regularização pode se dar pela adesão do responsável ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), de esfera estadual, e elaboração do Projeto de Recuperação de Áreas Degradadas (PRADA) da propriedade.

Os marcos foram aqui abordados a partir de suas referências principais. É importante observar que muitas das leis citadas possuem leis que as complementam, ou documentos normativos que esclarecem as formas adequadas de aplicação de seus instrumentos e critérios – tais referências devem ser identificadas e consultadas ao se elaborar planos e estratégias dentro de seus recortes temáticos. Não obstante, cabe observar que entes estaduais e municipais podem ter leis e resoluções próprias que conferem maior detalhamento ou mais exigências, com base nas características específicas de seus territórios.

A gestão associada e a abordagem integrada como estratégias de gestão ambiental

A Política Nacional de Meio Ambiente se estrutura por sistemas e é regulamentada por instrumentos que possibilitam, ou preveem, a associação como estratégia para ampliação da governança ambiental e qualificação da gestão ambiental. Considerando que grande parte dos processos ambientais e socioambientais se desenvolve e tem reflexos sobre múltiplas escalas, é adequada a decisão por abordagem integrada ao lidar com desafios e oportunidades que, caso contrário, parecem inviáveis ou inadequadas à ação de um Município individualmente. Este aspecto é reforçado pela diversidade inter-regional das características sociais, produtivas e econômicas.

Dessa forma, em diversos temas relativos ao desenvolvimento sustentável e à *justiça ambiental*, a

gestão associada e a abordagem integrada são estratégias que devem ser consideradas. A título de ilustração, apresentam-se alguns elementos, que não esgotam o conjunto de exemplos e possibilidades.

A Lei Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/97) aponta e induz a gestão destes por bacias hidrográficas, estimulando a formação de Comitês de Bacias para o enfrentamento de temas como a disponibilidade e qualidade da água, a recuperação de matas ciliares e o combate à poluição. Apoiados pelo *Plano Nacional de Recursos Hídricos* de 2005 e pela Agência Nacional de Águas, ligada ao Ministério do Meio Ambiente, vários comitês de bacias têm sido institucionalizados, passando a definir prioridades, a cobrar pelo uso dos recursos hídricos, mas também apoiando os Municípios na captação de recursos para investimentos em saneamento básico.

A Lei Nacional dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005) é marco para a gestão associada entre os entes federativos, buscando formas e escalas mais sustentáveis para a gestão e prestação dos serviços públicos, com garantias de continuidade e redução de custos para os usuários. A Lei Nacional do Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) tem na gestão associada importante referência para a gestão e prestação do saneamento básico. Essa mesma lei aponta a exigência de que os Municípios elaborem seus Planos de Saneamento para ter acesso a recursos federais ou para que deleguem os serviços, ou parte deles, ao setor privado. No momento em que este texto é escrito, encontra-se no Congresso Nacional nova legislação sobre planos de saneamento, esperando a votação do Senado Federal.

O Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) cria o Cadastro Ambiental Rural (CAR), cuja inscrição é obrigatória para todos os imóveis rurais, tendo a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. A inscrição no CAR deverá ser feita, preferencialmente, junto ao órgão ambiental municipal ou estadual (art. 29), na plataforma do Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SiCAR), ou outra compatível. O Decreto nº 7.830/2012 dispõe sobre o SiCAR, além de dar outras providências

com incidência sobre a gestão ambiental e territorial municipal.

Apesar da elaboração do PRA, vinculado aos resultados das análises do CAR, ser de responsabilidade estadual, o Município pode se integrar às estratégias, por meio da participação em conselhos (ou colegiado semelhante), parcerias técnicas para análise dos dados, ou articulação direta, de forma que os PRADA a serem desenvolvidos estejam de acordo com as estratégias municipais de conservação e recuperação ambiental. Outro aspecto que torna relevante que o Município se integre aos processos relacionados ao CAR é que o cadastro validado é condicionante para a aprovação do licenciamento ambiental de empreendimentos rurais, dentre os quais os de impacto local são licenciados pelo Município.

Outro elemento que se relaciona com a visão integrada é a gestão de Unidades de Conservação (UC). As UC são influenciadas e influenciam, entre vários outros aspectos, as dinâmicas de ocupação e uso do solo e a disponibilidade de serviços ambientais não apenas no seu interior, mas também nas áreas vizinhas a elas. Não é à toa que a maioria dos tipos de UC prevê a criação de Zonas de Amortecimento no entorno das unidades (SNUC - Lei nº 9.985/2000), onde a ocupação deve seguir normas estabelecidas com vistas a reduzir o impacto sobre as unidades e o licenciamento ambiental – mesmo de empreendimentos de impacto local – é sujeita à aprovação do órgão gestor da UC. A gestão de UCs é oportunidade também para o estabelecimento de parcerias ambientais público-privadas, especialmente no que se refere ao uso público das áreas protegidas, que abrange atividades capazes de promover o desenvolvimento do turismo e esportes no Município, proporcionando geração de emprego, renda e qualidade de vida à população.

Diversas atividades relacionadas à recuperação e proteção ambiental, desenvolvimento e/ou incentivo a cadeias produtivas sustentáveis, gestão de recursos naturais, fiscalização, monitoramento e regularização ambiental podem ser planejadas e executadas por meios de parcerias e sob a perspectiva sistêmica e integrada. Diante disso, cabe ratificar que a construção e o fortalecimento de espaços de articulação intermunicipal e/ou de participação social, como

comitês, conselhos e fóruns – bem como a participação dos gestores e membros das equipes técnicas de secretarias nesses espaços –, têm potencial de promover aproximações e identificar possibilidades de parceria e associações.

Aspectos adicionais para qualificação da gestão ambiental municipal

Para que a descentralização da gestão ambiental preconizada pela CF e pela PNMA aconteça de fato, é preciso que o Município incorpore a dimensão ambiental nas políticas públicas, assumindo integralmente o papel que lhe é reservado, criando para tal estrutura composta de profissionais e de bases de informações sobre seu território. Esses dois fatores são essenciais para formação de parcerias, elaboração e execução de planos e programas e para captação de recursos execução de ações.

Os instrumentos legais de que o Município brasileiro hoje dispõe são suficientes para implantar política ambiental própria. Cabe destacar aqueles que orientam as políticas locais – a Lei Orgânica Municipal, o Plano Diretor e o Código Tributário –, assim como os que dizem respeito à sua atribuição de controle do uso e ocupação do solo: a lei de parcelamento, a lei de uso e ocupação do solo, o código de posturas ou de fiscalização, o código de obras, os regulamentos para a prestação dos serviços públicos e o conjunto de instrumentos relacionados a áreas protegidas, licenciamento e fiscalização ambiental.

O Município poderá também criar seu planejamento ambiental e sua lei de meio ambiente. Tais instrumentos deverão conter as diretrizes e objetivos da política municipal, definir os instrumentos de proteção, recuperação e controle ambiental, de prevenção e mitigação de riscos ambientais, de adaptação e ganho de resiliência às mudanças climáticas, de valorização e promoção da sociobiodiversidade, prever as infrações, suas respectivas sanções e estabelecer a criação do Conselho e do Fundo Municipal de Meio Ambiente, centrais à gestão participativa e financiamento das ações.

O Conselho, com composição paritária de representantes dos vários setores da Administração Municipal, da sociedade civil e do setor produtivo, é importante na definição dos planos, programas e projetos que visam a qualidade ambiental do Município. Por sua vez, o Fundo Municipal de Meio Ambiente cria as condições materiais necessárias à execução de ações e à captação de recursos financeiros, trocas de obrigações e termos de ajustes onde participam as agências de fomento e os setores privados, do Governo e da sociedade civil.

A aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), com foco na participação social e no direito à cidade, resgata a importância do Plano Diretor, representa reforço à legislação ambiental vigente desde 1988 e fornece base jurídica para a ação urbana integrada com os princípios constitucionais de preservação do meio ambiente. Complementarmente, a Política Nacional de Meio Ambiente, a LC 140/2011, o SNUC (Lei nº 9.985/2000) e o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) apresentam princípios e normas que direcionam as ações de gestão ambiental do Município sobre os seus espaços rurais, abrangendo, também, medidas e propostas orientadas ao desenvolvimento sustentável para além do urbano.

Para levar a cabo essa tarefa, o Município deve assumir a formulação de estratégia de gestão e de plano de ação para o meio ambiente. Não existem receitas prontas. Recomenda-se processo de planejamento que considere as especificidades de cada lugar, baseado na participação, na formação de parcerias comprometidas e nas possibilidades de gestão associada entre os Municípios, bem como políticas e ações com foco na eficácia e efetividade. Nesta empreitada a troca de experiências com outros Municípios – e outros entes federativos – que são referência em boas práticas de gestão ambiental e socioambiental, bem como a parceria com instituições de pesquisa e desenvolvimentos de projetos na área socioambiental, tornam-se essenciais.

Além disso, é pouco provável que as condições ambientais e de qualidade de vida melhorem se não houver envolvimento dos interessados diretamente na solução dos problemas. É importante que a sociedade esteja mobilizada para a discussão dos parâmetros e

das soluções necessárias. Para tal deve haver transparência nos processos de tomada de decisão e de prestação de contas dos recursos públicos aplicados.

Raramente, contudo, o envolvimento social acontece de forma espontânea, sendo mais comum que ocorra como resultado de um conjunto de fatores. Dentre os fatores, estão a implementação de programas de educação ambiental que abordem a importância e incentivem a participação social, a ampla divulgação de consultas ou audiências públicas, o investimento na incorporação qualificada de conteúdos relacionados ao meio ambiente e cidadania na educação básica – alicerçados em conhecimentos científicos – a construção e fortalecimento de espaços formais de participação social, o incentivo à organização socioproductiva da agricultura familiar, comunidades extrativistas, pescadores artesanais e à inclusão sociopolítica de outras comunidades e povos tradicionais.

Sintetizando, o atendimento aos marcos da gestão ambiental municipal requer novas combinações de estratégias políticas, ecológicas, sociais e econômicas, capazes de abarcar as demandas das áreas urbanas e rurais. Tais demandas incluem, entre outros, o ordenamento fundiário e territorial, o monitoramento e a fiscalização ambiental, especialmente sobre a poluição e o desmatamento, o fomento a atividades produtivas sustentáveis e capacitação e aparelhamento das equipes dos órgãos ambientais municipais.

Considerações finais

Diversos instrumentos podem ser citados como referência para ações relacionados ao desenvolvimento de uma gestão ambiental municipal de qualidade, que contemple tanto as demandas rurais quanto as urbanas. Alguns instrumentos são especificamente urbanos, como a questão da mobilidade vinculada à eficiência energética e à poluição atmosférica, sonora e visual. O planejamento da expansão, ou densificação, da malha edificada urbana, é outro exemplo, com potenciais reflexos diretos sobre a degradação de ecossistemas, da dinâmica hídrica, geomorfológica e das condições climáticas.

Há também instrumentos que incidem especificamente, ou de forma mais relevante, sobre o

espaço rural, como por exemplo o CAR, o Código Florestal e o SNUC, e os relacionados ao fomento a boas práticas agrossilvopastoris e promoção dos produtos da sociobiodiversidade⁸. Tais instrumentos têm em sua maioria foco sobre o combate ao desmatamento, a criação e gestão de áreas protegidas, a recuperação ambiental, a contenção de processos de fragmentação de ecossistemas, a regularização ambiental de propriedades rurais e o fortalecimento de cadeias produtivas que promovam justiça socioambiental.

Apesar das diversas características geográficas do Brasil, a maior parte dos instrumentos é relevante para todos os municípios do país e tanto para as áreas urbanas quanto rurais. É possível citar alguns exemplos: o zoneamento ecológico-econômico, a criação e gestão de áreas protegidas, o monitoramento e fiscalização da cobertura vegetal, o licenciamento ambiental de atividades de impacto local, a criação e implementação de conselhos e fundos de meio ambiente.

No âmbito do Plano Diretor a questão ambiental deverá ser contemplada buscando-se explorar potencialidades e incentivos e não apenas de forma a restringir e coibir as ações sobre os recursos naturais sempre que for cabível. Não se restringindo ao Plano Diretor, ao formular as políticas de ocupação do território e ambientais, os gestores municipais deverão incluir no orçamento e na contabilidade dos programas e projetos os seus custos ambientais e sociais.

A necessária reorientação das políticas de desenvolvimento demanda a reestruturação significativa dos sistemas de gestão nos vários níveis e setores, de modo a permitir a integração e articulação intergovernamental e intersetorial, viabilizando, assim, o planejamento e a execução de ações de forma associada e integrada, maximizando as oportunidades para gestão associada que garantam a sustentabilidade dos sistemas, programas e ações.

⁸ Vide a Portaria Interministerial MDA/MDS/MMA 239/2009 - http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/seguranca_alimentar/doc/portarias/2009/PCT%20Portaria%20Interministerial%20MDA-%20MDS%20e%20MMA%20no%20239-%20de%2021%20de%20julho%20de%202009.pdf

À medida que os Municípios se desenvolvem, a capacidade para incorporar as questões ambientais deve crescer proporcionalmente. O aperfeiçoamento da capacidade operativa e gerencial e das principais áreas de atuação municipal – uso do solo, saneamento, mobilidade, habitação, obras, finanças, combate à pobreza – deve ser prioridade. Arranjos e acordos com institutos de pesquisa, universidades e outros parceiros podem ajudar a melhorar as respostas do Município aos desafios relacionados ao aprimoramento da gestão socioambiental. Os atores públicos devem reforçar a sua capacidade de coletar, avaliar e utilizar, de forma sistemática e rotineira, os dados sociais, econômicos e ambientais necessários ao planejamento e ao monitoramento da situação ambiental.

O processo de descentralização deve também promover a transparência da gestão financeira por áreas do Município ou setores de atuação, permitindo explicitar prioridades e combater a desigualdade e a concentração de recursos e esforços em processos e estruturas que não colaborem com o desenvolvimento sustentável e com a consolidação do princípio da justiça ambiental. Neste contexto, a gestão participativa, além de propiciar o aporte de recursos técnicos, institucionais e financeiros dos demais setores (privado, ONGs, comunitário, acadêmico), amplia a responsabilidade de toda a sociedade. Além disso, como já indicado, a criação dos conselhos municipais de meio ambiente é condição *sine qua non* para que estes recebam atribuições na questão do licenciamento ambiental.

A abertura a novas soluções por intermédio da adoção de novas formas de gestão, tecnologias, informações e equipamentos, deve ser praticada de forma inovadora, proativa e inclusiva, buscando se adequar e respeitar as características e oportunidades regionais e locais. A Administração deve estar articulada com os cidadãos e suas organizações, ampliando seu comprometimento com questões pertinentes à proteção ambiental. Nessa perspectiva incluem-se ações relativas ao fornecimento de informações, ao debate público e a atividades educativas.

Os mecanismos de comunicação são de fundamental importância, pois a comunicação é elemento motivador de engajamento, cooperação e central para

transparência. Entre os instrumentos de comunicação estão programas de mobilização, de informes de educação ambiental e, até mesmo, o *marketing* ambiental.

Para enfrentar os desafios relacionados à gestão do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável, deve-se lançar mão de estratégias e planos de gestão que ajudem a focalizar primeiramente as intervenções essenciais, ou seja, aquelas que podem ser rapidamente colocadas em prática, com maiores probabilidades de êxito sobre a proteção e recuperação ambiental, mitigação e prevenção de riscos ambientais. Mas que também lancem as bases para resolver ou prevenir impactos e riscos em médio e longo prazos, fortalecendo modelos sustentáveis e inclusivos de produção econômica e de ocupação do solo e que promovam o fortalecimento contínuo da capacidade institucional.

Vide, a propósito, os capítulos sobre Desenvolvimento Urbano, Desenvolvimento Social e Desenvolvimento Econômico.

3 O Município e a gestão democrática

Introdução*

A governança do Município é fator de mobilização cidadã, até mesmo pelas opções que são apresentadas ao cidadão quando das eleições.

O exercício da gestão democrática, através da participação cidadã, ainda não é prática que prevalece na esfera dos Governos municipais. A cultura política que atravessa a história republicana não privilegia esse tipo de gestão e dá o tom das articulações que se desenvolvem entre o Estado e a sociedade.

Do ponto de vista da tendência registrada nos últimos anos, no entanto, é forçoso reconhecer que o comprometimento das estruturas governamentais com os valores e as práticas da democracia pela promoção da cidadania vem se ampliando e se consolidando.

Abordar a promoção da democracia e da cidadania no Governo municipal é, necessariamente, tratar de valores que fundamentam e promovem a igualdade. E qual é a efetiva capacidade do Município brasileiro para promover a democracia e a cidadania?

O fortalecimento institucional dos Municípios na Federação brasileira cria condições favoráveis para tal. A ampliação do campo de atuação dos Governos municipais pode ser interpretada, sob essa ótica, como facilitador das suas ações em favor da democratização e do fortalecimento da cidadania. Experiências exitosas, algumas delas premiadas nacional e internacionalmente, de governos municipais na área de desenvolvimento econômico local, inclusão social e outras, se tornam cada vez mais frequentes e

incentivam outros Municípios a adotarem políticas e programas similares.

Segundo aspecto a considerar é que essa capacidade é potencializada quando se fortalecem os mecanismos de cooperação federativa, via programas, projetos e ações desenvolvidos conjuntamente pelos Governos municipais sob a forma de consórcios, ou de ações que explicitam as responsabilidades dos Municípios, Estados e União na consecução de objetivos comuns.

Cite-se, ainda, um terceiro elemento. Os convênios entre a União e os Governos municipais abrangem, hoje, vasto campo de atuação, particularmente nas áreas de educação, inclusão social, agricultura familiar, desenvolvimento econômico local e outras. Embora seja expressivo o número de convênios celebrados entre a Administração Pública federal e os Governos municipais, muitas oportunidades podem ser melhor aproveitadas.

É nessa linha de análise que se deve compreender os comentários do Prof. Lordello de Mello em seu livro *O Município na organização nacional*, onde observa que, além da capacidade de fazer, a promoção da democracia e da cidadania requer ações “bem-feitas”, ou eficazes. E a eficácia é avaliada pelo viés da gestão. A participação dos Municípios nessa área exige o cumprimento de metas e a determinação e atendimento de padrões na prestação de serviços públicos.

O fortalecimento do Município na organização nacional e sua participação eficaz na promoção da democracia e da cidadania está vinculado a padrões de qualidade dos serviços prestados pelos Governos locais, necessariamente vinculados à capacidade de gestão. Esse compromisso dos Governos municipais

* Revista e atualizada por Marcos Flávio R. Gonçalves, advogado e consultor do IBAM

com a democracia e a cidadania ratifica a relevância da atuação das instâncias governamentais, nem sempre devidamente reconhecida.

Seguem algumas sugestões para a atuação efetiva dos Governos municipais na promoção da democracia e da cidadania, sob a égide da igualdade:

- ✓ *Determine marcas com as quais o Governo municipal será identificado na área da democracia e da cidadania (igualdade)*

De que modo gostaria que a população identificasse o seu Governo, na área da igualdade, ao final do seu mandato? Essa identificação ou essas identificações serão as marcas do seu Governo – por exemplo, saúde para todos. Após a determinação das marcas, priorize regiões e identifique, em linhas gerais, as ações que serão desenvolvidas.

- ✓ *Fortaleça vínculos entre a Prefeitura e movimentos da sociedade local que se identifiquem com as marcas do Governo*

Conheça os movimentos já existentes em seu Município que representam interesses sociais contemplados nas prioridades de seu Governo na promoção da democracia e da cidadania e abra-lhes canais de comunicação, visando fomentar a cooperação nas ações governamentais.

- ✓ *Estabeleça vínculos com Municípios da microrregião ou da região em que está seu Município*

Algumas ações de promoção da democracia e da cidadania têm mais chance de bons resultados se puderem ser desenvolvidas na microrregião ou região em que está seu Município. Consórcios intermunicipais e outras formas de cooperação podem ser instrumentos eficazes no desenvolvimento das ações de Governo.

- ✓ *Conheça e dê atenção aos programas federais e estaduais que incentivam a formação de conselhos municipais*

Diversos programas federais e estaduais estão direcionados para a promoção da democracia e da cidadania e incentivam a constituição de conselhos municipais, prestando orientação quanto à forma de sua organização e atuação. Esse apoio técnico e financeiro pode favorecer as ações de seu Governo, se devidamente adaptado às condições locais e integrado às demais ações governamentais.

- ✓ *Conheça e dissemine experiências bem-sucedidas de outros Governos municipais na promoção da democracia e da cidadania*

Diversas entidades promovem e participam de premiações de iniciativas municipais nessa área. Tomar conhecimento dessas experiências e divulgá-las para as pessoas que o estarão assessorando pode ajudar na reflexão sobre as ações que podem vir a ser desenvolvidas em seu Município. O IBAM, por exemplo, tem um Centro de Referência de Melhores Práticas que registra tais experiências e faz estudos de caso de algumas delas.

- ✓ *Faça parte de redes institucionais de melhores práticas e de inovação*

Também pode ser relevante a participação de seu Município em redes regionais, nacionais e internacionais de melhores práticas. A participação permitirá que seja informado sobre boas práticas e inovações na Administração Pública municipal, bem como participar de debates de esclarecimento sobre as condições de desenvolvimento das ações.

Os textos que compõem esta seção do Manual do Prefeito abordam temas específicos do comprometimento do Governo municipal na promoção da democracia e da cidadania. O primeiro deles trata das formas de participação popular; gestão de serviços é o outro tema.

Capítulo 1

Participação popular no governo municipal*

Os sentidos da participação popular

Nas últimas décadas, a incorporação de “instrumentos de participação popular” nos governos, na formulação e gestão de políticas públicas, tem sido das mais importantes transformações nas formas de gerir o Estado no Brasil. Dos manuais das agências internacionais de financiamento aos discursos dos movimentos sociais mais combativos, a “incorporação da participação popular” se tornou uma referência da boa gestão pública. Surgindo na esteira do processo de redemocratização do país, as reivindicações de setores organizados da sociedade por maior controle sobre os serviços públicos e as ações do Estado foram construindo instâncias e instituições que fazem hoje parte da própria organização do Estado e do sistema de governo do país.

O Brasil foi um dos países que mais avançaram na construção de instituições participativas e, em muitos casos, serviu de exemplo para outros países. Há hoje espaços institucionalizados para a participação direta da população, como os conselhos gestores de políticas públicas, sejam setoriais ou de programas específicos, orçamentos participativos, conferências nacionais sobre diversas temáticas, fóruns locais e regionais, além de oportunidades em que a população é chamada a opinar ou participar de decisões, como na realização de planos diretores ou implementação de grandes projetos. Esse conjunto de modalidades participativas foi progressivamente institucionalizado, normatizado e incorporado como parte indispensável da gestão de vários setores da Administração Pública, fazendo com que alguns teóricos sugiram que se fale em “democracia participativa” como uma forma de

governo que parte do pressuposto de que a participação política é o principal valor democrático, legitimando o princípio orientador da tomada de decisões dos serviços públicos.

Mesmo sendo amplamente aplicada e de grande importância, a ideia de “participação popular” está longe de ser um consenso – nada mais natural, já que é tema eminentemente político. É preciso compreender que se alcançou o consenso, aprendendo com os conflitos. É indissociável a forma assumida pelos conflitos e o modo pelo qual o consenso é disputado e alcançado dentro das instâncias de controle social.

Ignorar, no entanto, os espaços e processos de participação popular já instituídos ou mecanismos previstos na legislação pode ter consequências mais sérias do que uma promessa não cumprida. A operacionalização de muitas políticas setoriais, e mesmo o direito de atuação do Município em certos casos, depende das instituições participativas existentes. Bom exemplo são os Conselhos Gestores, que, por combinar representantes da Administração Municipal e da população, se configuram como instância legítima que propõem diretrizes das políticas públicas de que são responsáveis, bem como fiscalizam, controlam e deliberam sobre tais políticas

Neste capítulo, apresenta-se panorama sobre algumas formas de participação popular existentes e como elas se relacionam com a Administração e o Governo Municipal. Não é demais destacar que esse é processo pedagógico que conta, em especial, com o diálogo respeitoso entre sociedade civil e governo. Nesse sentido, as equipes de gestão municipal e estadual têm papel fundamental na articulação das ações e em proporcionar o envolvimento da população no processo decisório para que a construção coletiva seja efetiva. Isto porque, quando as pessoas são escutadas

* Este capítulo foi revisto e atualizado por Herculis Pereira Tolêdo, cientista social e assessor técnico do IBAM

com respeito, elas mudam a opinião sobre si mesmas e se sentem mais estimuladas a falar, a propor e compartilhar decisões.

Não é redundante lembrar que quanto mais os cidadãos participarem, melhor será a qualidade daquilo que a política tem o dever de oferecer. No entanto, para que a participação aconteça realmente, ela não pode ser uma escuta burocrática que em nada interfere no modo como as coisas funcionam. O que se busca com a participação popular é que a manifestação da opinião dos cidadãos seja estimulada de propósito e não “por acaso”; que os resultados dessa escuta possam reverter em serviços públicos mais adequados para atender às necessidades da população e não que elas tenham que se sujeitar ou se adequar ao que os outros definiram por elas.

Democracia e participação popular

Em primeiro lugar é preciso deixar claro o que se entende por participação popular. Usa-se o termo para designar os mecanismos que incorporam a participação direta da população na implementação ou formulação de políticas públicas, na definição de prioridades de ação do governo ou no controle da atuação estatal de um modo geral. É claro que a população “participa” do processo político quando elege os governantes – isso faz parte da própria definição de democracia –, mas o que está implícito ao falar em participação popular é que esta está sendo ampliada para além do processo eleitoral, ou seja, que estão sendo adotados instrumentos que incorporam o processo de democracia direta ao sistema representativo existente. Tal processo parte de uma crítica teórica e política do funcionamento real do sistema democrático, tanto no Brasil como em outros países.

Basicamente a ideia levantada é que a democracia que se tem é boa, é o princípio a ser buscado, mas, na prática, a sua forma de implementação através dos mecanismos de representação precisa ser complementada por outras formas de expressão da vontade popular para que se tenha uma sociedade efetivamente democrática.

O princípio de que as ações do Estado devem ser orientadas pela vontade da população é o fundamento da democracia, e o objetivo do sistema político é justamente garantir mecanismo que faça isso possível. Classicamente há dois modelos para organização do sistema político democrático: a democracia direta e a democracia representativa. Na democracia direta as decisões de governo e a formulação das leis são definidas diretamente pelos cidadãos ou, em alguns casos, por *delegados* eleitos para funções e mandatos bastante específicos. Hoje em dia, com a extensão e complexidade das funções do Estado, é muito difícil a organização de sistema de governo baseado exclusivamente na democracia direta. Praticamente todos os governos democráticos se baseiam no modelo de democracia representativa que, por meio de eleições livres e periódicas, busca garantir a expressão das diferentes visões presentes na sociedade, elegendo *representantes* para exercer, em seu nome, as funções de governo.

Essas duas formas de estabelecer o direito de decidir e agir em nome da sociedade, através da *representação* e da *delegação de poder*, não se opõem uma à outra, elas podem ser combinadas e se complementarem. Isso é o que ocorre, na prática, hoje no Brasil: há sistema organizado basicamente em termos representativos, que incorporou mecanismos mais próximos da democracia direta através dos instrumentos de participação popular, formando o que alguns teóricos chamam de democracia deliberativa ou participativa.

Essa combinação das duas formas permite construir mecanismos mais interessantes de representação política. Por um lado, os representantes eleitos para os cargos legislativos e executivos procuram garantir os princípios da universalidade e a continuidade no tempo do processo democrático. A votação é universal e os votos de todos os cidadãos têm o mesmo valor. Durante o período do seu mandato, os representantes devem decidir e agir sobre os assuntos buscando o interesse geral. Por outro lado, é preciso reconhecer que a sociedade e as questões que devem ser enfrentadas pelo Estado têm grande complexidade e demandam muitas vezes a constituição de espaços específicos para o seu debate, envolvendo conhecimentos específicos e representantes dos grupos diretamente envolvidos em uma questão.

Esse é claramente o caso da maior parte das instituições participativas hoje existentes, como os conselhos gestores e orçamentos participativos. Outro aspecto a considerar é que cada indivíduo ou cidadão tem diversas dimensões e é difícil imaginar que ele se sinta contemplado por um representante em todos os aspectos. A pessoa, de modo geral, vota em candidato com o qual concorda com a maior parte das posições políticas, em alguém que conhece ou confia, mas não concorda integralmente.

Se os argumentos levantados até aqui sugerem a coerência lógica dos instrumentos de participação popular, é preciso reconhecer que a sua instituição não foi fruto da mera reflexão teórica, mas de tentativas de equacionar, na prática, o exercício da democracia. A ampliação dos espaços de participação popular a partir dos anos 1990 no Brasil se deve principalmente à atuação de *movimentos populares* que, desde meados dos anos 1980, ou mesmo antes disso, vinham pleiteando a criação de espaços de controle social sobre as políticas públicas.

Esse movimento foi incorporado à Constituição de 1988, que logo no art. 1º sublinha a possibilidade de exercício direto do poder pela população ao afirmar que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos *ou diretamente*, nos termos desta Constituição”. Além dessa previsão geral, a Constituição abre espaços para a participação direta da população em diversos mecanismos, incluindo, por exemplo, como instrumentos de soberania popular extensivos aos Municípios, o plebiscito e o referendo (art. 14, incisos I e II). Outras formas de participação popular, previstas constitucionalmente, dizem respeito à iniciativa popular de projetos de leis de interesse específico do Município, da cidade ou dos bairros, mediante manifestação de, pelo menos, 5% do eleitorado (art. 29, XIII), e à cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII).

A Constituição Federal dispõe, ainda, sobre três institutos jurídicos que podem ser acionados pela população para fazer valer seus direitos junto ao Poder Público: a ação popular, o mandado de segurança e o mandado de injunção, todos disciplinados no art. 5º,

que dispõe sobre direitos e deveres individuais e coletivos fundamentais.

Vários instrumentos jurídicos que regulamentam o Texto Constitucional e as políticas públicas setoriais, como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) ou a regulamentação do Sistema Único de Assistência Social (Lei nº 12.435/2011), para dar apenas dois exemplos, estabelecem mecanismos e dispositivos obrigatórios de participação popular nessas áreas. Seria impossível detalhá-los no âmbito deste texto.

Como citado anteriormente, a participação popular continua depois do voto, e ela pode acontecer de várias formas: desde a organização de grupos de pressão e ativismo e o uso de ferramentas institucionais (conselhos de políticas públicas, conferências, ouvidorias, mesa de diálogo), até mecanismos que facilitam a participação a distância, como sites e aplicativos.

Hoje, existem portais e aplicativos para que a população participe, o que se denomina de ciberdemocracia. Muito comum é identificar o nível de interação entre o Poder Legislativo e a população. Um dos exemplos é a consulta pública pelos portais para que projetos de lei populares passem a ser tramitados nas Câmaras Municipais. Nesses casos, são realizadas consultas *on-line*. O cidadão acessa o portal e digita número do próprio CPF e do Título de Eleitor para efetivar seu voto. De acordo com a Constituição Federal de 1988, se 1% do eleitorado brasileiro distribuído nas cinco regiões conseguir a participação de pelo menos 0,3% do eleitorado desses estados, um projeto de lei pode tramitar na Câmara.

Vejam-se agora algumas formas de participação popular mais recorrentes na Administração Pública brasileira.

Principais formas de participação popular

Conselhos gestores de políticas

Como mencionado anteriormente, a formulação dos conselhos gestores vem da experiência e reivindicações dos movimentos populares ligados a políticas setoriais,

que estabeleceram novas formas de relação com governos locais nos anos 1980.

Essas reivindicações foram formuladas principalmente a partir dos movimentos ligados a políticas setoriais, especialmente as de saúde e habitação, que têm trajetórias semelhantes nesse aspecto. Originalmente as reivindicações desses movimentos não eram por controle social, mas sim por melhores serviços e pela garantia de direitos. Ao longo do tempo, no entanto, viram-se frente a impasse na sua relação com os governos locais. Os governos afirmavam que não tinham condições de prestar melhores serviços, ou porque a solução dependia de outro ente, ou porque não havia recursos, ou por qualquer outro motivo. Nesta situação, os movimentos viam-se impossibilitados de avaliar a veracidade dessas afirmações, de propor mecanismos ou de contribuir para a solução dos problemas. Essa foi, tipicamente, a trajetória de vários movimentos na área da saúde e essa experiência foi incorporada por profissionais e militantes da área nas propostas levadas pelo movimento pela reforma sanitária – que deu origem à estrutura do SUS, hoje implementada no país. Os espaços de formulação e experimentação de boa parte dessas propostas foram os conselhos municipais de saúde e gestores de serviços, organizados junto a unidades de atenção básica (como postos de saúde e hospitais). Essa formulação parte, portanto, de uma experiência concreta, muito próxima à população beneficiária do serviço, em fóruns organizados por bairro ou regiões da cidade.

Com base nessa experiência, é estabelecida a primeira função desempenhada pelos conselhos: regular, fiscalizar e, propriamente, controlar a execução dos serviços e políticas públicas. Eles foram implementados como instrumentos de *controle social* sobre a ação estatal, estabelecendo forte relação com o processo de descentralização administrativa a partir da década de 1980. Combinando a pressão dos movimentos, experiências bem-sucedidas em nível local e o movimento de descentralização promovido em nível federal, os conselhos foram incorporados como instrumento de fiscalização do repasse de recursos e dos serviços atribuídos aos Municípios nos campos da saúde e da assistência social. A sua previsão constitucional e a definição de atribuições na legislação

estabelecida a seguir, por exemplo, na implementação do SUS, na Lei orgânica da Assistência Social, no Estatuto da Criança e do Adolescente, no Sistema Nacional de Meio ambiente e no Estatuto da Cidade, fazem com que conselhos sejam implantados em quase todos os Municípios brasileiros. Contribuiu para isso, sem dúvida, o fato da existência de conselho ativo ser condição para o repasse de recursos em alguns programas ou políticas, como é o caso da merenda escolar. Nesses casos, a legislação normalmente estabelece parâmetros para a composição do conselho, sendo a regra mais frequente a composição paritária entre membros da sociedade civil e do governo. É possível também a composição tripartite, como no caso dos conselhos de saúde, em que usuários do sistema, representantes de profissionais e governo têm o mesmo número de representantes. A função de fiscalização atribuída aos conselhos envolve, muitas vezes, também a fiscalização da aplicação de *Fundos Especiais* a eles vinculados. Tais fundos têm sua criação e a origem dos recursos que os compõem previstas em lei e estão direcionados a políticas específicas, como é o caso da assistência social ou da habitação de interesse social.

Os conselhos não precisam restringir sua atuação à fiscalização das políticas, podendo também assumir papel *consultivo* ou mesmo *deliberativo* nas questões a eles relacionadas. Cada setor tem uma definição própria das atribuições, composição e forma de atuação do conselho. Há questões que são de competência específica dos conselhos e cabe a eles deliberar a respeito. Nos demais assuntos relativos ao tema, o conselho pode – e deve – propor tanto ao Executivo como ao Legislativo medidas para a melhoria dos serviços públicos, atuando no aconselhamento desses poderes.

De um modo geral, os conselhos municipais devem ser instituídos por lei municipal (que é de iniciativa própria do Prefeito). Essa deve estabelecer as atribuições do conselho e as condições para a sua implementação (composição e funcionamento).

Devem ser previstas a natureza do conselho (se deliberativo ou consultivo) e as suas funções (executivas, consultivas e/ou fiscalizadoras). Com relação ao seu papel, pode-se classificar três tipos de

conselhos: Conselhos de Políticas (setoriais); Conselhos de Programas (específicos) e Conselhos Temáticos (como os da Mulher, de Políticas Raciais, de Direitos Humanos etc.).

Vale dizer que, embora devam ser considerados experiência muito bem-sucedida, dada a sua proliferação e consolidação em todo o país, há várias dificuldades comumente encontradas na atuação dos conselhos. Não é raro que as administrações considerem os conselhos como "um mal necessário", que têm que respeitar por determinação legal ou para ter acesso ao repasse de recursos, e enviem para a participação nos conselhos funcionários com pouco comprometimento com o tema ou capacidade de decisão. Por outro lado, é comum perceber grande disparidade de condições para a atuação entre os conselheiros. Num mesmo conselho, representantes do governo têm muito mais facilidade de acesso à informação e disponibilidade do que os representantes da sociedade civil. Contudo, não é isso que muitas vezes ocorre no dia-a-dia da prática conselheirista. Hoje, observa-se um esvaziamento pelos conselheiros governamentais das atividades. Em especial, quando os indicados pela Gestão não estão sensibilizados da importância dessas instâncias de controle.

Por outro lado, com a proliferação de conselhos existente, às vezes também é difícil para a sociedade civil, mesmo se razoavelmente bem organizada, manter participação representativa em todos os conselhos. Problema a ser resolvido para a organização dos conselhos é que muitas vezes é exigido que as pessoas dediquem muito tempo às reuniões. Com isso, aqueles que têm maior disponibilidade acabam tornando-se "conselheiros profissionais" frequentando vários conselhos e tendo pouco tempo ou interesse em discutir ou trocar informação com outros. Daí vêm as críticas comuns afirmando que as pessoas que participam são sempre as mesmas e que não têm representatividade. Isso, sem considerar que os conselheiros normalmente mudam periodicamente, conforme prevê o regimento interno. Muitas vezes, quando o conselheiro que é o representante oficial de cada conselho passa a dominar a dinâmica do trabalho, está quase no fim da sua gestão.

Apesar das dificuldades, é indiscutível a importância da atuação dos conselhos na consolidação das políticas públicas no país. Os conselhos são espaços de encontro da sociedade civil com o poder público e pela natureza das assembleias abertas possibilita a participação popular. Em muitos Municípios, os conselhos são instrumentos para garantir a continuidade das políticas, constituindo verdadeiro arquivo sobre a sua temática de atuação.

Orçamento participativo

O Orçamento Participativo (de agora em diante OP) é uma das experiências de participação popular implementadas no Brasil, abrindo espaço para outras formas de organização social e para maior diálogo entre a sociedade e o Estado. Desde meados dos anos 1990, os orçamentos participativos se multiplicaram – inclusive em diversos países europeus – passando a ser considerados como uma das melhores práticas de gestão urbana pelo Habitat (ONU).

O OP é mecanismo adotado pelo Estado (de um modo geral pelas Prefeituras), através do qual a população tem a possibilidade de decidir onde e como será alocada parte de seus investimentos. A população que participa do processo deve tomar duas decisões, que definirão a forma de distribuição dos investimentos: 1) quais setores de atuação do Estado serão priorizados nos investimentos feitos naquele ano; e 2) em cada local, quais ações serão levadas a cabo com os recursos disponíveis. Assim, chega-se à definição, dentro do limite dos recursos disponíveis, de prioridades para investimentos.

Esse é um mecanismo bastante objetivo: divide a cidade em unidades espaciais menores, às quais normalmente é dado o nome de regiões e, em cada uma delas, institui-se um fórum, responsável por definir quais são as obras e serviços que devem ser atendidos prioritariamente naquela região (pode haver também fóruns temáticos dedicados a setores específicos de atuação do Estado, como saúde, cultura, transporte etc.). Os fóruns do OP estruturam-se como instâncias, que se articulam através de um fórum municipal formado por representantes de cada um dos fóruns regionais e temáticos. Na prática, os fóruns do orçamento participativo se tornam espaços de

encontro importantes. Para a Administração Municipal funcionam como espaços privilegiados para dialogar com a população dos bairros ou regiões, colher sugestões e conseguir apoio para implementação de diversas políticas públicas. Para a sociedade civil, tornam-se importantes espaços de articulação política e de construção de alianças entre os movimentos, assim como de acesso ao Estado.

O impacto político que a experiência do OP pode ter sobre a sociedade tem muito a ver com o caráter infundido pelo próprio governo. Há inúmeros casos onde as possibilidades reais da população influenciar as ações do governo municipal são muito restritas e o governo apenas “consulta” os fóruns e, na realidade, toma a decisão por conta própria. Nesses casos, a participação da população é tratada como se fosse concessão ou favor e o fórum pode ser usado para legitimar decisões que de fato foram tomadas apenas pelo Prefeito e sua equipe. Assim, o instrumento acaba sendo usado para a manipulação da população e para promover os agentes que se apresentam como tendo “acesso ao Prefeito” e conseguem fazer prevalecer, a seu favor, decisões que, no orçamento participativo, deveriam ser direito da população. Por isso, é melhor delimitar claramente quais serão as decisões tomadas pelo OP. Pode-se definir percentual do orçamento sobre o qual a decisão popular será soberana, ou estabelecer que esta tratará dos novos investimentos, ou que em cada fórum regional serão atendidas as três primeiras demandas – há muitas formas possíveis.

Outro elemento importante é a transparência ou *accountability* proporcionada pelo OP. Com participação da população, os instrumentos de planejamento orçamentário – principalmente a Lei Orçamentária Anual (LOA) –, que normalmente são estruturados em programas, precisam ser traduzidos em obras e ações concretas, que podem ser fiscalizadas pela população.

Participação da população no planejamento urbano e na elaboração dos planos diretores

O Estatuto da Cidade prevê que haja a participação da população em todas as fases de elaboração do plano diretor, ou seja, na discussão que leva à elaboração das diretrizes de desenvolvimento, à formulação dos padrões de uso e ocupação do solo e também no monitoramento da aplicação do Plano. Prevê também a obrigatoriedade de realização de audiências públicas no seu processo de elaboração. No entanto, o Estatuto não estabelece como deve ser a participação (composição dos fóruns, sua natureza, se consultiva ou deliberativa etc.).

O Conselho Nacional das Cidades tem algumas resoluções que oferecem parâmetros para o processo de participação. Define, por exemplo, a obrigatoriedade de tornar públicas as informações relativas ao plano, bem como divulgar o calendário de reuniões. É importante que o processo de elaboração do plano inclua momentos voltados para a formação dos participantes, para que esses tenham condições de se familiarizar com os conceitos técnicos e participar das discussões. A produção de materiais de divulgação dos eventos e de esclarecimento dos assuntos que estão sendo tratados contribui para ampliar a compreensão da sociedade sobre os temas em questão.

Também é importante que sejam abertos diferentes espaços para a participação, combinando eventos mais amplos, como as audiências públicas, com reuniões regionais e temáticas para levantar as necessidades e garantir a participação de diferentes segmentos, inclusive nos debates técnicos.

De modo geral, o processo de elaboração do plano diretor gera grande mobilização no Município, traz à tona discussões de fundo sobre o futuro da cidade e movimenta os mais diversos segmentos sociais. É importante que esse processo social não seja perdido com a conclusão do plano e que o estímulo à participação popular seja incorporado como instrumento para garantir a continuidade das políticas

planejadas e o controle social sobre a sua implementação.

Os planos diretores devem prever instrumentos de gestão do plano envolvendo a participação da população, com a função de acompanhar se a política urbana prevista está sendo implementada. Isso pode se dar mediante criação de Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano ou Conselho da Cidade ou da atribuição a conselho já existente da função de acompanhar a aplicação do plano diretor. Nesses casos, é importante que seja garantida a participação dos atores ligados às questões urbanas no conselho ou nas conferências e também que seja buscada a representatividade de todas as regiões da cidade. O plano pode prever a criação de Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, para a promoção da política urbana, especialmente para ações nas áreas de especial interesse social. Nesses casos é papel do Conselho a fiscalização da sua aplicação.

Mecanismo frequentemente utilizado que pode contribuir para o acompanhamento da política urbana é a realização de "Conferências da Cidade" com periodicidade regular. Estas podem ser integradas ao calendário nacional de realização das Conferências Nacionais das Cidades (que são tratadas no próximo tópico).

Conferências nacionais, consórcios, fóruns de desenvolvimento e programas de abrangência regional

A prática de estabelecer as diretrizes das políticas setoriais a partir do processo de *Conferências Nacionais* – que já era característica de vários movimentos sociais e setores organizados como, por exemplo, os ligados à saúde e à assistência social – foi incorporada como forma oficial de participação popular e institucionalizada com o Decreto nº 8.243/2014. Assim, foram realizadas as Conferências Nacionais de Saúde, de Assistência Social, de Educação, dos Direitos Humanos, dos Direitos da

Criança e do Adolescente, mantendo processos históricos de organização dos grupos ligados a essas temáticas. Novos processos foram criados relacionados a temáticas emergentes ou que ganharam maior destaque, como as Conferências Nacionais das Cidades, do Meio Ambiente, de Economia Solidária, da Segurança Alimentar e Nutricional, de Políticas para as Mulheres e da Promoção da Igualdade Racial. Há ainda aquelas relacionadas a temas específicos como as de Educação Básica, dos Direitos das Pessoas com Deficiência, de Segurança Pública e da Juventude.

Originalmente, a realização de conferências era estratégia utilizada por vários movimentos sociais para dar visibilidade a suas bandeiras e às questões por eles colocadas, promover a discussão com a sociedade e definir estratégias de atuação. Nos casos em que esse processo tem longa história de institucionalização, como no da saúde, cuja primeira Conferência Nacional foi realizada em 1941, essas conferências sempre representaram importantes espaços de articulação entre pessoas e organizações e tiveram importante papel na definição de diretrizes de ação estatal e constituição dos padrões de atuação dos serviços.

Tipicamente convocadas com agenda predefinida pelos organizadores, as conferências são organizadas em estrutura piramidal na qual as assembleias municipais discutem os temas e enviam delegados para as conferências estaduais e estas para o fórum nacional.

Com a consolidação dos movimentos em torno dos temas, as conferências tornaram-se espaços centrais para a formulação das diretrizes das políticas setoriais a elas ligadas e, em alguns casos, seus resultados foram incorporados à legislação, como no procedimento de implementação do SUS e da Lei Orgânica de Assistência Social. O processo de institucionalização desse mecanismo ampliou o seu impacto nas políticas organizadas a partir do governo federal. Embora não tenham a mesma combatividade dos movimentos, por serem convocados 'de cima para baixo', constituem importantes instâncias para a definição de políticas e para o fortalecimento e articulação dos movimentos em temáticas que tinham relativamente pouco espaço, como foi o caso da Conferência pela Igualdade Racial. Para os Municípios, a participação de seus

representantes nesses processos pode trazer também ganho na qualificação da sua atuação política.

‘Participação’ não convocada pelo estado

A legislação ambiental e os processos específicos para a implantação de grandes empreendimentos, como indústrias de grande porte ou impacto, exigem a realização de consultas públicas durante o processo de licenciamento. Se por um lado esses espaços não estão diretamente associados à participação da população nas decisões sobre a atuação do Estado, podem ser incluídos no cenário da participação popular por representarem oportunidades da população influir em questões de impacto direto na vida da coletividade. Há vários tipos de consulta e de processos de licenciamento, que não cabe diferenciar aqui. De fato, tais espaços são muito heterogêneos, não estão plenamente regulamentados, não têm mecanismo de definição da representação previamente definido, nem existe a obrigação de que as propostas apresentadas pela população sejam acatadas.

Os processos de licenciamento ambiental, por exemplo, normalmente são conduzidos pelas empresas responsáveis pela elaboração dos estudos de impacto ambiental, contratadas pelos próprios interessados no empreendimento. Assim, na prática, as consultas dificilmente levarão a que seja decidido não implementar o empreendimento – não há a obrigatoriedade de que seja votada a aprovação ou não do empreendimento, por parte da população ali reunida. No entanto, de um modo geral, a partir de tais reuniões é que são definidas as *condicionantes* impostas à implementação do empreendimento, com o objetivo de mitigar seu impacto ou sob a forma de compensação. Em tais oportunidades a participação ativa e organizada da sociedade civil pode trazer benefícios significativos para a população como, por exemplo, a garantia de serviços ou obras de infraestrutura destinados à população diretamente afetada ou a definição de que parte dos postos de trabalho criados no empreendimento seja ocupada pelos moradores locais. Nesses casos, a existência de cultura de participação ou de capacidade de

organização da sociedade civil torna-se importante elemento para garantir o interesse público.

Esse exemplo dá conta de aspecto extremamente importante dos processos de participação: quanto mais eles se desenvolvem, maior é a capacidade de organização da população e mais qualificadas se tornam as discussões. Para que a população seja capaz de agir de forma eficiente em situação como a mencionada, a existência de fóruns prévios de participação nas decisões municipais, de capacidade de articulação entre os diferentes atores na escala local e de constituição de diálogo consistente entre sociedade civil e governo local podem mostrar-se extremamente úteis. Essa qualidade existente na sociedade é o que normalmente é chamado de *Capital Social* e constitui característica cada vez mais reconhecida como importante para o desenvolvimento local. É a partir das experiências prévias de negociação, organização e pactuação de acordos que várias oportunidades de desenvolvimento são abertas, tanto no campo social como econômico.

À guisa de conclusão

Passados mais de 30 anos da Constituição Federal de 1988, os espaços e canais institucionais de participação popular são realidade para os governantes brasileiros. Hoje, a participação está presente nos três níveis da administração pública brasileira e parte fundamental do processo de concepção, execução e controle de políticas públicas no país. No entanto, ainda se está distante da qualidade e da efetividade, ou seja, dos impactos reais da participação institucionalizada sobre as políticas públicas.

Não há dúvida que a participação popular vale a pena. Como se viu, é através do exercício da participação que a interação entre gestores e sujeitos civis são alinhados, aperfeiçoando as estratégias acionadas para dar conta dos interesses e projetos políticos.

É preciso, contudo, compreender a participação enquanto prática pedagógica que exige exercício, de avaliação da participação sobre quais são os instrumentos e recursos que configuram a formação dessas instâncias; como o compartilhamento de projetos políticos entre gestores e representantes civis influencia positiva ou negativamente a formação de

tais instâncias; como se dá nelas a articulação das redes e organizações civis; e de autoavaliação das esperanças a seu respeito. Aos gestores interessados na democratização da participação, ficam estas sugestões e reflexões.

Capítulo 2

Gestão de serviços*

Introdução

Para se organizar qualquer tipo de atividade é indispensável ter clareza sobre o objeto a ser organizado. Neste caso, clareza diz respeito principalmente a:

- o que são serviços públicos;
- quais são exatamente aqueles que cabem ao Município organizar;
- o que se deve levar em conta para isso.

O conceito de serviço público é datado, ou seja, varia no tempo e no espaço.

São considerados serviços públicos aqueles que a Constituição Federal indica, incluindo-os no âmbito de competência do Estado brasileiro.

Apenas para enriquecer a compreensão do gestor, nunca é demais repetir as clássicas palavras de Hely Lopes Meirelles:

“serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas de controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado”. (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Ed. Malheiros. 1993, p. 289)

Como o Estado brasileiro é organizado sob a forma de Federação, sua competência e seus atos de império são divididos entre os entes que a compõem: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o que foi objeto de outro capítulo deste Manual.

Graças à sua competência constitucional específica (CF, art. 30) e comum (CF, art. 23), cabe ao Município prover

todos os serviços que digam respeito a seu peculiar interesse e ao desenvolvimento e bem-estar de sua população; as leis orgânicas municipais os detalham, delimitando campos de atuação específicos, o que também está tratado em outro capítulo.

É importante, ainda, que as administrações municipais mantenham sua legislação e demais instrumentos normativos devidamente atualizados, que haja clareza quanto às competências de seus órgãos e unidades administrativas, de forma a contribuir para a eficácia e o aumento da racionalidade na aplicação dos recursos para prestação dos serviços públicos.

Em sua atuação no campo dos serviços públicos, como orientação geral, é fundamental que o Município:

- procure assumir, de fato, a responsabilidade pelos serviços que lhe cabem especificamente;
- tenha capacidade institucional para prover os serviços sob sua responsabilidade – estrutura adequada, legal e administrativa;
- não invada os serviços públicos de competência privativa da União e dos Estados-membros;
- mantenha mecanismos de articulação intergovernamental e interinstitucional de forma a minimizar os efeitos da ambiguidade existente na divisão das competências governamentais;
- no caso dos serviços comuns, evite as sobreposições, conflitos e lacunas de ação, através da articulação e cooperação com as demais esferas de Governo, também competentes. Como já se viu, a efetivação da

*Este capítulo foi revisto e atualizado por Maria da Graça R. das Neves, administradora e assessora técnica do IBAM

cooperação intergovernamental depende tanto de ser adequadamente disciplinada como de mecanismos de articulação e mediação – que são técnicos e bastante decorrentes da maturidade do sistema político em vigor.

Organização dos serviços

Não há uma regra absoluta para a organização dos serviços públicos municipais. Embora se possam identificar tendências que indiquem este ou aquele caminho, como se verificou antes, a decisão deve ser tomada levando-se em consideração as características do serviço e as peculiaridades locais, conforme as alternativas comentadas a seguir.

Denomina-se administração direta do Município o conjunto de órgãos diretamente subordinados ao Prefeito Municipal (geralmente constituído pelas Secretarias Municipais – e órgãos de *status* equivalente, como a Procuradoria Municipal e a Controladoria Geral do Município – e suas respectivas subdivisões e servidores).

Originalmente, o Poder Público podia executar todas as atividades e serviços públicos por meio dessa estrutura organizacional centralizada. O fenômeno histórico de ampliação do número e da complexidade das funções estatais e de aparecimento dos problemas advindos da excessiva burocratização fez surgirem as primeiras entidades descentralizadas, em busca de maior eficiência, autonomia, flexibilidade e agilidade de gestão e operação.

A administração indireta é forma descentralizada de organização e gestão de atividades e serviços públicos por outorga a entidades com personalidade jurídica própria.

Ao decidir explorar um serviço público por meio da administração indireta, o Governo municipal outorga-o a uma das seguintes alternativas institucionais, conforme conceituação consagrada pelo Decreto-lei nº 200/67: autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou fundação.

A criação de qualquer dessas entidades pelo Município depende de lei municipal, de iniciativa exclusiva do Prefeito (CF, art. 61), que defina a natureza jurídica, a

finalidade da entidade, sua competência, patrimônio, receita e normas gerais para sua organização e gestão.

A autarquia é um ente administrativo autônomo, com personalidade jurídica de direito público, dotado de patrimônio próprio (de natureza pública) e que goza dos privilégios administrativos da entidade estatal que a criou, entre os quais a imunidade a impostos sobre o patrimônio, a renda e os serviços vinculados às suas finalidades essenciais.

Na prática, a forma autárquica costuma ser mais frequente na prestação de serviços nas áreas de ensino, saúde e assistência social. Na esfera federal, dá-se tratamento especial a autarquias criadas para atuar como agências reguladoras. Essas autarquias possuem semelhança com o modelo tradicional, porém gozam de maior autonomia. Em âmbito municipal, não existem ainda muitas experiências de criação desse tipo de autarquia; em princípio, todavia, nada impede que sejam instituídas pelo Município.

As fundações criadas pelo Poder Público geralmente têm por finalidade a prestação de serviços e atividades não lucrativas, normalmente nas áreas de saúde pública, assistência médica e social, educação e cultura. Podem reger-se pelo direito público ou pelo direito privado. No primeiro caso, assemelham-se muito às autarquias. No segundo, estão submetidas ao Código Civil.

Já as sociedades de economia mista e as empresas públicas têm personalidade jurídica de direito privado e são utilizadas, preferentemente, na prestação de serviços de natureza industrial ou comercial, que o Município assume, em face de sua essencialidade, ou para o desempenho de atividade econômica propriamente dita.

As sociedades de economia mista são mais adequadas a essas atividades, inclusive porque devem ser organizadas e geridas como sociedades anônimas. Enquanto estas têm capital oriundo de recursos mistos – públicos e privados –, o capital das empresas públicas se origina apenas de recursos governamentais.

Encontram-se sociedades de economia mista e empresas públicas, no Município, em setores como os de transporte, abastecimento de gêneros alimentícios, água, desenvolvimento econômico e desenvolvimento

urbano. Pouco a pouco estão caindo em desuso, face a processos de concessão e de terceirização que distanciam os governos locais da execução direta de tais atividades.

As regras e controles, anteriormente típicos da administração direta, agora são estendidos à administração indireta, restringindo aquilo que era apontado como sua vantagem estratégica em termos de gestão: a autonomia, a flexibilidade e a agilidade administrativa e financeira. As vantagens se concentram especificamente no potencial para maior agilidade do processo decisório e eficácia de resultados em menor prazo.

A esse respeito, deve ser observada a Lei nº 13.303, de 30/06/2016, que trata do estatuto jurídico dessas entidades.

A desestatização, que também vem ocorrendo em todo o mundo, reduziu a participação do Estado na prestação dos serviços públicos e nas atividades econômicas, pelo que algumas áreas, antes atendidas por empresas públicas ou sociedades mistas, hoje encontram-se nas mãos da iniciativa privada, quer por delegação estatal, quer por alienação de sua propriedade ou controle (privatização de entidades exploradoras de atividade econômica).

A modalidade de desestatização pela delegação de serviços públicos tem sido a mais usada pelo Município, já que a atuação em atividades econômicas típicas da iniciativa privada sempre foi quase que inexpressiva.

Formas de parceria entre Estado e iniciativa privada

O Poder Público pode delegar a prestação de serviços públicos a empresas privadas ou mesmo a particulares, individualmente, dentro de certas condições e sob sua supervisão, controle e fiscalização. Algumas dessas formas de parceria são mais antigas ou tradicionais e outras inovadoras.

Recorrendo à delegação à iniciativa privada, o Poder Público deve sempre estar em busca da melhoria da qualidade dos serviços, de seu maior alcance em

relação à população a que se destina e da obtenção de maiores e melhores resultados.

Concessão e permissão são modalidades tradicionais de delegação. O art. 175 da CF disciplina o seu uso por todos os entes federados, e o art. 30, inciso V, dispõe, especificamente, sobre a possibilidade de sua aplicação pelo Município na gestão dos serviços públicos de interesse local.

Os serviços públicos delegados através de concessão ou permissão têm suas normas gerais estabelecidas pelas Leis federais nº 8.987 e nº 9.074, ambas de 1995, que receberam alterações. Nessas leis foram definidos o regime das concessionárias e permissionárias, o caráter especial do contrato para formalizá-lo e sua prorrogação, caducidade, fiscalização e rescisão; os direitos dos usuários; a política tarifária e a obrigação de manter o serviço adequado. Às concessões e permissões aplica-se, subsidiariamente, o disposto na Lei nº 8.666/93, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos.

Utiliza-se, por vezes, também a autorização, entendida como modalidade de delegação transitória, por isso mais precária que a permissão. Sua utilização se dá para atender a situações instáveis de interesse coletivo ou a emergências circunstanciais. É controlada pela Administração, sem que haja necessariamente regulamentação específica, e sujeita a constantes modificações na forma de prestação dos serviços que são seu objeto e à sua supressão a qualquer momento.

Por isso, para as autorizações, não há exigência de licitação. Essa modalidade de delegação é utilizada, por exemplo, para os serviços de táxi e ocupação das ruas e logradouros públicos por certas atividades, como a venda de alimentos e bebidas em quiosques, as realizadas por vendedores ambulantes e camelôs com ponto fixo, pelos exploradores de barracas e boxes em feiras e mercados públicos e as relacionadas à diversão e lazer da população (como eventos esportivos e religiosos, festividades em geral e *shows*).

Outra forma tradicional de parceria entre Poder Público e iniciativa privada são os serviços sociais autônomos (como Serviço Social do Comércio – SESC, Serviço Nacional do Comércio – SENAC e Serviço Nacional da Indústria – SENAI, entre muitos outros),

cujo surgimento, no país, data de meados do século passado. Foram criados, originalmente, para atender a atividades de assistência social e de ensino para clientela específicas, com incentivo e supervisão do Poder Público. Não possuem legislação reguladora geral. Cada qual se rege por lei específica.

Na década de 1990, surgiram novas formas organizacionais de parceria da iniciativa privada com o Poder Público: as Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs).

A Lei nº 11.079/2001 veio regular as PPPs (parcerias público-privadas) na realização de serviços públicos que exigem investimentos, além das possibilidades financeiras governamentais. Esse tipo de parceria tem sido considerado solução potencial para os problemas atuais de circulação de pessoas e de escoamento de bens e mercadorias pela rede de estradas do país, hoje muito deteriorada, ou por meio de portos marítimos e fluviais.

Sobre essas organizações, leiam-se outros capítulos deste livro, especialmente o que se dedica às parcerias governamentais que têm sido utilizadas em várias situações e com significativo potencial de inovação em iniciativas relacionadas à gestão ambiental.

Visitando o contexto

As possibilidades de organização e gestão da prestação de serviços pelos governos municipais passam por momento de importantes mudanças. As condições antes descritas estão inseridas na cultura disseminada no país a partir do processo de redemocratização que teve seu ápice com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Nela se evidencia como a expedição de uma norma pode contribuir para a ampliação das funções e das responsabilidades de diferentes entidades que compõem o Estado. No caso brasileiro, isso ocorreu, principalmente, no sentido de assegurar os direitos essenciais de cidadania (civis, políticos, sociais etc.) e de buscar a universalização, para toda a sociedade, de serviços públicos considerados básicos.

Assim, o Texto Constitucional acabou resultando na ampliação das competências de todos os entes federativos. Aumentou, principalmente, o campo de

atuação do Município, pois institucionalizou a municipalização de serviços públicos, principalmente os de caráter social e os de fomento ao desenvolvimento sustentável em seus diversos aspectos.

Quanto às mudanças mais gerais, houve medidas para a ampliação da democracia para além dos direitos civis e políticos tradicionais do sistema representativo, considerados fundamentais, mas não suficientes. Resultou também na formalização da preocupação dos constituintes em ampliar a participação política da sociedade na gestão pública, mediante a criação de Conselhos de Direito e de Gestão de Políticas Públicas.

A Constituição surgiu em momento histórico, em que os Estados Nacionais estavam enfrentando crises, genericamente reconhecidas como Crises Fiscais do Estado, com destaque para os aspectos administrativos e financeiros, com seu lastro de prejuízo para o atendimento adequado em termos de serviços públicos.

As Crises Fiscais do Estado, em suas primeiras ocorrências, acabaram gerando, em nível mundial, um conjunto de estratégias para enfrentá-las. Em termos da organização e gestão dos serviços públicos, podem ser destacadas:

- a ampliação da parceria do Estado com a sociedade civil e o setor privado, a partir do reconhecimento de que o Estado, sozinho, não mais dá conta de enfrentar seus desafios, inclusive fazendo surgir novos tipos de entidades organizacionais, com objetivos públicos, mas não governamentais;
- a busca do incremento da capacidade de gestão das atividades e serviços públicos como um todo, principalmente mediante redução do grau de burocratização, aumento da flexibilidade e agilidade administrativa e operacional e aprimoramento gerencial e profissional.

Essas estratégias são intercomplementares e poderiam contribuir para aumentar a capacidade de o Município enfrentar melhor os desafios que lhe foram postos pela Constituição.

Anos de experiência pós-constitucional colocam a máquina administrativa em difícil situação. A crise fiscal, arrefecida durante um período, toma novo fôlego e o país se defronta, em suas diferentes esferas de governo, com níveis diferenciados de insolubilidade para funcionar, prestar os serviços que são de sua competência e até mesmo manter ativa a administração pública.

Comentários finais

O debate sobre este assunto foge ao objetivo da presente publicação, que pretende ter a finalidade de contribuir com o dia a dia de trabalho do Prefeito e de sua equipe. Não se pode deixar de mencionar, entretanto, que está em jogo o modelo político adotado no país e que uma reforma se impõe neste campo.

Como no momento em que se prepara o texto há grandes temas por definir em termos de possíveis novos rumos que a administração pública venha a tomar, a solução encontrada foi ater-se aos assuntos básicos.

No momento atual – ano de 2020 – ocorre grave crise sanitária no Brasil e no mundo. As bases do federalismo nacional sofrem constantemente com a insuficiência de recursos – humanos, financeiros, técnicos, científicos, tecnológicos, culturais e o que mais se queira destacar – para coordenar soluções para os desafios que surgem a cada instante.

As instâncias governamentais não conseguem nível de articulação necessário para desenhar ações e políticas públicas que enfrentem os problemas que são colocados. O processo de descentralização e o reconhecimento do Município como instância de governo, com autonomia para gerir seu território e o que nele se encontra, são fundamentais para que a população alcance serviços públicos de qualidade.

4 O Município e o desenvolvimento institucional

Introdução*

O campo de atuação aqui tratado é a elaboração dos instrumentos jurídicos e administrativos que fundam a estrutura e o funcionamento de órgãos e entidades da administração pública nas instâncias de governo que formam a Federação brasileira. São esses instrumentos, em sua funcionalidade, que dão segurança para os gestores e servidores públicos atuarem, sempre buscando eficiência, eficácia e efetividade, a tríade que tradicionalmente sustenta o bom governo. Mais ainda, são esses diversos documentos que vão contribuir para o desenvolvimento da excelência em governança pública, que resulta na harmonização entre diferentes abordagens e interesses nem sempre convergentes. Ainda vão constituir a base da gestão alicerçada na visão sistêmica que propicia a integração e potencialização das políticas demandas pela população e estabelecidas na CF.

A capacidade dialógica é o cerne da administração pública democrática e o IBAM acredita que o desenvolvimento institucional da Administração Pública passa pela aproximação do governo com a sociedade, relação que deve ser construída e apoiada em pilares de compromisso, informação, ética, transparência, cidadania e qualidade técnica.

Um pouco sobre a gênese e evolução do conceito

A expressão *desenvolvimento institucional* – DI se vincula ao processo de mudança e modernização no setor público. Designa a estratégia de criação ou

transformação de organizações dotadas de capacidade para induzir e liderar aqueles processos de mudanças em seus respectivos ambientes.

Em outras palavras, o desenvolvimento institucional é associado à promoção do progresso que, por sua vez, é um conceito dinâmico e, periodicamente, datado. Assim, o trabalho de DI muda ao longo do tempo embora permaneça sua necessidade como indutor da mudança e da adaptação aos “novos” tempos. O “novo”, neste contexto, é o que se quer adotar como resposta atualizada ao momento que se vive.

O conceito de desenvolvimento institucional, no campo dos estudos da administração, data dos anos 1960. Tornou-se importante aliado dos que se dedicam à teoria e à prática da gestão municipal no Brasil pós-Constituição de 1988, à medida que mais responsabilidades pela execução de políticas públicas foram repassadas aos Municípios. Tecnicamente falando, o processo de descentralização e de implementação compartilhada de políticas que ganha base jurídica constitucional, atualiza permanentemente a necessidade de trabalhar a dimensão institucional do desenvolvimento em todos os Municípios.

Por outro lado, o movimento que propiciou a formalização da autonomia municipal como ente da Federação contribuiu para propagar a visão de que o Município está em melhores condições do que as demais esferas de Governo para atuar na ampliação e consolidação das conquistas democráticas e na promoção de modelo de desenvolvimento, de caráter mais abrangente e inclusivo, com fortes preocupações paraeconômicas – políticas, sociais, culturais e ambientais - reforçando a aplicação de DI nessa esfera

* Esta introdução foi revista e atualizada por Maria da Graça R. das Neves, administradora e assessora técnica do IBAM

governamental.

A consideração de que o Município, em termos comparativos com os Estados e a União, tem características vantajosas para promover democracia e equidade se fortalece com a percepção de muitos gestores e estudiosos da Administração Pública de que tal condição decorre do maior grau de proximidade física com a população em articulação com o espaço local. São argumentos trazidos a este debate a:

- maior identificação com o ambiente em que atua;
- possibilidade de compreensão da realidade local, em sua diversidade de interesses e resultante complexidade;
- acessibilidade aos cidadãos, facilitando maior entendimento dos problemas sociais;
- permeabilidade às demandas dos diversos grupos e movimentos sociais;
- agilidade e rapidez de ação, pelo menor porte de sua máquina burocrática.

O processo de DI, então, focou a preparação do Município para assumir, na prática, sua posição como centro de poder. Nesse sentido, teve que capacitar suas equipes e atualizar sua estrutura e forma de funcionamento, para que pudesse superar a condição de atuação tradicional – voltada para a execução de alguns serviços públicos – e passasse a desempenhar, de fato, papel e funções típicas de Estado. O Município tornou-se importante parceiro dos demais membros da Federação, como indica o processo de descentralização de várias políticas públicas, e se viu às voltas com importantes mudanças no modo de gerir o setor público a partir da ativa participação popular no governo municipal como apontado no capítulo anterior desta publicação.

Desenvolvimento institucional, governança e governabilidade

O desenvolvimento institucional contempla ainda a preocupação com dois aspectos, que merecem especial

atenção de autores que refletem sobre a reforma do Estado e as disfuncionalidades da organização, da gestão e da operação das entidades governamentais. Trata-se dos conceitos de governabilidade e de governança.

A expressão governabilidade ganhou relevo teórico, entre os anos de 1970 e de 1980, para designar o equilíbrio entre as demandas sobre o governo e a sua capacidade para administrá-las e atendê-las.

O termo governança está relacionado aos fins e resultados da política governamental. Enfatizam-se objetivos como equidade, justiça social e direitos humanos, valorizando-se o modo como a autoridade estatal é exercida, o processo e os meios através dos quais políticas são formuladas e implementadas, ou seja, as relações que se estabelecem em função dos processos pertinentes, entre o governo, a sociedade como um todo e os principais atores privados – políticos, sociais e econômicos. Afinal, os fins da política governamental são influenciados, em larga escala, pelos processos que lhe dão origem e visam implementá-la.

Um dos problemas críticos das políticas governamentais no Brasil é que sua concepção e produção costumam ser expressivas e criativas, ocorrendo, entretanto, muitos entraves em sua operação, seja por despreparo seja por deliberada má consciência por parte das pessoas públicas. Destaca-se, com isso, a questão da capacidade de gestão do governo.

No Município, esse fenômeno é muito comum, embora não exclusivo, pois a imaturidade política é traço de todas as instancias de governo no país. Daí a razão pela qual o DI se torna ainda mais importante, uma vez que contribui decisivamente para a instrumentalização dos modelos de gestão adequados às condições locais.

Desafios atuais do governo local

O objetivo do DI é aprimorar a capacidade governativa do Município para que ele possa exercer o papel que lhe cabe no desenvolvimento local e na ampliação das conquistas democráticas. Ao Governo Municipal,

então, se coloca grande desafio: exige-se que não só formule adequadamente, como consiga implementar políticas de gestão, valendo-se dos recursos, instrumentos e meios necessários. Para tanto, a organização e o funcionamento de certas atividades sob a forma de sistemas pode contribuir decisivamente.

O objetivo desses sistemas é instrumentalizar e subsidiar o Governo Municipal para trabalhar *de forma coerente, focada, consistente, contínua, orgânica, articulada e integrada* nas seguintes frentes:

- construção da sua sustentabilidade política, através de adequada mediação de interesses, alianças, pactos, coalizões e consensos, visando não apenas ao apoio do sistema político-partidário, mas das forças sociais em geral;
- promoção da *accountability*, isto é, a responsabilização pelas ações e pela avaliação de resultados em seus processos de decisão, gestão e ação, permitindo e facilitando a tomada de contas e o controle externo da Administração Municipal em seus múltiplos aspectos, inclusive o controle social;
- construção da credibilidade pública – ou da *compliance* - de modo a assegurar o apoio e o comprometimento das diversas forças sociais ao governo, ou seja, o comportamento governamental deve estar em conformidade com o sistema jurídico, cumprindo-se as normas, notadamente no atendimento das condutas éticas e no rechaço à corrupção ;
- promoção de conhecimento multifacetado da realidade local, envolvendo aspectos como identidade cultural do Município, suas vocações, potencialidades e problemas de desenvolvimento; identificação de seus diferentes segmentos ou grupos sociais, com seus objetivos e necessidades plurais e diferenciados, seus conflitos de interesses, seus pontos de convergência etc.;
- identificação e priorização de problemas locais e formulação de políticas adequadas para enfrentá-los;
- comando e liderança do processo de desenvolvimento local, através da construção participativa de visão de futuro para o Município e de projeto para se chegar lá;
- obtenção do comprometimento e da colaboração efetiva para a realização desse projeto e a concretização do futuro almejado, não só de sua própria máquina organizacional e servidores, mas, também, dos diversos tipos de agentes sociais;
- identificação, captação, mobilização e uso racional dos meios e recursos necessários para viabilizar as políticas formuladas, sejam internos ao próprio Município, do setor público em geral, da iniciativa privada e da sociedade como um todo;
- coordenação e integração das suas várias áreas de atuação, esforços e recursos, para assegurar sentido de direção e a consistência, a coerência e a compatibilidade das políticas, ações, normas e procedimentos.

A analogia permite dizer que para outras instituições públicas o desenvolvimento institucional está intimamente ligado à melhoria das suas condições, visando o cumprimento de sua missão institucional, determinada constitucionalmente ou em normas jurídicas inferiores.

Com efeito, as questões aqui indicadas apontam para a conclusão de que promover melhorias em uma instituição, ou seja, aprimorar sua organização, de modo a que possa atuar eficientemente no meio social, econômico, político, cultural e legal em que está inserida, com vistas sempre ao melhor atendimento de seus deveres institucionais, está coerente com o desenvolvimento institucional.

O desenvolvimento institucional, portanto, diz respeito a tudo aquilo que a Administração faz para aperfeiçoar sua atuação, na qualidade de ente público que deve observar princípios constitucionais e doutrinários.

Os capítulos que integram esta Seção tratam justamente de algumas das principais ferramentas que podem permitir salto qualitativo da capacidade governativa do Município e do desempenho adequado

em suas frentes de trabalho. Dizem respeito ao planejamento governamental, à gestão dos recursos humanos, à gestão de recursos financeiros, à gestão da informação e ao controle da Administração Municipal.

Capítulo 1

Planejamento municipal*

Problemas universais e locais

Todos os lugares ou lugarejos vêm mudando nos últimos decênios, em decorrência do aumento ou redistribuição da população, do processo intensivo de descentralização dos Estados nacionais, da reestruturação de funções e dos empregos, dos novos tipos de ocupação e valorização do solo e subsolo, da velocidade das comunicações ou das transformações no pensamento e no comportamento humano.

Não há hoje, no país, Município tão pequeno que não precise ser entendido e administrado à luz do mundo contemporâneo, marcado por fenômenos como a velocidade da mudança social e tecnológica, a globalização da economia e outros aspectos que exigem dinamismo dos Governos no sentido de assegurar o bem-estar da sociedade e os direitos dos cidadãos. A promoção da cidadania, a inclusão produtiva dos segmentos sociais desfavorecidos, a proteção ao meio ambiente e a promoção dos direitos humanos, da equidade de gênero e da integração e igualdade racial são hoje compromissos obrigatórios, com base em inúmeras declarações universais e, no Brasil, fundamentado em diversas doutrinas consagradas na Constituição da República.

O Governo Municipal trabalha com os contornos da sociedade do século XXI, tratando com propostas que apelarão para a modernidade – conceito que cada lugar terá de redefinir em função de sua realidade – e com formas de administração e gerência de situações novas no plano da economia e das necessidades locais.

Os avanços tecnológicos ampliam o quadro de soluções para os problemas públicos e as possibilidades de propiciar conforto humano e rapidez no atendimento,

mas podem apressar a obsolescência dos investimentos e agravar os custos dos serviços.

Os meios rápidos de comunicação abrem perspectivas para transportar e vender no mercado mundial os produtos locais, porém também podem levá-los a perder em casa a competição comercial, se não houver preocupação com a produtividade e o *marketing* adequado.

A clientela do Município, ou seja, sua população, é hoje mais informada, tende a modificar e qualificar a demanda por serviços e a interferir diretamente, por meio das inúmeras estruturas de representação institucionalizadas, na formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas e na definição dos rumos do desenvolvimento da sua localidade. Com isso, cada vez mais também se amplia a responsabilidade da sociedade no estabelecimento de prioridades na alocação de recursos públicos, na definição de ações e no próprio compartilhamento de papéis.

No contexto contemporâneo, as administrações municipais devem estar preparadas para o diálogo e o compartilhamento, em sentido amplo. Ou seja, devem estar dispostas e preparadas para formular e implementar políticas setoriais, com base no diálogo transparente com os movimentos sociais representados nos distintos conselhos, nas parcerias que puderem estabelecer com o setor privado e com os Municípios vizinhos por meio de consórcios públicos.

Em outra direção, devem também estar habilitadas a atuar em cooperação intergovernamental, já que cada vez mais a responsabilidade final pela prestação de serviços públicos e pela promoção do desenvolvimento se assenta sobre a instância municipal de governo, mas se apoia em sistemas de cooperação

*Este capítulo foi revisado e atualizado por Leonardo Mello, cientista social e assessor técnico do IBAM

intergovernamental.

Dessa forma, embora o foco da gestão das ações públicas em benefício da população esteja na Administração Municipal, a atuação do gestor local precisa se valer da cooperação horizontal – com sua própria população e com o setor privado, por meio de parcerias e terceirizações, e com os Municípios do mesmo território, por meio de consórcios – e da cooperação vertical, com os demais níveis de governo.

Ler o capítulo deste livro sobre parcerias esclarecerá como se dão e quais as possibilidades.

Tanto os fatores determinantes dessas mudanças quanto os encaminhamentos para a superação de impasses de gestão exigem que as administrações locais atuem de forma planejada nos níveis estratégico, tático ou operacional, numa perspectiva de processo.

Em linhas muito gerais pode-se dizer que o nível estratégico está associado à compreensão da inserção do Município no contexto externo e aos grandes objetivos pactuados entre a Administração e a sociedade local com vistas à promoção do desenvolvimento, visto nas perspectivas da sustentabilidade e da inclusão. No nível tático se definem as diretrizes de atuação do governo e as linhas institucionais para a abordagem de problemas e o encaminhamento das soluções, e no nível operacional situam-se os instrumentos institucionais específicos da ação governamental.

A seguir esboçam-se os principais conceitos e procedimentos visando orientar a institucionalização do planejamento municipal, com inclinação democrática e responsabilidade pública.

Compromissos com a lei e a sociedade – quem planeja?

Ainda que todos os agentes públicos municipais devam estar empenhados em conhecer e tratar com seriedade as atividades em seus respectivos campos de trabalho, e que a sociedade civil seja capaz de interferir e influenciar a formulação das políticas e ações públicas, cabe ao Prefeito implementar suas ideias dentro de clima político em que se busca incessantemente conhecer a realidade do próprio Município e do mundo

que o cerca. Um mundo onde a informação circula de forma nunca antes experimentada e adquire valor fundamental à gestão. Hoje, não apenas as representações da sociedade instituídas por lei, como os conselhos setoriais ou os fóruns de desenvolvimento local ou territorial, onde a sociedade tem assento, e as redes sociais mobilizadas via *Internet* são frequentemente capazes de interferir na opinião pública e na ação dos governos.

O art. 30 da Constituição Federal, que trata da competência do Município, bem como o art. 165, que obriga a elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, pressupõe a preocupação com o planejamento governamental. Mas é sabido que a simples apresentação desses instrumentos nem sempre significa que eles tenham de fato sido construídos em processos de conhecimento e interatividade entre os distintos atores sociais e políticos, capazes de expressar os diferentes ângulos da realidade local. Pelo planejamento, o administrador cumpre o compromisso ético de discutir, com objetividade, os vários cenários da vida local e cada etapa de suas grandes decisões.

A ação do Governo implica, portanto, deter-se no estudo da estrutura da economia local, do potencial de recursos do setor público e da sociedade, analisar seus pontos frágeis e fortes e as saídas possíveis para avançar no sentido do desenvolvimento sustentável e inclusivo. Esse não é trabalho para uma só pessoa, mas para várias, envolvendo os diversos setores do funcionalismo, os Vereadores, as lideranças comunitárias, o empresariado local, enfim todos que de alguma forma convivem na localidade e demandam a ação do poder público.

Além da Constituição Federal, das Leis Orgânicas Setoriais – como a Lei Orgânica da Saúde, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a Lei Orgânica da Assistência Social etc. – e da respectiva Constituição Estadual, a Lei Orgânica Municipal deve ser consultada sobre as limitações na prestação de determinados serviços, especialmente daqueles que são de competência concorrente com o Estado ou a União. A população, em todas as suas instâncias de representação, deve ser consultada e compartilhar as

soluções relativas aos problemas da localidade, desde sua inserção no cenário global, regional ou microrregional, e os rumos de desenvolvimento pretendido para o lugar, até, e especialmente, sobre os problemas locais de habitação; meio ambiente; defesa civil; infraestrutura social e econômica; oferta de serviços urbanos; condições da mulher na sociedade; proteção da criança, do adolescente e do idoso; qualidade dos serviços públicos e tantos outros que são tratados especificamente nos diversos capítulos deste Manual.

Governo e planejamento

Para que as grandes decisões do Governo Municipal sejam consistentes e comprometidas com as necessidades públicas, devem ser objeto de planejamento adequado, não apenas pelas exigências do mundo contemporâneo, mas também por várias razões de ordem técnica e política.

Em primeiro lugar, deve ser realçado que os instrumentos básicos de Administração Pública com os quais o Governo é obrigado a trabalhar – principalmente o Plano Plurianual (situado no nível estratégico), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (situada no nível tático), o Orçamento Anual e as Prestações de Contas (situadas no nível operacional) – não serão elaborados com eficiência e senso de justiça social se não forem precedidos de reflexão e decisões articuladas entre si e com a sociedade. Há fortes razões para pensar que o Poder Público que presta contas de suas decisões terá mais possibilidades de levantar recursos e de potencializar o uso dos que dispõe.

Além disso, qualquer que seja seu tamanho e base econômica, os Municípios são organizações complexas sobre cujos problemas os seus diferentes interlocutores – como os servidores, os Vereadores, as lideranças comunitárias, os outros níveis de Governo, os usuários de serviços, os diferentes segmentos sociais, os fornecedores e tantos outros – podem ter opiniões e desejos diferentes de acordo com seu nível de conhecimento e de interesse. Logo, apresenta-se como necessidade a institucionalização de processo transparente e adequado, para serem debatidas as principais questões que afetam o desenvolvimento da localidade, sua inserção no contexto regional, a

prestação de serviços públicos, e compartilhadas as decisões que vão orientar os distintos instrumentos de gestão, em especial os Planos. Em verdade, os Planos devem expressar a pactuação estabelecida nesse diálogo entre os distintos atores públicos e da sociedade local.

O poder do Governo Municipal

O exercício do Poder Público traz embutida a capacidade de atuar hoje e a responsabilidade sobre os acontecimentos futuros no curto, médio e longo prazos. Infelizmente há Municípios que não exercem plenamente a atividade de planejamento, considerando-a entrave, dispensável, abrindo mão do real sentido de planejar, que em linhas gerais pode se resumir em encontrar soluções viáveis (limitadas pelos recursos que se pode dispor) para alcançar o melhor resultado em relação ao objetivo final pretendido. Baseando-se nesse conceito simples, pode-se perceber que quanto menores forem os recursos (financeiros, materiais e humanos) de que se puder dispor para alcançar certo objetivo, mais importante se torna a atividade de planejamento.

Isso é feito nas vidas pessoais, para organizar os compromissos mensais, para planejar a compra de objeto de uso comum da família, ou quando se pretende fazer uma viagem, por exemplo. Se se dispõe de muitos recursos, simplesmente adquire-se o objeto ou, para a viagem, escolhe-se o melhor percurso e as melhores condições de hospedagem, e pode-se fazer isso, como se diz, em *cima da hora*. Se, todavia, os recursos são escassos, planeja-se tudo com certa antecedência. Poupa-se um pouco todo mês para comprar o objeto desejado, ou verificam-se roteiros, comparam-se preços, fazem-se reservas antecipadas para garantir vantagens, de modo a que a viagem pretendida aconteça. E muitas vezes tem-se que abrir mão de um objetivo para conseguir alcançar aquele que para a família é o mais importante, o prioritário.

No exercício do Poder Público, a coisa não é diferente, ao contrário, além de bem administrar os recursos de que se dispõe – que nunca são fartos –, tem-se uma gama de necessidades para atender, tem-se que fazer

escolhas, estabelecer prioridades e, ainda, tem-se grande número de variáveis com que lidar, num tempo limitado de ação.

É justamente nos menores Municípios ou nos mais pobres que muitas vezes a atividade de planejamento é desdenhada, ou vista como inalcançável, limitando-se ao cumprimento dos passos burocráticos de cada ano para a elaboração dos documentos orçamentários exigidos pela Constituição Federal, não raro contendo decisões tomadas no círculo limitado das pessoas que exercem o poder e não expressando de fato diretrizes consistentes para a ação.

Esta é uma atitude anacrônica em relação ao século XXI, que porta a bandeira de promoção da cidadania e do desenvolvimento sustentável e que estende a qualquer localidade, por mais distante ou não aparentemente integrada aos circuitos produtivos globais, papel específico. Por outro lado, o mundo está cheio de exemplos que levam a aumentar a crença na capacidade de o Governo Municipal racionalizar os recursos públicos (naturais, financeiros e humanos) sob sua responsabilidade e atuar na direção desses objetivos, de forma planejada e com sucesso.

O Município vem sendo estudado pelas experiências no sentido de superar a crise do Estado, pela reestruturação e descentralização de atividades e promoção do desenvolvimento humano. Em nível universal, note-se o esforço que a Organização das Nações Unidas vem fazendo no sentido de institucionalizar o poder local nos países que há quatro décadas eram ainda colônias.

Há inúmeros livros e relatórios publicados sobre o papel que as instituições municipais têm exercido, e que têm resultado na reativação de cidades e regiões por meio de planejamento econômico e urbano, controlando o meio ambiente pelos meios a seu alcance e promovendo a melhoria da qualidade de vida das pessoas. No Brasil, chama-se a atenção para as perspectivas que a Constituição criou para a ampliação de poderes e responsabilidades dos Municípios, com a ampliação de delegação de atribuições a estes, como agentes diretamente promotores de seu desenvolvimento e nas várias áreas de serviços sociais, de infraestrutura urbana e de política administrativa.

No atual contexto brasileiro, pode-se realçar a evolução do cenário institucional num quadro de plena democracia e avançado estágio de descentralização, em que sobressai o papel reservado aos Municípios e proliferam iniciativas bem-sucedidas de gestão local, as quais apontam para mudanças expressivas no curso do desenvolvimento em algumas localidades, mesmo naquelas muito pequenas e onde se fermentam e são implementadas soluções criativas que se direcionam para a diminuição das desigualdades, o que ainda representa maior desafio.

O planejamento como processo

A orientação preconizada pela Constituição Federal (art. 29, inciso XII), e seguida pelo IBAM em suas atividades de assistência técnica, é a de que o Município deve praticar o planejamento como atividade permanente, incorporando as associações representativas nessa tarefa.

O Governo deve compor-se com a comunidade para identificar e compreender os problemas locais e conceber soluções compartilhadas capazes de promover incessantemente a melhoria dos serviços e o bem-estar da população. Assim poderá definir objetivos e estimar o esforço necessário para dimensionar os programas de trabalho em acordo com a realidade e os meios existentes no Município. Essa composição deve incluir, no mínimo, tipo de organização que permita à comunidade participar da avaliação da execução desses programas.

Em outras palavras, a prática do planejamento municipal como processo sugere a preocupação não somente com a elaboração de projetos e planos de ação, mas também com a preparação da Prefeitura para tarefas como:

- dispor permanentemente de dados básicos que permitam analisar a situação socioeconômica do Município e seu potencial de desenvolvimento;
- identificar junto à comunidade as suas principais necessidades e as das instituições localizadas no Município;

- verificar o andamento dos projetos que a Prefeitura e outras instituições estão executando e tentar integrar as iniciativas dos setores públicos e privados;
- avaliar necessidades com base em critérios como gravidade da situação, população afetada, urgência das medidas, conhecimentos técnicos que a Prefeitura deve ter sobre a rede municipal de serviços e os recursos disponíveis;
- promover a discussão desses problemas por meio de entidades de representação da comunidade (conselhos, comissões, comitês) ou reuniões abertas com interessados, e sair daí com visão de consenso sobre as prioridades e elementos para implementar a ação;
- levantar e discutir alternativas de soluções e os respectivos custos, avaliando encargos presentes e futuros e levando em conta que não adianta construir equipamentos ou formular soluções que a Prefeitura não tenha condições de manter, e escolher as alternativas consideradas melhores, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento sustentável do Município;
- considerar entre as soluções possíveis a de promover alianças/parcerias com o setor privado, para a solução de problemas urbanos – utilizando-se dos meios hoje disponíveis de regulação de processos de terceirização eficazes e com garantias de controle social –, aliviando recursos públicos para outros investimentos prioritários ou de menor interesse para o setor privado;
- negociar o programa de trabalho possível em discussões abertas e audiências públicas;
- alocar recursos materiais e humanos por intermédio das leis de diretrizes orçamentárias e dos programas anuais de trabalho, tendo em vista operar os serviços novos e os já existentes;
- manter sistema de acompanhamento físico-financeiro de projetos e atividades, estabelecendo metas e indicadores e mobilizando recursos para o adequado monitoramento e controle;
- capacitar-se e operar adequadamente a gestão de convênios com os Governos Estaduais e, sobretudo, com o Federal (SICONV), de forma a facilitar o planejamento e a gestão de ações compartilhadas entre os distintos níveis de Governo.

Ainda que as tarefas associadas à formulação de planos e programas de governo e ao acompanhamento e avaliação das ações estejam afetas a distintas áreas – minimamente às de planejamento, orçamentação e finanças e às diferentes áreas setoriais da Administração Municipal –, o Prefeito deverá envolver-se nesse acompanhamento através de visitas, reuniões com técnicos e com as entidades que compõem o sistema de participação comunitária, para reformular os planos sempre que necessário, tratando de superar os problemas e obstáculos, e estabelecer as medidas corretivas necessárias, reorientando processos e aperfeiçoando os mecanismos de participação.

Para exercer esse papel, a Prefeitura pode necessitar de assessoria especializada, de órgãos do Estado ou de particulares, nas decisões mais complexas ou que exijam altos investimentos; porém, nas situações mais simples ela pode trabalhar com recursos locais, baseada no conhecimento da realidade, na verificação *in loco* dos problemas e na consulta a pessoas que conhecem esses problemas ou lidam com eles. Essa prática leva a despertar o interesse e a responsabilidade das comunidades.

Uma das questões mais graves do mundo de hoje é o da degradação do meio ambiente. As informações difundidas nos últimos decênios permitem que a Administração identifique as ações e os responsáveis dos setores público ou privado que podem causar danos ao meio ambiente, exigindo assistência técnica e vistorias adequadas visando medidas preventivas e corretivas.

Neste sentido, as equipes da Prefeitura (e mesmo as menores devem encontrar forma de ter alguma

capacidade técnica instalada) devem estar aptas ou podem ser capacitadas para orientar a divisão territorial e respeitar as normas sobre uso dos recursos; conhecer as condições de operação das redes de serviço e da qualidade de atendimento; operar os arquivos de conhecimentos fidedignos sobre o território, demografia, imóveis, tributos etc. relativos ao Município e dimensionados segundo sua complexidade e os recursos disponíveis.

Cabe à Prefeitura atualizar esses arquivos por meios manuais, mecânicos ou informatizados, segundo sua capacidade instalada. Deve também incorporar e capacitar os líderes das comunidades para entender as informações que lhes permitam participar das avaliações e diagnósticos e dos projetos que vão compor os programas de trabalho setoriais ou o orçamento público. Tais práticas vêm se revelando viáveis em muitos Municípios brasileiros.

Organização para o planejamento democrático e participativo

Não existe modelo definitivo de organização que garanta a efetiva participação da sociedade no planejamento para qualquer tipo de realidade. Existem modelos de atuação experimentados em alguns Municípios que lhes conferiram notoriedade pela forma como ampliaram o compartilhamento das decisões de gestão. O administrador deve procurar conhecê-los e definir em sua gestão conduta própria que lhe possibilite tal avanço. Nos capítulos deste Manual que tratam da participação popular na gestão pública ou na organização e funcionamento de conselhos setoriais, exigidos pelas respectivas leis orgânicas, o assunto também é abordado, e nessas situações são estabelecidas regras específicas e modos de conduta e relacionamento que, pelo menos do ponto de vista formal, asseguram a participação.

Se há intenção de fortalecer o processo de planejamento no Município, torna-se aconselhável atribuir mais atenção à criação de sistema de trabalho e decisões do que à de órgão de planejamento. Por sistema entenda-se um conjunto de elementos relacionados entre si e que interagem no sentido de

alcançar determinados objetivos. No Governo Municipal esse sistema pode ser constituído pela articulação dos órgãos, esforços e recursos já existentes na Prefeitura e na comunidade, no sentido de fazer as coisas certas.

Nos pequenos Municípios, o sistema de planejamento pode ser constituído pelo Prefeito, seus auxiliares diretos e representantes da comunidade. Para isso, não é indispensável criar órgão específico nem aprovar lei dispendo sobre o assunto. O mais importante é a atitude política. A articulação com a comunidade e a organização das reuniões poderão ser atribuídas ao Gabinete do Prefeito, ao setor encarregado do orçamento ou a outro órgão que disponha de equipe capaz de executar essas tarefas.

O Prefeito pode, ele mesmo, adotar roteiro lógico de procedimentos para iniciar o levantamento dos problemas da comunidade, reunindo-se periodicamente com lideranças locais, fazendo com seu secretariado balanços periódicos dos recursos, tomando decisões e criando na própria máquina governamental hábitos salutareos de prestação de contas à população sobre o andamento das medidas. Por outro lado, a Administração deve estar conectada com os acontecimentos globais, as mudanças nos cenários político e econômico, os planos e propostas de desenvolvimento territorial que se discutem no país e como esses fatos irão repercutir em sua região, em seu território, e que impactos positivos ou negativos devem incidir sobre sua localidade. Os meios de comunicação hoje disponíveis e acionados em todos os rincões podem bem embasar essas reflexões.

No contexto contemporâneo, onde novas inversões em produção de energia vêm sendo requeridos para manter a expansão da economia, onde a exploração mineral e a produção agropecuária aumentam em territórios de baixa densidade demográfica, não será incomum que o Município de pequena população, com economia estável ou decadente, com baixa capacidade institucional de gestão, venha a ser surpreendido por grande investimento público ou privado, que deverá no curto prazo alterar profundamente o atual modo de vida da localidade. A Administração Municipal deve estar preparada para isso e, portanto, deve planejar seus próximos passos para que tais investimentos

revertam em benefícios concretos para a comunidade. Nessa direção, o aperfeiçoamento das estruturas de planejamento e a adequação dos instrumentos a essa nova realidade será imprescindível.

Os Municípios maiores, em termos de população e complexidade de seus cenários socioeconômicos, demandam sistema de planejamento mais sofisticado, maior apoio técnico e logístico. Precisam ser dotados de quadro próprio de profissionais especializados, sendo aconselhável a criação de órgão específico de planejamento e coordenação.

É oportuno ressaltar que o órgão de planejamento não trabalha independentemente em relação aos demais setores da Prefeitura, mas em colaboração com eles. Deve ter posição transversal e manter interlocução direta com as áreas-fins e meio da Administração. Ele deve ser responsável pela concepção da metodologia do processo decisório, que deve ser transmitida a todos os setores da Prefeitura e da sociedade, e por subsidiar a tomada de decisões, estudando possibilidades, recursos, riscos e limitações, elaborando programas e projetos articulados com outros níveis de Governo e acompanhando a sua execução física e orçamentária. Deve incorporar a participação popular ao processo decisório e à implementação de planos e soluções, de acordo com o art. 29, inciso XII da Constituição Federal, assunto que, como mencionado, está tratado em outro capítulo deste Manual.

Qualquer que seja a dimensão do Município, o exercício do planejamento democrático exige que se mantenha sistema de informações fidedigno e isso começa com a contabilidade em dia e com dados que permitam o acompanhamento, controle e avaliação das ações e do correspondente movimento financeiro dos programas e atividades. Isto porque a informação é o ponto de partida de qualquer ciclo de planejamento e tem diferentes naturezas, permitindo melhor conhecer:

- os processos que afetam as condições reais de desenvolvimento do Município e suas perspectivas de desenvolvimento e de inserção no mundo globalizado;

- as demandas reais da população em relação à prestação de serviços públicos urbanos e sociais;
- as condições de operação e de atendimento a essas demandas;
- os recursos financeiros próprios e oriundos de transferências intergovernamentais, institucionais e privadas, que estão ou poderão ser mobilizados no encaminhamento de qualquer solução;
- como conceber e dimensionar as ações de governo, traçando os rumos específicos de implementação de cada ação.

Ao longo do processo de gestão, ou seja, quando o processo de implementação das ações planejadas estiver em curso, mais uma vez a importância das informações é realçada. Por meio de adequado sistema de acompanhamento, se poderá:

- avaliar as condições reais de alocação de recursos financeiros a cada ação;
- avaliar se os recursos institucionais e materiais mobilizados e as parcerias estabelecidas se revelam adequadas e representam de fato os insumos esperados;
- aferir se os resultados da ação estão sendo alcançados em acordo com os objetivos pretendidos;
- corrigir rumos, estabelecer novas condições, buscar, se for o caso, recursos adicionais;
- dar ciência à população beneficiária da respectiva ação e de como o processo está sendo realizado.

Finalmente, quando a ação planejada estiver concluída, a informação a respeito dos resultados e impactos será fundamental para:

- redimensionar custos operacionais, se for o caso;
- aferir se a concepção da solução adotada e implementada foi eficaz, ou seja, gerou os resultados e impactos esperados, e efetiva, ou

seja, trouxe benefícios diretos e indiretos à população-alvo;

- verificar se foram aprendidas lições no processo;
- redirecionar a prática de planejamento em processo contínuo que ultrapassa a mera produção de planos.

Planejamento estratégico

As transformações que o mundo vem sofrendo, sobretudo nas três últimas décadas, exigiram atitudes novas dos Governos locais para pensarem o futuro. O cenário de mais longo prazo imposto ao planejamento nesse novo contexto, aliado à necessidade de acelerar negociações e tomadas de decisões capazes de efetivamente pôr em prática ideias transformadoras para as cidades e territórios, suscitou a adoção de planos estratégicos.

À medida que o ambiente das organizações públicas se torna mais complexo e dinâmico, e que crescem as necessidades e expectativas de seus clientes, o planejamento estratégico se torna mais importante e pede metodologia apoiada no diálogo e negociação com os atores sociais e empresariais e direcionada para ampliar a capacidade decisória, ajustar a máquina administrativa, prever e gerir riscos e aproveitar as oportunidades que se apresentam à respectiva localidade. O planejamento estratégico ajuda a reduzir a incerteza e a falta de precisão e, dessa forma, prepara a Administração para produzir resultados que atendam às demandas sociais e de desenvolvimento com inclusão produtiva e sustentabilidade.

Elaborar plano estratégico não constitui obrigação legal. É, antes de tudo, oportunidade de tomada de posição das lideranças locais quanto à agenda de mudanças que interessem a agentes públicos e privados. Sua elaboração e sua implementação requerem ampla convocação de líderes de Governos, empresariais e de organizações sociais para pensarem e agirem juntos. Esse tipo de plano difere dos demais por tender a ser gerido fora da égide exclusiva do setor público – no caso do Município, a Prefeitura.

Os compromissos nele estabelecidos e as iniciativas por ele demandadas não figuram necessariamente entre

os interesses exclusivos dos organismos governamentais. O destaque costuma ser para o fortalecimento da economia local, a requalificação das diversas forças produtivas em busca de melhores condições de competitividade, a reestruturação de áreas urbanas degradadas e a afirmação de identidade que contribua para a autoestima da população e a projeção externa da cidade e sua inclusão no contexto do desenvolvimento do território onde se inscreve a localidade.

Embora não seja propriamente exigência legal, esses planos ou a construção dessa visão estratégica pactuada entre os atores locais passaram a figurar nos Municípios brasileiros a partir do início da década de 1990. Isto porque a construção de visão estratégica sobre o Município e suas questões principais deverá ser, por exemplo, elemento essencial à elaboração adequada do Plano Plurianual – PPA que, como se verá a seguir, tem componente estratégico ao menos na dimensão dos recursos públicos que se pretende mobilizar para a consecução das ações da próxima legislatura.

Além de se constituir na base do PPA, essa visão estratégica e pactuada deve estar no cerne dos planos diretores de desenvolvimento urbano, obrigatórios, por exemplo, para cidades com mais de 20.000 habitantes. Os planos diretores de desenvolvimento urbano são objeto de sessão específica deste Manual. De qualquer forma, é importante realçar que tais planos não se limitam a direcionar a produção do território e dos espaços urbanos, mas vão além; numa perspectiva estratégica, devem se constituir em elementos essenciais à sustentabilidade ambiental e à produção de espaços de inclusão nos Municípios.

O planejamento é processo contínuo que estabelece conjunto de ações com vistas a conduzir a organização à excelência do seu desempenho. Planejar é, portanto, estabelecer objetivos, definir estratégias e monitorar ações. O planejamento tem como principal finalidade a melhoria contínua dos processos organizacionais. Por isso, durante a sua formulação e principalmente durante sua implantação, os planejadores devem estar atentos às constantes mudanças no ambiente interno e externo que afetam o desempenho das organizações.

Para acompanhar essas mudanças ambientais que determinam ou redirecionam as práticas administrativas e a continuidade ou não dos programas de Governo, as organizações públicas estão adotando novas formas de trabalho que privilegiam a integração de suas áreas e a interação permanente com seus parceiros – públicos e privados.

Nesse sentido, as administrações públicas municipais estão desenvolvendo, cada vez mais, programas e projetos interfuncionais que exigem a participação e colaboração de servidores de diferentes áreas para a sua realização. A identificação desses programas e projetos deve ser precedida de plano de ação para melhoria da gestão do setor público, embasado pelo planejamento estratégico e traduzido nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, instrumentos de gestão da alocação dos recursos públicos nos níveis tático e operacional do processo de planejamento, conforme tratado a seguir.

A elaboração de planos que congreguem todas as áreas do Poder Público municipal em torno de objetivos comuns é, principalmente, questão de pesquisa, análise e método para produção e consolidação de informações que ajudarão a definir os caminhos a serem seguidos pela Administração e a identificar seus processos essenciais que transformam as necessidades dos munícipes em requisitos de qualidade para a gestão pública.

O ponto de partida para a adoção de abordagem estratégica e de plano referencial é, portanto, o reconhecimento dos *cenários – atual e futuro* – que devem possibilitar a visualização da posição e do papel do Governo local sob as perspectivas do conjunto de agentes sociais, empresariais e institucionais que atuam ou têm interesse direto sobre a localidade e o território. Esse cenário deve, ainda, abranger aspectos importantes do Município, seus principais problemas, carências, potenciais e anseios, competências e habilidades de sua população.

Nessa fase inicial, o responsável pela condução do processo de planejamento, além de contar com a participação de representantes (técnicos e administrativos) de todas as áreas da organização, deve ter também a colaboração de atores externos que

interagem com ela (usuários de serviços públicos, fornecedores, agentes políticos externos).

As informações coletadas nesse processo constituirão os insumos necessários para se chegar ao retrato da situação real e atual do Município e da Administração Municipal quanto a seus aspectos internos – pontos fortes e fracos – e externos – oportunidades e ameaças. Outro componente importante que deve ser estabelecido no início do processo é a visão da administração – a situação desejada para a localidade ao longo de determinado período, ou seja, o cenário do futuro desejado que orientará a formulação das ações estratégicas. Nesse sentido é importante realçar a posição do Prefeito, gestor do Município, suas propostas e compromissos assumidos, em relação ao seu mandato de governo.

Esse processo de reconhecimento estratégico deverá conter ainda informações sobre as bases de dados existentes no Município, a forma como as informações são tratadas, articuladas e divulgadas pelos diferentes órgãos da Prefeitura, a situação dos cadastros (consistência e sistemática de atualização), condições da Administração para aplicar e fazer cumprir a legislação vigente, estrutura organizacional (níveis e funções), perfil socioeconômico do Município, dentre outras que subsidiem a ação do Governo Municipal.

O plano, ou o resultado final desse processo, deve ser constituído de conjunto de ações articuladas e possuir elevado grau de racionalidade. Para se chegar a essas ações, os *objetivos estratégicos*, alvos concebidos para que a organização cumpra a sua missão, precisam ser definidos e quantificados e determinados os prazos para sua realização. Na formulação dos objetivos, a equipe de planejamento deve estar permanentemente atenta à disponibilidade de recursos (financeiros, humanos, materiais e tecnológicos) e para os esforços que serão empreendidos para que as metas sejam cumpridas dentro dos prazos estabelecidos.

O último passo para a formulação de plano de ação estratégica é a definição das *estratégias* e seus componentes: atividades, programas e projetos que deverão ser desenvolvidos para que os objetivos previamente estabelecidos possam ser alcançados. As estratégias devem estar estreitamente relacionadas com o cumprimento da missão, de forma que possam

trazer os resultados esperados pela Administração e seu público.

Diante das constantes mudanças que ocorrem nos cenários político, econômico e social, é preciso assegurar a continuidade e sustentabilidade do plano e sua permanente adaptação às circunstâncias. Para tanto, é fundamental o acompanhamento sistemático das iniciativas e ações estratégicas adotadas.

Assim, torna-se necessário estabelecer mecanismos de *monitoramento* que subsidiem os gestores municipais na tomada de decisões a respeito das estratégias escolhidas. Esse controle é imprescindível para a retroalimentação do plano e para o seu alinhamento aos objetivos estabelecidos.

Por meio da função de controle, será possível avaliar a evolução dos fatores que afetam os ambientes interno e externo da organização para que as falhas na concepção do plano possam ser detectadas e corrigidas.

É importante lembrar que são possíveis soluções que automatizam o planejamento estratégico e garantem aos gestores públicos que as estratégias sejam implementadas de acordo com as especificações do plano. Esse aporte tecnológico possibilita a obtenção de melhores resultados porque sistematiza as informações que embasaram o planejamento e vincula as estratégias ao orçamento.

O aparente compromisso dos planos estratégicos com os setores mais modernos e mais dinâmicos das cidades não deve implicar exclusão de setores produtivos e sociais menos favorecidos. Ao contrário, estes podem e devem se beneficiar amplamente dos resultados do plano.

Pretende-se que tenha ficado clara a preocupação deste texto em conceituar o que seja o processo de planejamento democrático e, como consequência, a elaboração de planos que irão dar suporte à ação governamental. Os planos, de qualquer natureza, não devem ser vistos como fins em si mesmos. Deve-se evitar a produção de planos isolados, e sim articulados, como decorrência da visão de conjunto da realidade municipal, comprometidos com a continuidade e o bem-estar da população.

Nesse caso, o conjunto das ações contidas nos planos deve levar em consideração, nas respectivas execuções, as regras contidas na Lei Complementar nº 101/2000, que trata da responsabilidade na gestão fiscal. Essa lei exige a ação planejada e visível na previsão de receitas e na realização de gastos com o sentido de garantir os benefícios em favor do cidadão e, ao mesmo tempo, o equilíbrio das contas públicas.

A seguir mencionam-se os tipos de planos que o Município pode elaborar, seja em virtude dos mandamentos constitucionais ou de outras normas legais, seja em função da estratégia que o governante adota na implementação de suas ideias durante o seu mandato.

Tipos de planos e sua inserção no processo de planejamento

A ideia do Plano Plurianual, previsto no art. 165 da Constituição Federal, é de que o Governo programe ação que oriente os investimentos e outros compromissos no decorrer de sua gestão. A Constituição manda que o Poder Executivo durante o primeiro ano do seu mandato dê continuidade ao plano existente e elabore o que vai vigorar durante os três anos restantes e no primeiro ano do Governo que o sucederá.

Esse tipo de plano deve indicar, com mais detalhes, programas, ações e metas previstas para o período de Governo. Trata-se, portanto, de documento de diretrizes e de decisões. As propostas são baseadas nas informações existentes no sistema de planejamento, devidamente atualizadas durante o primeiro ano de Governo. Se essas informações não existem, é recomendável completar os estudos, assegurando conclusões consistentes, pensando na elaboração de projetos, na forma sugerida no item anterior, ou seja, dentro de visão estratégica e, portanto, participativa e compartilhada.

O ideal é que o PPA seja a materialização formal do processo e do Plano Estratégico dele decorrente. O PPA deve conter como principais elementos os itens:

- objetivos estratégicos, que estão diretamente vinculados aos propósitos governamentais. Pode-se citar, como exemplos destes, a promoção da cidadania e da inclusão social, a promoção do desenvolvimento local sustentável, entre outros;
- macro-objetivos, que resultam do desdobramento, em primeiro nível, dos objetivos estratégicos, e conformam as grandes linhas de ação do Governo;
- programas resultantes da decomposição das grandes linhas de ação em objetivos mais analíticos e, portanto, mais específicos. Sua identificação deve ser feita à luz da estrutura funcional da Prefeitura, o que facilita a atribuição das responsabilidades para a sua execução;
- ações que, executadas em conjunto, contribuirão para a concretização dos objetivos dos programas.

Complementando as indicações do conteúdo do PPA, têm-se os seguintes itens:

- esboço (a ser detalhado nos próximos anos) das medidas que o Governo deve tomar:
 - ✓ de caráter executivo (projetos e atividades a serem implantados);
 - ✓ de caráter normativo (leis, regulamentos, manuais de serviço etc.);
 - ✓ de natureza indicativa ou reivindicativa (a serem encaminhadas a outras esferas de Governo ou a entidades privadas);
 - ✓ tipos de articulação intergovernamental (com outras esferas de Governo ou com outros Municípios).

O documento que refletirá as diretrizes orçamentárias deverá ser elaborado com base nas determinações contidas na Constituição da República e na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF). Nela se detalham as condições em termos orçamentários de

implementação daquelas medidas e diretrizes que deverão ser priorizadas no próximo exercício:

Basicamente, o conteúdo do documento é o seguinte:

- metas e prioridades da Administração Pública Municipal, as quais incluem as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
 - ✓ orientação para a elaboração da lei orçamentária anual;
 - ✓ disposições sobre alterações na legislação tributária;
 - ✓ disposições sobre o equilíbrio entre receitas e despesas;
 - ✓ critérios e formas de limitação de empenho;
 - ✓ normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
 - ✓ demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;
 - ✓ definição do montante e da forma de utilização da reserva de contingência.

O sistema de planejamento deve propiciar, no mínimo, os subsídios para a elaboração dos planos operativos, que são os orçamentos anuais previstos no art. 165 da Constituição Federal. Volta-se, então, a acentuar a necessidade, cada vez mais premente no século XXI, do Poder Público municipal ligar-se à sociedade na hora de tomar grandes decisões a fim de assegurar o nível razoável de democracia e justiça social no atendimento às necessidades. Retoma-se a afirmativa de que esse objetivo é possível nos grandes e pequenos Municípios, a partir da decisão de levantar as necessidades; de colocá-las todo ano num quadro e debatê-las com a participação do Secretariado da Prefeitura e das lideranças da comunidade.

Depois, analisá-las e pesá-las com visão de prioridades, levando em conta os recursos disponíveis e o que é

possível fazer com eles. Esse exercício democrático pode incrementar o esforço e a contribuição tanto da parte do Governo como da sociedade.

A discussão concentrar-se-á no Programa de Trabalho a ser proposto à Câmara Municipal para o próximo ano e nas fontes de recursos que vão financiá-lo, sob o princípio da responsabilidade na gestão fiscal.

Nos parágrafos anteriores foram destacadas as bases do estabelecimento de processo contínuo e estratégico de planejamento no âmbito das administrações municipais e os principais instrumentos – planos – que embasam a ação executiva do Governo Municipal. Ou seja, como planejar onde se quer chegar? Quais são os principais objetivos, entre eles as prioridades, com que recursos financeiros se pode contar e como serão distribuídos em função das prioridades estabelecidas?

Foi mencionado rapidamente o plano diretor de desenvolvimento urbano, que estabelece diretrizes estratégicas de desenvolvimento socioeconômico e suas repercussões sobre o território. O plano diretor tem caráter normativo, e também se desdobra em outros instrumentos normativos. Esses instrumentos, como já mencionado, são objeto de capítulo específico deste Manual.

Além desses planos destinados a disciplinar a ação do Governo Municipal e do plano diretor de desenvolvimento urbano, a Administração Municipal, em função de obrigações instituídas pelas normas que regulam as relações intergovernamentais, precisa também contar com os chamados *planos setoriais*, que se direcionam a públicos igualmente específicos – crianças e adolescentes; assistência social; habitação de interesse social; saúde; trabalho etc. – que exigem a elaboração de planos específicos.

Para a maioria das áreas-fins de Governo, esses planos setoriais são exigidos por leis orgânicas do respectivo setor, e devem ser elaborados em processos participativos, estabelecidos nos respectivos conselhos setoriais, que igualmente devem ser estabelecidos por lei e, em geral, formados por técnicos ou gestores da Administração Municipal da respectiva área e por representantes de instituições da sociedade civil que nela atuam.

Independentemente desses planos setoriais obrigatórios, o gestor municipal pode adotar a mesma estratégia para captar e processar demandas em setores de governo onde tais planos não sejam compulsórios, como, por exemplo, turismo, meio ambiente etc.

De toda forma, o que se quer realçar aqui é que todas as ações concebidas e planejadas em cada setor ou área de Governo devem encontrar correspondência com o cenário estratégico, estabelecido no processo geral de planejamento e nos compromissos com os diversos atores sociais que dele participaram. Por outro lado, as deliberações encaminhadas nos planos setoriais pelos respectivos conselhos, sejam eles compulsórios ou não, devem ser considerados e contemplados pela área de planejamento da Administração Municipal, em seus planos de ação, seja no nível estratégico, o PPA, no nível tático, a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), e no operacional, a LOA (Lei do Orçamento Anual).

Capítulo 2

Recursos humanos*

Servidores municipais

A expressão *servidores municipais* é utilizada neste Manual para designar todas aquelas pessoas físicas que prestam serviços de natureza permanente à Administração Pública, submetidas ao seu poder diretivo, mediante retribuição pecuniária. Assim, por servidor público, em sentido amplo, entendam-se os ocupantes de cargo de provimento efetivo ou em comissão, submetidos ao regime estatutário, os empregados públicos regidos pela legislação trabalhista, bem como os que se acham sob o regime de contratação por tempo determinado para atender a necessidades temporárias de excepcional interesse público, todos admitidos para o exercício de funções na administração direta ou indireta municipal (os agentes honoríficos não são servidores públicos, embora exerçam função pública e possam até mesmo ser remunerados por meio de *pro labore*. Nesse sentido, vide MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 14ª ed. São Paulo. RT. 1989, p. 71).

Regime jurídico

A redação original do art. 39, *caput*, da Constituição Federal determinava a instituição obrigatória de regime jurídico único para todos os servidores públicos da administração direta, autarquias e fundações públicas dos entes federados. Contudo, com o advento da Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98, que promoveu a chamada Reforma Administrativa, o *caput* do referido artigo foi alterado e excluiu-se de sua redação a exigência de regime único. A reforma tinha como um de seus objetivos abrir espaço para a criação e convivência de regimes diferenciados de contratação

de servidores, de forma a dar aos órgãos públicos mais flexibilidade de gestão de pessoal. Dessa forma, o Município estaria livre para adotar o regime jurídico estatutário ou o trabalhista, ressalvadas aquelas carreiras institucionalizadas que desenvolvem atividades exclusivas de Estado, para as quais o regime estatutário continuava sendo obrigatório.

A matéria, entretanto, tomou nova perspectiva com a decisão do Supremo Tribunal Federal – STF, na ADI nº 2135-4/DF, publicada em 02/08/2007, que suspendeu liminarmente o *caput* do art. 39 da CF com a redação da EC 19/98, restaurando o texto anterior que continha a previsão da obrigatoriedade do regime jurídico único, devendo-se, assim, aplicar o texto em vigor antes da edição da EC nº 19/98. Ao proferir o resultado do julgamento, o STF esclareceu que a decisão tem efeito *ex nunc*, ou seja, passa a valer a partir da data de sua publicação. Com isso, toda a legislação editada durante a vigência do art. 39, *caput*, no período em que vigorou a redação da EC 19/98, continua válida, ficando resguardadas as situações consolidadas, quais sejam, as admissões de servidores em regimes diferenciados anteriores à data da decisão. Voltou-se, então, à exclusividade da adoção do regime estatutário para a admissão de servidores na administração direta, autarquias e fundações públicas.

Provimento dos cargos públicos

Para atender aos seus serviços, o Município deve compor sua estrutura administrativa por meio da criação de cargos ou empregos públicos, a serem providos na forma da Constituição Federal e da lei municipal, observada a atual orientação

* Este capítulo foi revisto e atualizado por Cláudia Ferraz, advogada e Superintendente de Organização e Gestão do IBAM, e Priscila Oquioni Souto, advogada e assessora jurídica do IBAM.

constitucional, conforme apontado acima.

Os empregos públicos são obrigatoriamente adotados pelas empresas públicas e sociedades de economia mista por força do disposto no art. 173, § 1º, da CF/88.

Define-se cargo público como o posto de trabalho instituído na organização do serviço público, com denominação própria, atribuições, responsabilidades específicas e vencimentos correspondentes, para ser provido e exercido por pessoa física que atenda aos requisitos de acesso estabelecidos em lei. Paralelamente à figura do cargo público, existe o emprego público, também para designar uma unidade de atribuições, distinguindo-se pelo tipo de vínculo do servidor com o Município: o ocupante de emprego público possui vínculo contratual, regido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, ao passo que o ocupante de cargo público tem vínculo estatutário, regido por lei municipal, qual seja, o Estatuto dos Servidores Municipais ou Lei do Regime Jurídico dos Servidores.

Nesse contexto, o provimento é o ato administrativo pelo qual se dá o preenchimento de cargo ou emprego público, designando-se seu ocupante de titular, responsável pelo exercício das funções públicas relativas a esse cargo ou emprego. No regime estatutário, o provimento equivale à nomeação para cargo público; já no regime da CLT, refere-se à contratação de empregado público.

Na criação de cargos públicos, a lei deve especificar a forma de seu provimento, se efetivo ou em comissão, assumindo cada um suas características. A nomeação para cargos de provimento efetivo depende de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos (CF, art. 37, II e § 2º). O desrespeito a essa norma constitucional ocasiona a nulidade do ato de nomeação e a punição da autoridade responsável. Essa é a regra de ingresso nas Prefeituras, Câmaras Municipais, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, exigindo-se o concurso público também para a contratação de empregados públicos. Vale ressaltar que, de acordo com o art. 206, V da Constituição Federal, para o preenchimento do cargo de professor a prova de títulos é obrigatória.

O postulado da obrigatoriedade da realização de concurso público para o provimento dos cargos e empregos públicos atende aos comandos constitucionais da eficiência e da isonomia, buscando mão de obra qualificada para o desempenho das funções públicas ao mesmo tempo que assegura igualdade de condições a todos aqueles interessados.

Exceção a essa regra é a nomeação para cargo em comissão, declarado em lei de livre nomeação e exoneração, uma vez que o pressuposto principal para que se estabeleça essa forma de provimento é o vínculo de confiança que deve reger as relações entre o servidor e o agente político.

Após a Emenda Constitucional nº 19/98, a criação dos cargos em comissão deve destinar-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, proibindo-se o uso desses cargos para funções burocráticas ou operacionais, destinadas aos cargos efetivos. Isso porque as políticas públicas não podem ser passageiras como os mandatos políticos, exigindo-se que sejam dotadas de sequência e com metas que não podem ser alcançadas sem estrutura permanente de servidores.

Além disso, é preciso respeitar o disposto no art. 37, V da Constituição Federal que determina que percentual dos cargos em comissão previstos nas estruturas administrativas dos órgãos da administração direta e indireta municipal devem ser reservados para o preenchimento por servidores efetivos. Frise-se, por oportuno, que a proporcionalidade referida deve ainda ser observada com relação ao número de cargos efetivos previstos no quadro de pessoal do órgão ou entidade.

Também pertinente ao tema, mencione-se que a lei que cria cargos comissionados deve empregar atenção especial na descrição das atribuições e responsabilidades pertinentes com o intuito de facilitar a verificação das funções desempenhadas, que devem ser exclusivamente de direção, chefia ou assessoramento.

Em qualquer hipótese de provimento – efetivo ou comissionado – deve o servidor preencher os requisitos necessários ao pleno exercício da função pública nos termos prescritos em lei municipal, como escolaridade,

área de formação acadêmica correlata ao cargo a ser exercido e outros, sendo vedada a adoção de critérios discriminatórios, tais como idade, sexo, cor ou estado civil.

Há que se lembrar ainda da função de confiança, também conhecida por função gratificada, que é um conjunto de atribuições de direção, chefia e assessoramento conferidas privativamente ao servidor ocupante de cargo efetivo, sem prejuízo das atribuições típicas do cargo de origem, cujo desempenho enseja o pagamento de uma gratificação ou vantagem pecuniária de caráter transitório (CF, art. 37, V). Na função de confiança, pelo volume e grau das atribuições, não se vislumbra a necessidade da criação de um cargo, podendo estas ser desempenhadas por servidor efetivo sem prejuízo das atribuições inerentes ao cargo efetivo que ele ocupa.

Relações jurídicas com os servidores

Na elaboração da legislação estatutária, o administrador deve observar não só as normas constitucionais, especialmente aquelas estabelecidas nos arts. 37 a 41, mas também as peculiaridades locais, os serviços que presta e as condições financeiras existentes, de modo a evitar que a despesa de pessoal consuma parte substancial da receita e ultrapasse os limites fixados para esse gasto na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Nessa tarefa, é importante ter em mente que, no regime estatutário, a Administração detém a prerrogativa de modificar, unilateralmente, as normas regentes da relação de trabalho, conforme sua conveniência e oportunidade, o que significa dizer que o Município não necessita da concordância do servidor para, a qualquer tempo, alterar as leis que lhes são endereçadas, revendo vantagens, obrigações e condições de trabalho.

Observe-se que as modificações unilaterais aqui referidas dar-se-ão por meio de lei formal, e não são ilimitadas, pois devem obediência aos princípios e normas constitucionais, que sempre se sobrepõem à lei ordinária de qualquer dos entes estatais, com especial destaque para o respeito aos direitos já adquiridos

pelos servidores. De outro lado, os contratos de trabalho firmados para os empregos públicos somente podem ser alterados mediante acordo de vontade das partes. Vale destacar que não é possível a edição de lei municipal alterando as normas da CLT para os servidores públicos, uma vez que pertence à União a competência para legislar sobre Direito do Trabalho (CF, art. 22, I).

Desde a promulgação da CF discute-se se a estabilidade no serviço público alcança, além dos servidores nomeados para cargo público efetivo (estatutários), também os empregados públicos da administração direta e indireta (celetistas). Os precedentes apontam a restrição do direito à estabilidade para os detentores de cargos efetivos (estatutários), tendo por base a redação do art. 41 da CF, sobretudo após sua alteração pela EC nº 19/98 que utiliza a expressão “servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público”, e por se tratar a estabilidade de regra especial de proteção ao servidor que desempenha atividades típicas de Estado, conferindo-lhe a segurança necessária para o desempenho de suas funções públicas, livre de pressões que possam advir de eventuais interesses sectários de grupos políticos.

Num primeiro momento, mesmo após a edição da EC nº 19/98, o Tribunal Superior do Trabalho – TST manteve a posição de que a estabilidade também deve ser conferida aos empregados públicos pertencentes à administração direta, autárquica e fundacional, excluindo apenas os empregados pertencentes às sociedades de economia mista e empresas públicas, tendo sido editada a Súmula do TST nº 390 nesse sentido. Após longa discussão, a jurisprudência tem afirmado que não faz sentido a regra da estabilidade funcional para os empregados de entidades estatais que não sejam integrantes da administração direta, autárquica e fundacional. Nesse sentido, também vem se manifestando o STF (1ª Turma. AgR no AI nº 648.453. DJ-e de 19/12/2007. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, e AgR no AI nº 387.498. DJ de 16/04/2004. Rel. Min. Sepúlveda Pertence).

Lembre-se que o art. 19 do ADCT conferiu, excepcionalmente, estabilidade anômala aos servidores que ingressaram no serviço público sem

aprovação em concurso público e contavam, na data de promulgação da CF/88, cinco anos de exercício continuado. Tais servidores foram admitidos sem concurso na época da CF/67.

Cumpra registrar que não se confundem efetividade e estabilidade. A estabilidade traduz-se na garantia constitucional do servidor público à permanência no serviço público, enquanto a efetividade é característica própria dos cargos públicos estatutários em razão da permanência de suas funções e de seu vínculo. Como já se apontou, o provimento de cargo efetivo, salvo raríssimas exceções constitucionalmente previstas, somente se dá por via de aprovação em concurso público.

Direitos constitucionais dos servidores

A Constituição Federal (art. 7º) prevê uma série de direitos aos trabalhadores. Mais adiante, o art. 39, § 3º, da CF, faz remissão ao art. 7º determinando quais direitos assegurados aos trabalhadores em geral são também conferidos aos servidores nomeados para cargo público. Dentre eles, pode-se destacar o direito às férias anuais, o 13º salário e o adicional noturno.

Além dos direitos concedidos pela combinação dos arts. 7º e 39, outros estão previstos no Texto Constitucional, sobretudo no art. 37. A concessão da revisão geral anual está disposta no art. 37, X, e visa recompor o valor das remunerações dos servidores e agentes políticos com a aplicação de índice único sempre em uma mesma data base. Há que se distinguir o instituto da revisão geral anual do aumento remuneratório concedido isoladamente para os cargos públicos.

Ainda acerca da revisão geral anual, vale consignar que o STF, no julgamento do RE nº 565.089, firmou a tese de que o não encaminhamento do projeto de lei de revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos previsto no inciso X do art. 37 da Constituição não gera direito a indenização, devendo o Poder Executivo, no entanto, se pronunciar de forma fundamentada sobre as razões pelas quais não propôs a revisão.

A irredutibilidade de vencimentos dos ocupantes de cargos públicos, disposta no art. 37, XV, da CF, é norma que visa garantir o desempenho das funções segundo o interesse público. Alerta-se, contudo, que a irredutibilidade alcança os vencimentos ou o subsídio, não abrangendo as vantagens de caráter transitório que podem ser extintas pela lei municipal.

Observe-se, ainda, que o art. 37, XIV, da CF, determina que as vantagens devem ter por base de cálculo exclusivamente o vencimento base do servidor, sendo vedada a incidência de vantagem sobre vantagem, o que configura o chamado efeito “repicão”. Dessa feita, as vantagens devem ser concedidas isoladamente, sendo descabida a soma de qualquer vantagem ao vencimento base do cargo.

Contratação de servidores temporários

Embora a prévia aprovação em concurso público seja a regra para ingresso na Administração Pública, a Constituição Federal criou alternativa de atendimento emergencial, objetivando suprir situações excepcionais, de prazo limitado, para cuja solução não se justificaria a admissão de servidores permanentes ou não se poderia aguardar a execução de concurso público: é a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX).

Desta forma, a contratação temporária por excepcional interesse público, tal qual a criação de cargos comissionados, constitui exceção ao postulado constitucional da obrigatoriedade do concurso público para provimento dos cargos e empregos públicos.

Cumpra ao Município editar lei fixadora das hipóteses de excepcional interesse público, que possam levar à utilização do vínculo por tempo determinado e que regule a forma de contratação e a relação jurídica administrativa a ser estabelecida.

Certo que a contratação temporária de servidor, por ter caráter excepcional, deve ocorrer dentro dos limites da razoabilidade administrativa, sob pena de configurar-se burla à regra da admissão via concurso público, o que poderia ensejar a configuração de crime de

responsabilidade do Prefeito, sujeito ao julgamento pelo Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara Municipal (Decreto-lei nº 201/67, art. 1º, XIII).

Embora o texto do inciso IX do art. 37 da CF não diga, o desenvolvimento das contratações temporárias, à luz dos princípios constitucionais, firmou a necessidade de a Administração selecionar os servidores temporários por meio de processo seletivo.

Reitera-se, por relevante, que o regime das contratações temporárias é o administrativo, eis que em função do julgamento da ADIN nº 2135-4 o regime jurídico único é, necessariamente, de índole administrativa, não existindo espaço para o regime celetista. Assim, não se admite contratação pela CLT posterior a 14/08/2007. Ainda de acordo com o citado precedente do STF, as regras da contratação temporária serão aquelas estabelecidas por lei municipal, tendo em vista a temporariedade desses vínculos e observados os princípios, preceitos e normas constitucionais.

Vale mencionar, outrossim, que a EC nº 51/2006 trouxe outro regime de contratação especial, que não se confunde com a contratação temporária por excepcional interesse público, qual seja, o dos Agentes Comunitários de Saúde e de Combate a Endemias. Esse regime encontra linhas gerais na Lei nº 11.350/2006.

Com efeito, alerta-se que a adoção do regime da CLT para os Agentes Comunitários de Saúde e de Combate a Endemias, estabelecido no art. 8º da Lei nº 11.350/2006, não encontra mais amparo no arcabouço constitucional após a decisão prolatada na ADIN nº 2135-4.

Condições para ingresso no serviço público

Para o ingresso no serviço público, existem condições que os interessados devem atender: idade, saúde e habilitação profissional.

Os menores de 16 anos, considerados absolutamente incapazes (art. 3º, I, do Código Civil – Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), estão impossibilitados de trabalhar como servidores públicos, pois a função

pública implica deveres da mais alta relevância, incompatíveis com a incapacidade civil. Diversamente, menores entre 16 e 18 anos, considerados relativamente incapazes, poderão ser servidores públicos, inclusive porque o exercício da função pública faz cessar a incapacidade civil (Código Civil, art. 5º, parágrafo único, III).

De modo geral, os Estatutos dos Servidores fazem coincidir a idade mínima para a investidura em cargo público com aquela a partir da qual cessa a inimizabilidade penal, qual seja, a idade de 18 anos, de modo a fazer com que o servidor público sujeite-se às sanções decorrentes da prática de ilícitos penais contra a Administração Pública, caso os cometa.

Em face da aposentadoria compulsória prevista no art. 40, § 1º, II, da CF, quem tiver mais de 70 anos não poderá ocupar cargo ou emprego público, exceto se se tratar de cargo em comissão. Acrescente-se que a Emenda Constitucional nº 88/2015 criou a possibilidade de aposentadoria compulsória aos 75 anos de idade, conforme explicado adiante.

Quem não tiver sido declarado apto física e mentalmente, por meio de exame médico oficial, não poderá ingressar no serviço público ou nele permanecer, ocorrendo nessa última hipótese a aposentadoria por invalidez. Quando o Município não possuir serviço médico próprio, deverá credenciar alguma organização ou profissional conceituado para os exames de saúde nos candidatos ao ingresso no serviço público.

Convém lembrar que não se deve confundir pessoa incapaz para o serviço público com deficiência. A incapacidade é motivadora de modalidade de aposentadoria e pode decorrer de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável especificadas em lei, que inviabilizem o desempenho das funções relativas ao cargo público. Já a deficiência física, auditiva ou visual não desabilita ao trabalho, garantindo a Constituição Federal que a lei – no caso, municipal – reserve percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas deficientes, definindo os critérios de sua admissão (art. 37, VIII).

Esse mandamento constitucional tem alcance social abrangente e seu objetivo não é outro senão demolir

preconceitos de vários matizes em relação às pessoas deficientes. Não representa privilégio ou ato de benemerência, e sim o combate ao estigma da deficiência atribuído a essas pessoas.

Há profissões regulamentadas pela legislação federal, de tal sorte que, para o seu regular exercício, inclusive no serviço público, o candidato deve apresentar o respectivo título de colação de grau ou de conclusão de curso, registrado na forma da lei federal, bem como a devida inscrição no órgão de classe (Ordem dos Advogados, Conselhos de Medicina, Administração, Engenharia, Contabilidade etc.). Para o magistério, o professor deverá estar devidamente licenciado pelo Ministério da Educação para lecionar a disciplina na qual está habilitado.

A lei municipal pode, ainda, determinar grau mínimo de escolaridade para o desempenho do cargo, conforme a natureza, o nível de complexidade e o grau de responsabilidade de suas funções. Para os trabalhos de natureza braçal ou que exijam o simples traquejo de determinado ofício, exigências dessa natureza constituirão abuso que deve ser afastado.

Recrutamento e seleção de pessoal

Como já foi dito, o provimento dos cargos públicos dá-se mediante aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, sendo esta última obrigatória para os cargos de magistério (CF, art. 206, V), observados a ordem de classificação dos candidatos e o prazo de validade do concurso. Vale notar que, antes da abertura do processo de recrutamento, cumpre elaborar estudo que determine a quantidade de cargos necessários, bem como o perfil profissional desejado.

Todo processo de recrutamento e seleção deve submeter-se a normas específicas que o orientem, de modo a padronizar os procedimentos e garantir a mesma oportunidade a todos os candidatos. O Município deve, pois, elaborar seus instrumentos normativos, que são o regulamento e o edital de concurso, em versões para a Prefeitura e para a Câmara Municipal, contendo as informações necessárias: nome, descrição, número de vagas, requisitos de escolaridade e experiência para preenchimento dos

cargos; datas, horários e documentos referentes à inscrição e realização das provas; detalhamento das fases e tipos de provas do concurso; prazo para a interposição de recursos pelo candidato; prazo de validade do concurso, entre outras.

O processo de recrutamento, em atendimento ao postulado constitucional da eficiência, deve procurar atrair para os quadros da Administração as pessoas que possuam as melhores qualificações em face das atribuições dos cargos. O edital e o regulamento devem ser divulgados em tempo e amplitude convenientes, de modo a atender ao princípio da publicidade e dar oportunidade aos cidadãos de se prepararem para as provas.

O bom programa de recrutamento pressupõe ampla divulgação na imprensa, podendo estender-se a outras jurisdições, com a publicação dos instrumentos normativos no Diário Oficial do Estado ou em jornais de grande circulação, e sua comunicação às escolas e associações profissionais, onde é provável encontrar pessoas qualificadas para os serviços da Municipalidade.

O conjunto de provas deve ser cuidadosamente preparado para aferir o candidato, conforme natureza das funções previstas para os cargos na lei municipal. Para tanto, poderão ser aplicadas provas escritas, orais, teóricas, práticas e de títulos ou formas combinadas, como para o cargo de fiscal, em que o concurso pode ser dividido em duas fases, ambas eliminatórias, a primeira consistindo na prova escrita de conhecimentos e a segunda configurando-se em treinamento, em sala de aula e prático, sobre as disciplinas e o cumprimento dos processos de trabalho específicos da área de atuação.

Para aquelas ocupações que exigem apenas conhecimentos práticos da profissão, como acontece com os cargos de jardineiro, auxiliar de serviços gerais, contínuo, entre outros, as provas podem consistir somente em testes práticos, mediante os quais os candidatos executem, na presença de examinadores, as tarefas que lhes serão exigidas no exercício do cargo ou emprego.

Para alguns cargos ou empregos, é necessário que antes da prova prática se aplique prova escrita de

conhecimentos do nível mínimo admissível para o desempenho da profissão. Para outros cargos, pode-se aplicar somente provas escritas.

Para cargos onde a qualificação profissional requerida não ocorre no mercado de trabalho, pode-se aplicar o concurso em duas fases, à semelhança do que se exemplifica para o cargo de fiscal.

Esse tipo de prova é utilizado especialmente para o preenchimento de cargos que não tenham similar no mercado de trabalho ou para os que exigem formação específica, de nível superior ou técnico especializado. O reconhecimento das especificidades do cargo público, no entanto, foi ampliado. Como consequência, passou-se a adotar essa estrutura de concurso como forma de avaliar e também de qualificar os candidatos para o exercício de determinada profissão na área pública.

Cabe ressaltar que as provas devem ser elaboradas por profissionais com reconhecida experiência e devidamente habilitados na área do conhecimento correspondente. Os instrumentos de verificação do conhecimento do candidato respeitarão, rigorosamente, o sigilo quanto às perguntas e respostas das provas, sob pena de nulidade de todo o processo seletivo.

Importante destacar que, conforme a jurisprudência pátria atual, sobretudo dos Tribunais Superiores, a aprovação em concurso público dentro do número de vagas estabelecido no edital gera para o candidato direito subjetivo à nomeação e à posse. Excepcionalmente, pode a Administração Pública deixar de nomear candidatos aprovados dentro do número de vagas, desde que em circunstâncias dotadas das seguintes características: a) superveniência; b) imprevisibilidade; c) gravidade; d) necessidade.

Registre-se, de igual forma, que a aprovação do candidato, ainda que fora do número de vagas disponíveis no edital do concurso, lhe confere direito subjetivo à nomeação para o respectivo cargo, se a Administração Pública manifesta, por ato inequívoco, a necessidade do preenchimento de novas vagas.

Treinamento, capacitação e desenvolvimento

Deve existir em toda Prefeitura, independentemente do seu porte, programa permanente de treinamento, capacitação e desenvolvimento de servidores, abrangendo todos os níveis hierárquicos.

Um programa desse tipo deve ter como objetivo criar e desenvolver hábitos, valores e comportamentos adequados ao digno exercício da função pública; capacitar o servidor para o desempenho de suas atribuições específicas, orientando-o no sentido de obter os resultados desejados pela Administração; estimular o desenvolvimento funcional, criando condições propícias ao constante aperfeiçoamento dos servidores; integrar os objetivos pessoais de cada servidor, no exercício de suas atribuições, às finalidades da Administração como um todo.

Vale lembrar que o resultado desse treinamento está ligado ao da Avaliação Especial de Desempenho, a que se refere o § 4º do art. 41 da CF, que tem por objetivo confirmar a permanência do servidor na Administração, conferindo-lhe o atributo da estabilidade no serviço público, após três anos de serviços prestados, bem como aos resultados da Avaliação de Desempenho destinada, normalmente, ao movimento das ações de capacitação, qualificação, treinamento e sistemas de promoção.

As atividades de treinamento e capacitação não se encerram no período do estágio probatório. Devem ter caráter permanente e ser processo contínuo para que os servidores se mantenham estimulados e atualizados com os métodos de trabalho e predispostos à inovação tecnológica, bem como se mostrem aptos para o desenvolvimento funcional, através das promoções (CF, art. 39, § 2º) e progressões ou pela designação para funções de chefia, direção e assessoramento.

Essas atividades são de interesse da Prefeitura, como também do servidor, que deve ser estimulado a se autoaperfeiçoar. Para que se chegue a resultado de atitudes positivas, é necessário que a Prefeitura crie ambiente favorável à criatividade, à inovação e ao incentivo ao aperfeiçoamento profissional, nem

sempre atrelado a recompensas financeiras, mas comprometido com a motivação do indivíduo.

A Municipalidade deve procurar desenvolver nos servidores habilidades para o trabalho em equipe, com atenção aos programas de relações interpessoais e trato com o público, e criar ambiente de cooperação, de compromisso com a divulgação da informação, encorajando-os a tomar decisões e propor soluções, bem como envolvendo-os na definição da forma de execução de programas, projetos, atividades e tarefas.

Todas as chefias, independentemente do nível hierárquico que representam, devem participar dos programas de capacitação, treinamento e desenvolvimento gerencial a fim de obter, junto com o servidor, os objetivos almejados.

Os Municípios devem aproveitar todas as oportunidades que os órgãos e as instituições de assistência técnica oferecem para o aperfeiçoamento dos servidores e gerentes municipais.

Há numerosos métodos de treinamento, aperfeiçoamento e capacitação que podem ser colocados em prática pelos Municípios com pequenos recursos financeiros e técnicos: rodízio, estágios, visitas técnicas a organizações, formação de grupos multiprofissionais para discussão de assuntos técnicos, leitura de documentação e leis referentes ao serviço orientada por servidor mais experiente, reuniões periódicas dos chefes com suas equipes para discussão e solução de problemas, realização de cursos internos e envio de funcionários a instituições de ensino para frequentarem cursos intensivos ou palestras, contratação de instituições que ofereçam cursos a distância.

Pode-se também contratar especialistas ou instituições especializadas para realização de palestras, cursos ou seminários *in loco* ou via internet, o que representa maior número de servidores participantes, sem exigir gastos com deslocamento e hospedagem; dependendo da estrutura do evento, pode não ocorrer o afastamento total dos servidores de suas funções, permitindo a sua participação e garantindo a prestação dos serviços à população. O importante é considerar sempre a possibilidade da utilização da tecnologia da informação como aliada no processo de disseminação

da informação e da ampliação da capacitação e desenvolvimento dos servidores.

Ao final de cada atividade ou programa, e durante determinado espaço de tempo, deve-se proceder à avaliação do evento tendo como referência a atitude e os procedimentos antes adotados frente aos novos resultados obtidos, para que se possa avaliar seus impactos negativos e positivos e assim adotar medidas de manutenção, redirecionamento ou correção dos programas.

Escolas de Governo ou Escolas de Gestão Pública

Muitos Municípios têm examinado a possibilidade da criação de Escolas de Governo ou a criação de espaços organizacionais voltados para o desenvolvimento e qualificação dos servidores, com a finalidade de planejar as ações de capacitação e qualificação e oferecer cursos, nos mais diferentes formatos, áreas e ênfases profissionais voltados para o desenvolvimento e aperfeiçoamento de competências dos servidores para que esses possam efetivamente contribuir para o cumprimento e alcance de metas previstas nos planos, programas e projetos de Governo. Na lógica da competência humana, deve ir além da mera transmissão de informações, mas fundamentalmente produzir e disseminar conhecimento, desenvolver habilidades e atitudes que estejam em consonância com os valores e princípios norteadores da Administração Pública.

Nesse sentido o § 2º do art. 39 da Constituição Federal fortalece a implementação das escolas de governo prevendo a sua criação para a formação e aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo a participação em cursos em uma das exigências para o desenvolvimento na carreira através do instituto da promoção, da seguinte forma:

“A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de

convênios ou contratos entre os entes federados”.

Quanto ao seu financiamento, se a Escola é financiada majoritariamente por recursos orçamentários públicos, sua missão deve ser voltada à melhoria do desempenho dos agentes e das organizações públicas. Deve equilibrar o fomento a valores permanentes (e renovados) do setor público com o apoio às prioridades de governo.

Embora os resultados dessas iniciativas sejam identificados normalmente em Municípios maiores, os resultados positivos podem estimular outros a seguir caminhos semelhantes capazes de coordenar os esforços das ações de capacitação por vezes pulverizados dentro da organização.

Assim, o desafio para as Escolas de Governo ou semelhantes que se dedicam a essas atividades parece ser o de constituir e manter oferta de programas e cursos de capacitação que estejam alinhados aos objetivos de Governo e a manutenção dessas ações no tempo atravessando as administrações.

Estrutura de cargos e carreiras

A lei municipal deve conter descrição dos cargos e empregos públicos onde estão arroladas suas atribuições e definidos os requisitos mínimos necessários ao seu provimento (grau de instrução e experiência). Será com base no conteúdo dessa descrição que irão se alicerçar os processos de recrutamento e seleção – concurso público –, treinamento e capacitação, avaliação de desempenho, estruturação de carreiras, avaliação de cargos, dentre outros institutos.

O critério mais utilizado nos últimos anos nos Municípios para a definição do conteúdo dos cargos é o dos *cargos amplos*, que permite maior mobilidade de lotação para o gerente e para o servidor, com a adequação permanente do cargo ao crescimento profissional do ocupante sem representar desvio de função, além de evitar a fragmentação excessiva do trabalho. Bom exemplo é o cargo de agente administrativo. No passado se tinha o digitador, o

auxiliar de almoxarifado e o apontador de frequência dos funcionários, porque se tinha visão fragmentada do trabalho refletindo a fragmentação do cargo; hoje, dentro da visão de processo de trabalho, essas tarefas formam um único cargo, estruturado de acordo com o grau de complexidade e responsabilidade, onde as tarefas são combinadas em módulos maiores de trabalho integrado e podem ser atendidas por um só servidor, importando apenas o seu grau de discernimento para a execução das tarefas.

O conjunto de cargos isolados ou em carreiras, de provimento em comissão e funções gratificadas, com a carga horária, os quantitativos e níveis de vencimentos, a definição das perspectivas de desenvolvimento funcional, normas quanto ao provimento dos cargos, dentre outros aspectos, formam o Plano de Cargos e Carreiras.

Todo Quadro de Pessoal ou Plano de Cargos e Carreiras, para que possa gerar os efeitos jurídicos pretendidos pela Municipalidade, deve ser aprovado por lei. No âmbito do Poder Legislativo municipal, factível a instituição do Plano de Cargos e Carreiras por intermédio de resolução, porém a fixação das respectivas remunerações somente pode estar prevista em lei.

É importante propiciar ao servidor oportunidade de crescimento funcional na organização. Uma das formas é por meio da carreira, que é a série de cargos do mesmo grupo ocupacional, semelhantes quanto à natureza do trabalho e organizadas segundo o grau de complexidade e responsabilidade de suas tarefas. Cargo isolado, por sua vez, é aquele que por sua natureza funcional não forma carreira, como é o caso do cargo de telefonista.

A estruturação de carreiras, minimamente, comporta dois institutos que permitem avanços funcionais: (I) a progressão, que é a passagem do servidor de seu padrão de vencimento para outro, imediatamente superior, dentro da faixa de vencimentos a que pertence, pelo critério de merecimento, ou seja, o servidor tem avanços funcionais sem que haja enriquecimento ou ampliação de suas atribuições e (II) a promoção, que é a passagem do servidor para a faixa imediatamente superior àquela que pertence, dentro da mesma carreira, observadas as perspectivas

definidas em lei, onde há enriquecimento do seu cargo, ampliação do grau de complexidade das tarefas e conseqüentemente a exigência de maior maturidade do servidor no seu desempenho.

Importante ressaltar que o instituto da promoção só é possível quando se tratar de provimento de cargo intermediário e final de carreira. Quando se trata de cargo isolado ou inicial de carreira, o provimento só poderá se dar por meio de nomeação precedida de concurso público, nos termos do inciso II do art. 37 da Constituição Federal.

Muitos Municípios têm incorporado ao seu sistema de carreira, conjugado com o instituto da promoção, o avanço por meio da aquisição pelo servidor de habilitação escolar superior àquela exigida para preenchimento do cargo. Esse fator de desenvolvimento não é novo no serviço público. Talvez seja nova a forma como esse fator tem sido tratado. Sua concessão tem sido entendida como maneira do servidor se manter atualizado, estimulado a aprender e a desenvolver de modo mais crítico e melhor suas tarefas. Os sistemas de carreira que consideram esse fator adotam medidas de precaução na sua concessão para evitar as desmedidas do passado. Em primeiro lugar, a habilitação só é considerada se o servidor tiver seu desempenho funcional considerado acima da média; se o curso guardar estreita correlação com o da área de atuação do servidor e o cargo por ele ocupado. Neste toar, em observância ao princípio constitucional da eficiência, a progressão funcional deve conjugar a titulação com outros critérios, principalmente com os resultados apresentados nas avaliações de desempenho. Por fim, o reconhecimento de sua habilitação escolar não confere ao servidor o direito de ocupar cargo diferente daquele para o qual prestou concurso.

Numa perspectiva contemporânea, as carreiras têm sido estruturadas com base no conceito de competências, onde o servidor tem a sua perspectiva de desenvolvimento funcional individualizada e estabelecida diante dos seus conhecimentos, habilidades e atitudes demonstrados no exercício do cargo. Assim, há modificações no perfil e nas relações de trabalho, fazendo surgir novas exigências pessoais e profissionais. Atualmente, além dos conhecimentos

técnico-científicos dos cargos, são valorizadas as pessoas com capacidade de agir de forma mais abrangente, possuidoras de qualidades humanas tão bem cuidadas quanto as qualidades acadêmicas e profissionais. Conhecimento é importante, mas é apenas uma das partes que compõem a competência.

Sistemas de avaliação de desempenho

A Avaliação de Desempenho é o conjunto de técnicas que permite conhecer e acompanhar o desempenho do servidor no exercício do seu cargo. É o subsistema da área de gestão de pessoas mais complexo de ser tratado e implantado, principalmente em organizações públicas onde os aspectos da política podem intervir nos resultados da avaliação.

No serviço público o assunto é tratado pelo art. 41 da Constituição Federal, que indica a existência de dois tipos de avaliação de desempenho: uma chamada de especial pelo § 4º, que se caracteriza como condição para o alcance da estabilidade, e a outra, prevista no inciso III do § 1º, que trata da avaliação periódica de desempenho com a finalidade de acompanhar o exercício do cargo pelo servidor, promovendo os avanços funcionais, a concessão de gratificações e, se for o caso, fundamentando a sua exoneração do cargo caso fique caracterizado o mau desempenho do servidor.

Os sistemas de avaliação de desempenho têm como finalidade:

- estimular o autoaperfeiçoamento e a produtividade dos servidores;
- tornar claros os padrões de desempenho esperados pela Prefeitura;
- conceder os avanços funcionais e as movimentações nas carreiras, através dos resultados de desempenho dos servidores;
- estabelecer os programas de capacitação de acordo com os resultados das avaliações.

Existem vários métodos de avaliação, uns mais participativos, que estimulam o diálogo e consenso sobre metas futuras entre servidores e chefias, outros

mais individualizados, mas o mais importante de qualquer sistema de avaliação de desempenho é que todos estejam cientes de que serão avaliados, que saibam quais métricas de avaliação serão aplicadas e que os resultados obtidos sejam apresentados e que deles sejam estabelecidas as metas a serem alcançadas no período seguinte. As metas de desempenho futuras devem ser estabelecidas tanto para o servidor quanto para a Administração, que deverá somar esforços financeiros e organizacionais para compartilhar com o servidor o alcance do desempenho desejado.

A simplicidade do método também deve ser levada em consideração na hora de se escolher o sistema de avaliação de desempenho. Organizações públicas normalmente têm dificuldade com a implantação e o gerenciamento de sistemas complexos, então, se o sistema for simples e os objetivos bem definidos, se alcançará os mesmos resultados evitando interrupções ou falhas na condução do processo.

Os fatores de avaliação do desempenho para o período de estágio probatório devem ser os fixados no Estatuto dos Servidores Públicos Municipais. Se a organização desejar e houver autorização legal para tal, poderão ser incorporados mais fatores avaliativos. Para as demais avaliações cada uma das organizações públicas poderá escolher o seu sistema e os fatores adequados às suas realidades, missão e objetivos organizacionais.

Os ocupantes de função gratificada e cargos comissionados também merecem ter um olhar diferente do avaliador no processo avaliativo. Como as funções gratificadas representam a extensão de atividades do cargo efetivo, o servidor poderá ter sua avaliação realizada sem problemas, cabendo ao avaliador apenas a capacidade de separar quais são as tarefas e responsabilidades inerentes ao cargo efetivo, objeto da avaliação, e quais são as de coordenação, supervisão etc. No exercício de cargos comissionados, a separação das atividades inerentes ao cargo efetivo e as de cunho gerencial não é tão simples e, dependendo da área onde é exercido, há o afastamento completo do servidor do exercício das atividades do seu cargo de origem.

Nos diversos projetos de Planos de Cargos e Carreiras e Sistemas de Avaliação de Desempenho desenvolvidos pelo IBAM é comum a criação de uma comissão

destinada ao acompanhamento da aplicação do sistema de avaliação de desempenho. Essa comissão normalmente tem composição paritária, garantindo a participação de representantes dos servidores e da Administração. Além de acompanhar a correta aplicação de todo o processo de avaliação, a comissão participa ativamente dos recursos administrativos apresentados pelos servidores quanto aos resultados avaliativos. Um segundo papel importante da comissão é o de intervir nas avaliações em que as chefias não conhecem ou não acompanharam de maneira satisfatória o desempenho do servidor.

Estatuto e plano de carreiras do magistério público municipal

A Constituição Federal, em seu art. 206, V, e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, esta com as alterações que recebeu, asseguram a valorização dos profissionais do ensino, pela garantia da institucionalização de plano de carreira próprio, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos.

Para a elaboração do plano de carreira e remuneração do magistério público, as Administrações Municipais devem considerar os seguintes documentos legais: Constituição Federal de 1988, em especial suas Emendas nº 14/96, 19/98, 20/98 e 41/2003 e legislação complementar; Lei nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, especialmente o Título VI – Dos Profissionais da Educação, arts. 61 a 67; e Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico – FUNDEB, que veio substituir o FUNDEF, além das respectivas alterações que receberam desde a sua promulgação.

Os planos de carreira do magistério devem abranger apenas os docentes e os profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico direto à docência – atividades de administração, supervisão, inspeção e orientação educacional. Portanto, o pessoal de apoio técnico-administrativo, como secretários de escola e auxiliares de biblioteca, não pode ser incluído no plano de carreira do magistério, devendo ter sua situação funcional cuidada em planos de carreiras específicos.

Quanto à formação continuada do magistério, a LDB, em seu art. 67, II e V, avança em relação à legislação anterior. A concepção de carreira deve articular valorização e profissionalização do magistério com melhoria da qualidade da educação.

O plano de carreira do magistério não deve conter dispositivos com matéria estatutária, a não ser quando características dessa atividade profissional exigirem tratamento específico de certos conteúdos de estatuto, tais como férias, cedência ou cessão, substituições temporárias, gratificações especiais, licenças para qualificação profissional, limite de carga horária.

As demais normas estatutárias devem estar em lei própria, aplicável a todos os servidores do Município.

Conceitos remuneratórios

O vencimento, ou vencimento base, é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei, nunca inferior a um salário mínimo, sendo vedada a sua vinculação ou equiparação, conforme o disposto no inciso XIII do art. 37 da Constituição Federal. Já remuneração é o vencimento do cargo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes ou temporárias estabelecidas em lei.

Alguns autores referem-se, ainda, à expressão *vencimentos*, no plural, para indicar a soma do vencimento base às vantagens pecuniárias de caráter permanente. Vale lembrar que os empregados públicos são remunerados por salário na forma da legislação trabalhista.

Os cargos devem ser avaliados com métodos que permitam estabelecer o valor relativo a cada cargo, para construir a hierarquia entre eles. Portanto, pelo processo de avaliação, os cargos devem ser analisados e comparados de forma a colocá-los em ordem de importância para a consecução dos objetivos e metas a serem alcançados pela Prefeitura. Além de ordenar os cargos, a avaliação determina a estrutura de vencimentos a serem pagos – tabela de vencimentos.

Na tabela de vencimentos, os níveis representam o símbolo atribuído ao conjunto de cargos equivalentes. Em conformidade com a boa técnica e em respeito ao disposto no art. 39, § 1º da Constituição Federal, o nível de vencimento dos cargos deve ser definido pela

avaliação dos seguintes fatores: (I) grau de complexidade e responsabilidade das atribuições descritas para os cargos; (II) requisitos para a investidura; (III) peculiaridades do cargo.

Não se pode deixar de mencionar as limitações relativas a gastos com pessoal, especialmente as que constam da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). O Município deve estar atento para manter-se nos limites impostos pela referida lei, que considera como gastos com pessoal numerosas formas de remuneração, inclusive subsídios, proventos e vantagens funcionais.

Nepotismo

O nepotismo é prática que vem sendo reiteradamente coibida pela doutrina e pela jurisprudência, que a considera agressão aos princípios da moralidade, da impessoalidade e da eficiência, insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, aos quais deve obediência a Administração Pública de qualquer dos poderes dos entes federativos.

Nesse diapasão, importante salientar que o ato administrativo que consubstancie prática de nepotismo é inválido, uma vez que, mesmo que não haja proibição expressa em lei, o conteúdo normativo dos referidos princípios constitucionais impede que a coisa pública seja utilizada em favor dos familiares dos que são incumbidos de a administrar e a gerir.

No afã de coibir a prática do nepotismo, nos idos do ano de 2008, o STF editou a Súmula Vinculante nº 13, cujo teor é reproduzido a seguir:

"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."

O indigitado verbete veda o nepotismo nos três Poderes, no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios, devendo ser seguido por todos os órgãos públicos e, na prática, proíbe a contratação de parentes de autoridades e de funcionários para cargos de confiança, de comissão e de função gratificada no serviço público.

A súmula também veda o nepotismo cruzado, que ocorre quando dois agentes públicos empregam familiares um do outro como troca de favor. Ficam de fora do alcance da súmula os cargos de caráter político, exercido por agentes políticos.

Destaca-se, por oportuno, que, com a edição da referida súmula vinculante, é possível contestar perante o próprio STF, por intermédio do instituto da reclamação, a admissão de parentes para os cargos mencionados da Administração Pública direta e indireta no Judiciário, no Executivo e no Legislativo de todos os níveis da Federação.

Além disso, consigna-se que, sendo a vedação ao nepotismo corolário principalmente dos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, ainda que determinada situação concreta não se amolde perfeitamente ao teor da Súmula Vinculante nº 13, se detectada violação aos referidos postulados deverá ela ser rechaçada.

Gestão por competências

A fase estratégica, percebida no Brasil em meados da década de 1980, configura orientação para a área de recursos humanos nas organizações, requerendo a revisão permanente das práticas e responsabilidades de gestão das pessoas, bem como seu relacionamento e interdependência com as demais áreas. Hoje, a organização, para alcançar as metas e resultados estabelecidos, precisa reconhecer e incorporar a área de RH ao núcleo estratégico organizacional.

A gestão de pessoas baseada em competências permite diminuir a lacuna entre o comportamento desejado e o comportamento adotado pelos servidores públicos, mediante mapeamento, desenvolvimento e aprimoramento das competências individuais em conformidade com as demandas organizacionais. Há também a necessidade de revisão dos principais

processos e políticas de gestão de pessoas, as quais devem apoiar o aprimoramento das competências individuais.

A principal ação de gestão de pessoas normalmente adotada pelas organizações em processo de implantação do modelo de competência é a implementação de políticas de movimentação de pessoal nas carreiras baseadas em critérios avaliativos das habilidades, conhecimentos e atitudes – gestão por competência. Esse ponto de mudança mostra, antes de tudo, clara preocupação da área de recursos humanos em apoiar diretamente a estratégia organizacional, por meio dos processos de atração, movimentação de pessoas, dimensionamento de pessoal, alocação e remuneração, capacitação e monitoração do desempenho. Esse posicionamento marca a mudança de estratégia da área de recursos humanos, orientando sua atuação do controle para o desenvolvimento do comprometimento organizacional.

O primeiro passo para a definição do perfil de competências dos servidores – conhecimentos, habilidades e atitudes – é a realização de mapeamento que compreende a identificação e o detalhamento das competências necessárias ao pleno desempenho dos cargos e das atuais e a identificação das lacunas de desenvolvimento do pessoal. Também devem ser identificadas as ações de treinamento, capacitação e desenvolvimento necessárias ao exercício pleno das competências identificadas como necessárias para os cargos, permitindo que a organização possa estabelecer o seu planejamento de forma eficaz.

Aposentadoria compulsória

Até o advento da EC nº 88/2015, ao completar 70 anos de idade o servidor público deveria ser aposentado compulsoriamente.

Com a entrada em vigor da referida emenda, de 7 de maio de 2015, originária da até então denominada "PEC da Bengala", o inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal vem estabelecer que a aposentadoria se dá, compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, na forma de lei complementar.

Para dar efetividade à parte final da novel redação ao citado dispositivo, aos 4 de dezembro de 2015 foi editada a LC nº 152 sobre a aposentadoria compulsória por idade com proventos proporcionais, aplicável a todos os entes da federação.

Previdência dos servidores municipais

O art. 149, § 1º, da Constituição Federal conferiu aos Municípios, seguindo o rastro do princípio da autonomia municipal, a prerrogativa de instituírem regimes próprios de previdência social, cuja organização e funcionamento seguem as diretrizes traçadas pela própria Constituição Federal e pela Lei nº 9.717, de 27/11/98.

Por força das Emendas Constitucionais nº 3/93 e 20/98, a contribuição dos servidores para o custeio de aposentadoria e pensão deixou de ser facultativa para tornar-se obrigatória, impossibilitando o pagamento dos benefícios previdenciários pelo regime de caixa. Em dezembro de 2003, a Emenda Constitucional nº 41 trouxe novas regras, com destaque para a contribuição sobre proventos e pensões. Desse modo, os sistemas públicos de previdência devem ser financiados mediante recursos de cada ente estatal e das contribuições do pessoal civil, ativo e inativo, e pensionistas, vedada a utilização desses recursos para outros fins.

Nos idos de 2005, foi editada a EC nº 47, cujo teor vedou a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria no Regime Próprio de Previdência, ressalvados os casos de servidores portadores de deficiência, que exerçam atividades de risco ou cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Foi também por intermédio desta emenda constitucional que se estabeleceu que a contribuição encartada pela EC nº 41/2003 sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime próprio que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social incidirá apenas sobre as parcelas que superem o dobro desse limite de que trata o art. 201 da

Constituição, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante.

A EC nº 47/2005 gerou, ainda, uma nova regra de transição para as aposentadorias daqueles que tenham ingressado no serviço público até 16/12/98. Ela propicia uma aposentadoria integral, com garantia de paridade plena, antes do servidor completar a idade considerada normal, requerida na regra de transição da EC nº 41/2003.

Nesse contexto, para assegurar o pagamento dos benefícios previdenciários, abre-se ao Município a seguinte alternativa: institui regime de previdência próprio de caráter contributivo ou se filia ao Regime Geral de Previdência Social administrado pelo Instituto Nacional de Seguro Social – INSS.

Os regimes próprios de previdência devem ter sua organização baseada em normas gerais de contabilidade e atuária, visando ao seu equilíbrio financeiro e atuarial. A implantação de sistema sem estudo de natureza atuarial para definição dos percentuais de contribuição, a serem pagos pelos segurados e pelos órgãos públicos, pode comprometer seu futuro. Nesse sentido, é imprescindível a adoção de critérios que garantam a constituição de reservas computadas tecnicamente, capazes de assegurar a concessão dos benefícios previdenciários das gerações futuras.

Segundo as regras constitucionais, são destinatários dos regimes próprios de previdência os servidores públicos nomeados para cargos efetivos, os militares e seus respectivos dependentes, excluindo-se os ocupantes exclusivamente de cargos em comissão e os contratados temporariamente, segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social, tal como os empregados públicos.

Para a concessão de aposentadorias voluntárias, adotam-se os critérios conjugados de idade e tempo de contribuição e o cumprimento de período de carência de 10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria. É vedada a contagem de tempo fictício de contribuição e restringe-se a acumulação de aposentadorias aos casos previstos na Constituição para a acumulação de cargos públicos.

Cabe realçar as mudanças advindas da edição da Emenda Constitucional nº 41: fim da integralidade dos proventos (art. 40, § 3º) – os proventos de aposentadoria não correspondem mais à totalidade da remuneração do cargo; serão calculados a partir das remunerações de contribuição; fim da paridade (art. 40, § 8º) – o reajuste dos benefícios previdenciários observará os parâmetros fixados em lei, não mais assegurada a paridade entre ativos e inativos; pensão reduzida (art. 40, § 7º) – as pensões não correspondem mais à totalidade do que percebia o servidor ou o aposentado, limitadas ao teto do regime geral, acrescidas de 70% do que exceder ao teto; contribuição de inativos (art. 40, § 18) – incidência de contribuição previdenciária sobre proventos e pensões que ultrapassem o limite máximo do regime geral; teto para os benefícios (art. 37, XI) – a remuneração, os subsídios, proventos e pensões dos servidores sofrem limitações; unicidade de regime e gestão (art. 40, § 20) – vedação da existência de mais de um regime próprio de previdência e de mais de uma unidade gestora por entidade da Federação; e previdência complementar (art. 40, § 15) – previsão da instituição de regime de previdência complementar, por intermédio de entidades fechadas e de natureza pública.

Especificamente com relação ao regime de previdência complementar trazido pela EC nº 41/2003, vale salientar que deverá o mesmo ser instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, e somente mediante sua prévia e expressa opção poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.

Cabe lembrar que, tal como a reforma anterior, a EC nº 41/2003 preservou a situação já desfrutada pelos servidores aposentados e pensionistas, assegurando a concessão de benefícios, com base nos critérios da legislação então vigentes, para os servidores que, na data de sua publicação, reuniam os requisitos necessários à sua obtenção.

Além disso, deu-se continuidade ao regime especial de transição, criado pela EC nº 20/98, para os servidores que ingressaram em cargo efetivo até a data de

publicação da EC nº 41/2003 e que não haviam completado os requisitos para a obtenção da aposentadoria (art. 2º da EC nº 41/2003).

A EC nº 103/2019 trouxe novidades importantes no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência, tais como as possibilidades de serem estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência e, também por lei complementar do respectivo ente federativo, idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação; limite para abono de permanência, dentre outros.

Essas são as atuais diretrizes gerais relativas aos regimes próprios de previdência social e aos benefícios previdenciários dos servidores públicos e seus dependentes, devendo o Município legislar suplementarmente naquilo que for de sua competência.

Servidores e a LC nº 173/2020. Vedações para o período de 30/03/2020 até 31/12/2021.

A rápida expansão da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19) impôs sérias restrições ao modo de vida, sendo certo que as recomendações de distanciamento social e de quarentena geram redução substancial da circulação de pessoas, que levam, por sua vez, a impactos sensíveis nas mais diversas áreas da sociedade e, por conseguinte, a necessidade de organização da Administração Pública para atendimento das demandas e manutenção do bem comum.

Diante do acelerado avanço da doença no Brasil e dos múltiplos desdobramentos no campo da saúde e da economia, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário têm adotado, proposto ou sugerido medidas, providências ou ordens, de conteúdos diversos, para

instrumentalizar o Poder Público e a sociedade em geral com os meios que se reputam oportunos e necessários para enfrentamento da crise.

Neste contexto, em 28 de maio de 2020, entrou em vigor a LC nº 173 que encarta o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, estabelecendo medidas de socorro financeiro da União para os demais entes federativos mediante algumas contrapartidas negociadas pelo Executivo com o Senado Federal. A referida lei complementar também trouxe sensíveis modificações na LRF (LC nº 101/2000).

Dentre suas disposições transitórias, a LC nº 173/2020, mais precisamente em seu art. 8º, veda, no âmbito de todos os entes federados, até 31 de dezembro de 2021, a concessão de qualquer vantagem, aumento, reajuste ou adequação aos servidores, excepcionando em sua parte final aquelas decorrentes de decisões judiciais que assim venham a determinar, bem como aquelas provenientes de determinação legal anterior à calamidade pública; a criação de cargo, emprego ou função; alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa com pessoal; a admissão e contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada as reposições para cargos comissionados que não impliquem aumento de despesa com pessoal, as reposições de vacância e contratação temporária; a realização de concursos públicos, exceto para reposições de vacâncias; a majoração ou criação de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório.

Capítulo 3

Gestão financeira*

Receitas municipais

A receita das entidades governamentais, no caso dos Municípios, deve ser estudada sob os seguintes enfoques:

- amplo, como conjunto de entradas de valores amoedados em caixa, sobre os quais poderão existir reivindicações de terceiros (passivos);
- estrito, rigorosamente técnico, como conjunto de entradas de valores amoedados, sobre os quais não existem reivindicações de terceiros, constituindo-se, neste caso, acréscimo de valor novo ao patrimônio da entidade governamental.

O Município brasileiro dispõe de várias fontes de receitas, onde busca captar os recursos financeiros necessários à realização de seus serviços e obras:

- tributos definidos na Constituição Federal;
- participação no produto de receitas federais e estaduais, objeto de discriminação constitucional;
- compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona exclusiva;
- exploração de certas atividades econômicas;
- próprio patrimônio municipal;

- relações jurídicas com terceiros (entidades governamentais ou privadas), qualquer que seja sua finalidade ou natureza jurídica.

Receita tributária

A principal fonte das receitas municipais é que se refere aos tributos de sua competência, quais sejam:

- impostos, que não possuem vinculação com qualquer atividade municipal;
- taxas, a serem cobradas em razão do exercício do poder de polícia e pela prestação de serviços à sociedade;
- contribuições de melhoria, previdenciária e de manutenção de iluminação pública, conforme disposto respectivamente nos arts. 145, III, 149, § 1º e 149-A, todos da Constituição da República.

Destaque-se o mandamento contido no art. 11 e respectivo parágrafo único da LC nº 101/2000 (LRF), sobre os requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal, quais sejam a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do ente da federação e a proibição de realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto nesse dispositivo.

As receitas de natureza tributária, fiscal e extrafiscal são estudadas com mais detalhes em outro item, por isso, são tratadas aqui apenas as não tributárias.

Transferências constitucionais

Enquanto nas receitas tributárias o Município exerce o

* Este capítulo foi revisto e atualizado por Heraldo da Costa Reis, contador e professor do IBAM e da UFRJ, Patrícia Araújo Santos, advogada e assessora jurídica do IBAM, e Marcus Alonso Ribeiro Neves, advogado e consultor jurídico do IBAM

poder de tributar, nas receitas de transferências constitucionais o que ocorre é a participação do Município, por determinação constitucional, no produto da arrecadação de tributos de competência exclusiva da União e do Estado, quais sejam:

- Estado – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA;
- União – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza – IR e Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI.

A distribuição desses recursos ao Município é feita por meio de normas e critérios próprios, estabelecidos na Constituição Federal ou em leis específicas, por mandamento da mesma Constituição. Assim, da arrecadação do ICMS, 75% (setenta e cinco por cento) constituem receita do Estado e 25% (vinte e cinco por cento), receita do Município. Tais recursos são creditados em contas especiais, abertas em estabelecimentos oficiais de crédito, de acordo com os seguintes critérios:

- *no mínimo* $\frac{3}{4}$ (três quartos), na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;
- *no máximo* $\frac{1}{4}$ (um quarto), de acordo com o que dispuser a lei estadual.

O Estado é obrigado a publicar mensalmente a arrecadação do ICMS. A cada 15 dias, o estabelecimento oficial de crédito deposita na conta especial do Município a parcela que lhe pertencer. O Município, por sua vez, pode acompanhar junto ao órgão estadual responsável pela arrecadação o comportamento do ICMS em seu território. Deve inclusive lançar ou apoiar campanhas que objetivem criar na população a consciência cívica contra a sonegação do ICMS, fazendo com que cada um exija sempre a extração da respectiva nota fiscal, ou equivalente, em toda compra que realizar.

A Constituição estabelece ainda que, da arrecadação do IPVA, 50% (cinquenta por cento) constituirão receita do Estado e 50% (cinquenta por cento) do Município onde for licenciado o veículo sobre o qual incide o tributo. As parcelas pertencentes ao Município serão creditadas em contas especiais, abertas também em estabelecimentos oficiais de crédito.

Há que se registrar, ainda, a obrigatoriedade de o Estado transferir ao Município 25% (vinte e cinco por cento) dos 10% (dez por cento) da arrecadação do IPI que receber da União. Esses recursos serão distribuídos ao Estado proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados. O critério de entrega desses recursos pelo Estado ao Município é o mesmo adotado para o ICMS, ou seja, três quartos em razão do valor adicionado e um quarto de acordo com o que dispuser lei estadual.

A participação do Município nos tributos federais é a seguinte:

- arrecadação do IR, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos a qualquer título pelo Município, suas autarquias e fundações. A legislação desse imposto obriga a fonte pagadora a reter o tributo nas hipóteses que específica; o Município deve incorporá-lo à sua receita, tão logo realize o desconto na fonte. A Secretaria do Tesouro Nacional – STN estabelece, inclusive, que a receita do IR retido na fonte seja classificada, pelo Município que a retém, como receita tributária;
- 50% (cinquenta por cento) do produto da arrecadação do ITR arrecadado pela União no Município. Em relação a esse imposto, cumpre lembrar que a Emenda Constitucional nº 42/03 permitiu que sua receita total seja do Município arrecadador, quando este optar por assumi-lo (ver arts. 153, § 4º, III e 158, II);
- Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

Esta última é a transferência mais expressiva da União para o Município. Do produto da arrecadação do IR e do IPI, a União distribui 22,5% (vinte e dois vírgula cinco por cento) aos Municípios por meio do FPM. Esse Fundo possui os seguintes aspectos fundamentais:

- a receita proveniente do FPM é contínua, isto é, entra para os cofres municipais em prazo determinado, permitindo o planejamento racional das despesas municipais e dos desembolsos, ou seja, da programação orçamentária e financeira;
- o Fundo tem suas cotas calculadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU, funcionando o Banco do Brasil como agente repassador;
- o Fundo é fiscalizado pelo Legislativo Municipal e pelo TCU;
- a participação de cada Município é determinada pela aplicação de coeficientes variáveis de acordo com o número de habitantes, reajustados sempre que, por meio de recenseamento demográfico geral, seja conhecida oficialmente a população total do país. Atualmente os coeficientes são distribuídos por categorias de Municípios, segundo o número de habitantes, conforme estipulado pelo TCU;
- o FPM é poderoso instrumento para a convergência dos esforços federais e municipais em prol do desenvolvimento nacional.

O recebimento dos recursos do FPM independe da aprovação de planos de aplicação. A liberação da parte que lhe cabe fica, no entanto, a depender da liquidação das dívidas do Governo local ou de seus órgãos da administração indireta para com a União ou suas autarquias, inclusive as oriundas de prestação de garantias.

Ressalvada a obrigatoriedade de aplicar 25% (vinte e cinco por cento) na manutenção e no desenvolvimento do ensino e 15% (quinze por cento) para o mesmo fim na área de saúde, o Município é livre para utilizar os recursos transferidos pelo Estado e pela União.

De acordo com o que estabelece a CF, a União deve entregar aos Estados o correspondente a 25% do valor arrecadado com a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE. Os Estados, por sua vez, deverão repassar, aos Municípios localizados em seu

território, 25% (vinte e cinco por cento) da quantia arrecadada. A cota parte da CIDE foi instituída pela Emenda Constitucional nº 42.

Transferências voluntárias

O Município pode obter receitas de transferências voluntárias, classificadas como correntes ou de capital, de outra esfera da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde, observadas as exigências constantes do art. 25, parágrafos e incisos da Lei Complementar nº 101/2000.

No âmbito da União, as transferências voluntárias sujeitam-se às regras específicas estabelecidas no Decreto nº 6.170/2007 e sua legislação complementar (para detalhes, acessar www.convenios.gov.br e www.portaltransparencia.gov.br).

Transferências negociadas

Outra fonte de recursos financeiros que o Município pode utilizar são as transferências negociadas com outras entidades governamentais ou privadas, mediante convênios, cuja aplicação e classificação dependerão exclusivamente do que estiver estabelecido como objeto conveniado.

Compensação financeira

A compensação financeira tem, para o Município, caráter indenizatório pela exploração de recursos naturais em seu território, adjacências e plataforma continental. Os recursos provêm da exploração do petróleo ou gás natural, de recursos hídricos e de recursos minerais e a parcela de cada Município varia na razão direta da área inundada de seu território, no caso da geração de energia elétrica; da exploração de minerais dentro dos seus limites territoriais; do petróleo produzido em seu território, ou proximidade das áreas de produção, quando o petróleo é extraído da plataforma submarina, e ainda da localização em seu território de instalações petrolíferas.

A compensação financeira está regulada, até o momento em que este texto era escrito, na Lei nº 7.990 de 28/12/89, na Lei nº 8.001, de 13/03/90, com as

alterações trazidas pela Lei nº 9.984/2000 e pela Lei nº 12.087/2009, entre outras, e em decretos regulamentadores.

Receita patrimonial

O patrimônio público do Município é constituído de bens móveis e imóveis, podendo, quando explorado economicamente, gerar receitas patrimoniais mobiliárias e imobiliárias. A receita patrimonial pode provir de participação societária, de aplicações do excesso de caixa no mercado financeiro, em títulos da dívida pública, aluguéis e arrendamentos de imóveis e outros.

Máquinas, veículos, utensílios, animais e aparelhos, por serem bens móveis, poderão produzir alguma receita, quando alugados ou arrendados. O Município poderá, por exemplo, alugar caminhão, barco, tratores etc., para atender a serviços particulares.

Entre os bens imóveis, contam-se os chamados *próprios municipais*, isto é, propriedades imobiliárias pertencentes ao Município, quer utilizados por repartições públicas ou não. Assim, a receita decorrente de aluguel ou arrendamento de prédios ou outras propriedades imobiliárias do Município também constitui receita patrimonial. Os terrenos de propriedade do Município, sob o regime de enfiteuse ou aforamento, propiciam as receitas chamadas de foro e de laudêmio, também consideradas patrimoniais, independentemente dos impostos lançados pelo Município, cobrados dos seus respectivos enfiteutas ou foreiros.

Receitas características seriam as de zoológicos, parques florestais, jardins botânicos, museus, arquivos, observatórios, fontes e recantos, auditórios e áreas de recreação e lazer, todas classificadas sob a denominação econômica geral de receitas patrimoniais cobráveis por ingresso ou bilhete de participação.

As participações em sociedades de economia mista ou, ainda, as atividades de empresa pública municipal, podem resultar em receitas de dividendos e/ou lucros, as quais se classificam neste grupo de receitas.

Receita agropecuária

A receita agropecuária é aquela que provém das vendas de produção vegetal, ou seja, extração, sementes, adubos, mudas; da produção animal e derivados, como laticínios, e de outras relacionadas com atividades agropastoris que porventura o Município tenha.

Receita industrial

As receitas industriais são valores de que o Município pode usufruir quando agir de maneira semelhante à das empresas privadas de produção, comércio ou indústria, oferecendo à coletividade bens e mercadorias calculados com base nos custos, em regime econômico de mercado, monopolisticamente ou não.

Os exemplos mais frequentes desse tipo de receita são os originários da extração mineral, beneficiamento ou venda de produtos de madeira, tijolos, manilhas etc.

Receita de serviços

Os preços ou tarifas cobrados pela prestação de serviços à comunidade constituem a receita de serviços do Município. Tais formas de cobrança representam modalidade especial de remuneração porque não dependem de lei prévia para autorizar cada revisão, que oscilará em função dos custos ou dos preços de mercado. Basta que haja lei geral de preços autorizando o Prefeito a efetuar as alterações advindas do processo econômico de produção para que os reajustes possam ser periodicamente realizados. O Prefeito poderá, pois, baixar decreto, portaria ou qualquer outro ato administrativo todas as vezes que os custos se elevarem.

O Município não objetiva lucro através das receitas de serviços, mas não deve suportar déficits. Uma boa estrutura contábil dessas atividades, que dimensione, apure ou aproprie convenientemente os custos, evitará perdas e dispêndios acima do que a sua capacidade pode suportar. A busca de melhor produtividade não deve ser esquecida. É consentido o estabelecimento de preços remuneratórios, que recuperem os custos e contenham também percentagens destinadas à

amortização do desgaste das imobilizações ou à expansão e à melhoria dos serviços.

Quando esses serviços se tornarem complexos, é de todo recomendável autarquizá-los ou dar-lhes tratamento de empresa, isto é, outorgar-lhes personalidade jurídica, com autonomia administrativa e financeira. Outra alternativa, melhor tratada em outro capítulo deste Manual, é a privatização do serviço, mediante concessão ou permissão, ou, ainda, a celebração de termo de parceria ou de contrato de gestão com instituições privadas, conforme a atividade exercida, para permitir que o Município dedique-se a serviços que lhe são originários ou próprios.

São exemplos típicos dessas receitas o transporte coletivo, luz, mercados, feiras, matadouros, cemitérios etc.

Outras receitas correntes

Constituem as receitas em epígrafe as multas e outras penalidades não tributárias, isto é, as administrativas ou decorrentes dos códigos de licenciamento e fiscalização, obras e outros regulamentos municipais, a atualização monetária e a cobrança da dívida ativa – tributária e não tributária.

Finalmente, como eventuais serão classificados e registrados os demais valores não especificados neste capítulo, ou aqueles em tratamento específico pela classificação das rendas, segundo as categorias econômicas expressas através da Lei nº 4.320/64.

Crédito

Em realidade, o *crédito* não é fonte de receita, mas, simplesmente, de recursos financeiros que o Município poderá utilizar para financiar os seus gastos, sejam correntes, sejam de capital.

Aquisições de bens e serviços, ou ainda a execução de obras, a prazo, independentemente do tempo, bem como de empréstimos para atendimento de insuficiências de Tesouraria, mais conhecidos como ARO (empréstimos por antecipação da receita), constituem-se em utilização de capitais de terceiros nas suas atividades que, geralmente, são classificadas como dívida flutuante.

Empréstimos ou financiamentos obtidos de bancos nacionais ou estrangeiros destinam-se a ações específicas de longa maturação ou de prazo longo de execução. São classificados como dívida fundada interna ou externa ou como dívida consolidada.

A emissão de títulos da dívida pública também possibilita os recursos financeiros que o Município necessita para financiar os gastos com as suas atividades.

Contabilidade

A contabilidade é a ciência que estuda, analisa e avalia os efeitos de natureza financeira ou econômica, resultantes dos atos de gestão, que se produzem sobre o patrimônio de qualquer entidade jurídica, independentemente da natureza da sua atividade.

A contabilidade deve ser organizada no sentido de gerar informações úteis e confiáveis, que possam auxiliar a administração de uma entidade, qualquer que seja, a tomar decisões e, desta forma, contribuir para que os objetivos sejam alcançados.

Nunca é demais afirmar que uma das *matérias-primas* da Administração para a tomada de decisões, controle e avaliação de desempenho da organização e de suas atividades nos aspectos econômico e financeiro é a *informação*, com as características de utilidade e de confiabilidade, a ser gerada pela contabilidade, onde será encontrado o processo gerador de que necessita para os mencionados fins. Para que isso seja realidade, é necessário que a contabilidade seja planejada de tal forma que a Administração possa ser atendida nas suas pretensões a tempo e a hora.

Desse modo, o papel da contabilidade na administração de uma organização é o de fornecer as informações sobre o desempenho de seus setores, a fim de que se possa verificar se os resultados planejados estão se concretizando.

A contabilidade municipal tem por objetivo a evidenciação, isto é, o fornecimento de informações claras e precisas:

- dos fatos ligados à administração orçamentária, financeira, patrimonial e industrial;

- dos recursos orçamentários vigentes consignados aos vários programas governamentais;
- da despesa empenhada à conta desses recursos e das respectivas disponibilidades orçamentárias;
- das alterações da situação líquida patrimonial, resultantes ou não da execução do orçamento;
- da situação, perante a Fazenda Pública, de todos (pessoas físicas e pessoas jurídicas de direito privado e público) que, de qualquer forma, administrem valores de qualquer natureza, que a ela pertençam ou lhes tenham sido confiados, bem como da situação dos que efetuem ou ordenem gastos (ver art. 83 da Lei nº 4.320/64, parágrafo único do art. 70 e art. 74 e incisos respectivos, ambos da Constituição Federal).

A contabilidade é entendida hoje como processo gerador de informações, para controle e avaliação de desempenho:

- da situação patrimonial da entidade governamental;
- dos resultados obtidos pelas unidades de serviços;
- dos direitos e obrigações de qualquer natureza, resultantes de leis, contratos, convênios, ajustes e outros;
- dos bens e valores de qualquer natureza, pertencentes ou confiados à guarda ou à custódia do Município;
- dos custos dos serviços de qualquer natureza mantidos pelo Município;
- da gestão dos fundos de qualquer natureza;
- das operações de natureza financeira ou não, resultantes ou independentes da execução do orçamento.

Esse processo gerador de informações deverá permitir o levantamento, a consolidação e a avaliação das

contas do Município e de suas entidades de administração indireta.

Princípios contábeis

A informação contábil deverá atender a dois tipos de usuários: o interno e o externo. O usuário externo é o contribuinte ou o usuário do serviço municipal, o Tribunal de Contas do Estado ou da União, o Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios e demais entidades ou pessoas que transacionam com o Município. A informação, nesse contexto, obedecerá rigidamente aos princípios que orientam os procedimentos de contabilidade, inclusive para a elaboração das demonstrações que são exigidas pela lei.

Alguns desses princípios foram incorporados pela legislação em vigor, tais como os de entidade, caixa e competência. Outros, entretanto, como o registro pelo valor original e a evidenciação, por tradição e por estarem implícitos na técnica contábil, sempre foram adotados pela Contabilidade Pública.

Em realidade, o objetivo da legislação é o de proteger não apenas as características da informação – a confiabilidade e a utilidade –, mas também a clareza, a precisão e, portanto, a evidenciação das transações nas demonstrações.

Cumprir destacar que essas demonstrações incluirão, de um lado, informações das entidades descentralizadas, autarquias e fundações e, de outro, das empresas públicas e sociedades de economia mista, caso existam no Município. Significa afirmar que o cumprimento ou a concretização da evidenciação, nessa situação, se dará com a consolidação das demonstrações, que indicará o volume de recursos movimentados.

O usuário interno é o próprio administrador da entidade ou o agente da organização, o qual se servirá também das demonstrações exigidas pela lei e de outras para as suas decisões, controles e avaliações de desempenho, conforme segue:

- as exigidas por lei, que se destinam a informar o usuário externo e são fruto de procedimentos utilizados com respaldo nos princípios contábeis amplamente aceitos;

- as que, por necessidade da Administração, são elaboradas para o acompanhamento da execução de alguma ação. Neste caso, o procedimento de geração da informação não precisa considerar os princípios contábeis já mencionados. São os chamados relatórios gerenciais, elaborados “a tempo e a hora”, utilizados para decisões corretivas de desvios detectados na execução de programas ao longo de determinado período.

No sentido de sedimentar e concretizar a aplicação dos princípios contábeis, dentre os quais o da evidenciação e o da competência integral para o reconhecimento das receitas e despesas governamentais, já estabelecidos na Lei nº 4.320/64, existe movimento entre técnicos de todas as esferas governamentais com esse objetivo, estando à frente a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e o Conselho Federal de Contabilidade.

Sistema Tributário Municipal

A Constituição de 1988 dispõe, no inciso III do seu art. 30, que compete ao Município instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, e no art. 150 enumera limitações ao poder de tributar, vedando-lhe diversas iniciativas que não estejam em consonância com o ali disposto.

O Sistema Tributário Municipal deve estar em perfeita consonância com a lei a que se refere o art.146 da Carta Magna – Lei nº 5.172, de 25/10/66, que instituiu o Código Tributário Nacional – CTN, e suas alterações.

No CTN estão incluídos dispositivos que regulam conflitos de competência, em matéria tributária, entre as entidades federativas, as limitações constitucionais ao poder de tributar e estabelecem normas gerais da legislação tributária, especialmente sobre definição de tributos e de suas espécies, fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes, obrigação tributária, lançamento, crédito, prescrição e decadência.

Política tributária

O Código Tributário Municipal – CTM é o instrumento segundo o qual a população do Município, através dos seus representantes legais – agentes políticos

integrantes dos Poderes Executivo e Legislativo –, explicita a natureza e o montante dos recursos de origem tributária que cada munícipe irá desembolsar para, juntamente com as demais fontes institucionais de receita, financiar a ação do Governo local.

Sob o aspecto formal, o CTM deve ser o instrumento legal editado com base nos princípios da boa técnica legislativa, embasado na CF, no CTN, na LOM, na doutrina e nos costumes locais, enfim, na sua moldura institucional.

O aspecto impositivo do CTM está diretamente vinculado à graduação do ônus tributário. Por isso, o Município deve dar ênfase especial aos impostos – obrigação pecuniária independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte –, mesmo porque a Constituição (art. 145, § 1º) preceitua que, sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte.

As taxas, por sua vez, somente podem ser cobradas por serviços prestados pelo Município que forem utilizados, individualmente, pelos interessados, ou pela realização de atividade que configura o exercício regular do poder de polícia municipal. Para a cobrança da contribuição de melhoria, é exigida a realização de obra pública, enquanto para a contribuição de custeio de iluminação pública é imprescindível a disponibilização dos respectivos serviços.

Imposto predial e territorial urbano – IPTU

O IPTU tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel situado na zona urbana do Município, segundo determinação expressa no CTN. Trata-se de imposto de natureza patrimonial, cujo montante deve estar diretamente relacionado com o valor venal do imóvel que lhe dá origem, o qual constitui sua base de cálculo.

Dada a situação de fato decorrente da Emenda Constitucional nº 29/2000, os Municípios poderão dar ao IPTU os seguintes tratamentos:

- ser progressivo em razão do valor do imóvel;

- ter alíquotas diferenciadas de acordo com a localização e o uso do imóvel;
- aplicar a extrafiscalidade se a propriedade urbana não cumprir sua função social.

Para que a tributação do IPTU se enquadre nas duas primeiras hipóteses, basta ser editado um elenco de alíquotas – expressas sob a forma de percentuais –, fixadas pelo Código Tributário Municipal, não sujeitas a limitação alguma, que, quando aplicáveis sobre o valor venal do imóvel respectivo, propiciem os efeitos desejados, enquanto a aplicação da terceira não prescinde da subordinação à lei federal, ou seja, à Lei nº 10.257, de 10/07/2001, denominada Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da CF, caso em que o valor do IPTU progressivo no tempo assume caráter de penalidade.

De qualquer forma, ao estabelecer as regras sobre o IPTU, o Governo local deve estar ciente de que ele constituirá ônus intransferível (imposto direto), que poderá provocar a prática conhecida como evasão fiscal, se não for bem dimensionado, isto é, se não for levado em consideração o nível de renda dos contribuintes.

Imposto sobre serviços – ISS

O ISS é uma importante fonte de receitas do Município, incidindo sobre a prestação de serviços (setor terciário da economia), principalmente através de empresas que exploram atividades ligadas a hotéis, informática, bancos, diversões públicas, construção civil, consertos e manutenção de veículos e de eletrodomésticos, hospitais, ensino, limpeza e transporte urbanos etc. O ISS incide sobre obrigações de fazer (serviços) contidas na Lei Complementar nº 116/2003, que também define as diretrizes gerais do imposto municipal.

Deve ser convenientemente explorado porque, sendo o seu valor parcela do preço do serviço, a exemplo do que ocorre com o ICMS (Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), de competência estadual, confere-lhe o *status* de imposto indireto, isto é, o contribuinte de direito – empresa prestadora de serviço – transfere o seu ônus financeiro ao contribuinte de fato – o usuário de serviço.

Cumprindo determinação constitucional, a Lei Complementar nº 116/03 estabeleceu em 5% as alíquotas máximas. As mínimas – 2% – foram fixadas pelo art. 88 do ADCT, por disposição expressa da EC nº. 37/2002, exceto quanto aos serviços relacionados com a construção civil.

Imposto sobre a transmissão de bens imóveis – ITBI

O imposto de transmissão *inter vivos* incide sobre a transmissão de bens imóveis ou direitos a eles relativos localizados no território do Município. A base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel, podendo ser nomeado contribuinte tanto o vendedor, quanto o comprador. As alíquotas são fixadas por lei municipal, sem limitação.

Importante mencionar que o imposto incide sobre a transmissão de propriedade *inter vivos*, ou seja, entre vivos, não alcançando os direitos sucessórios e deve ser ato oneroso, não alcançando também as doações (estas duas outras formas de transmissão de propriedade de bens imóveis são tributadas pelo imposto sobre heranças e doações de competência estadual).

Taxas

A taxa tem seu fato gerador vinculado a atividade estatal específica relativa ao contribuinte, sendo, portanto, tributo vinculado. As taxas que o Município pode instituir pertencem a duas classes:

- *remuneratórias*, que têm como fato gerador a utilização dos serviços públicos prestados pelo Município, específicos, divisíveis e, vale dizer, suscetíveis de utilização, separadamente;
- *regulatórias*, que têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia (ver, neste Manual, o capítulo sobre poder de polícia).

O valor a ser cobrado a título de qualquer das taxas deve ser suficiente para cobrir os custos com a prestação do serviço ou com a ação para o exercício regular do poder de polícia.

Contribuição de melhoria

A Constituição de 1988 ofereceu facilidade nunca dada à cobrança desse tributo, porque dispõe apenas que decorre de obras públicas, deixando o legislador ordinário livre para regular sua instituição e cobrança, embora a doutrina e a jurisprudência afirmem reiteradamente que somente poderá ser exigida se tiver havido valorização do imóvel beneficiado pela obra.

A despeito do entendimento acima, a contribuição de melhoria é espécie tributária cujo lançamento exige firme vontade política e mecanismos operacionais com elevado grau de dificuldade, mormente a definição do *quantum* correspondente ao benefício resultante da obra para cada imóvel. Este é um dos motivos que levaram a União, os Estados e grande parte dos Municípios a abandonar esse tributo.

Contribuição para custeio da iluminação pública

A Emenda Constitucional nº 39/2002 ampliou a competência municipal pela inserção do art. 149-A, que autoriza os Municípios e o Distrito Federal a instituírem a contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública, na forma das respectivas leis e, com tal providência, no caso daqueles que a mantinham, substituir a Taxa de Iluminação Pública – tributo reconhecidamente inconstitucional.

Contribuição previdenciária

Ao tratar das contribuições sociais, a Constituição Federal subdividiu-as em duas categorias: as gerais (art. 149, *caput*) e as destinadas ao financiamento da seguridade social (art.149, § 1º e art. 195). Dessa forma, aos Estados, Distrito Federal e Municípios é outorgada competência para instituição de contribuição social sobre a remuneração de seus servidores, para o custeio de seus sistemas previdenciários.

Renúncia fiscal

A concessão de qualquer forma de renúncia fiscal, por qualquer das esferas de Governo, deve subordinar-se a

três princípios em vigor desde a promulgação da atual Constituição. São eles:

- só poderá ser concedida mediante lei específica, “que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição” (CF, art. 150, § 6º);
- a lei de diretrizes orçamentárias deverá dispor sobre as alterações na legislação tributária que estabeleçam renúncia fiscal (CF, art. 165, § 2º);
- a demonstração dos seus efeitos, sobre as receitas e despesas, deverá acompanhar o projeto de lei orçamentária (CF, art. 165, § 6º).

A Lei Complementar nº 101/2000 determina que, para que se conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza fiscal, será necessário que fique demonstrado, pelo proponente, que:

- a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; ou
- há previsão de medidas de compensação, no período que se inicia no exercício em que a renúncia for concedida e que cobre os dois exercícios seguintes, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação das alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Ante essas restrições, é imprescindível, quanto ao mérito, analisar as repercussões da concessão de renúncia fiscal na programação dos investimentos e da prestação dos serviços públicos que poderão sofrer solução de continuidade ou perda de qualidade por redução de recursos financeiros, causando prejuízo à comunidade que os demanda, comparativamente com o benefício a ser concedido.

É difícil garantir, por exemplo, que determinada empresa industrial, comercial ou prestadora de serviços decida instalar-se em determinado Município porque irá gozar de redução ou isenção do IPTU ou ISS

durante certo período de tempo. É bem provável que essa premissa sequer seja considerada nos estudos de viabilidade que antecedem decisões como essa. Primeiro, porque o valor do tributo, isento ou reduzido, é pequeno em relação aos demais custos, e segundo, porque essas empresas não só diluem o valor do imposto entre seus custos operacionais, como o incluem como parcela dedutível do seu lucro, base de cálculo do imposto de renda.

Por outro lado, a prorrogação de prazos de pagamento, a dispensa de penalidades (anistia fiscal) etc., salvo motivos de força maior, somente beneficiam os maus contribuintes; ao mesmo tempo, alimentam os bons contribuintes de argumentos para postergar o pagamento de seus débitos tributários.

Conforme tem evidenciado a observação, propostas de concessão de remissão e anistia de penalidades moratórias atuam, em médio e longo prazos, como golpe mortal nos esforços da máquina arrecadadora, na medida em que deseducam os contribuintes, ao tempo em que cometem tremenda injustiça com os que cumpriram suas obrigações tributárias na época determinada pelo Poder Público.

Administração tributária

Com a edição do Código Tributário Municipal, está cumprida a determinação constitucional de instituir os tributos de competência do Município. A outra – arrecadar – incumbe ao Poder Executivo. Daí decorre a expressividade dos que consideram as principais funções do Fisco, a serem implementadas pelo órgão executor da política tributária, as que se seguem:

- constituir o crédito tributário correspondente aos tributos elencados no Código Tributário Municipal;
- envidar esforços para que o seu produto seja materializado, sob a forma de recursos financeiros, nos cofres municipais.

A constituição do crédito tributário (art. 142 do CTN) se dá mediante atividade administrativa legalmente denominada *lançamento*, cuja execução exige metodologias, técnicas e procedimentos específicos, fatores suficientes para indicar a instituição de unidades funcionais especializadas para gerir as ações

indispensáveis ao cumprimento das atribuições respectivas.

São evidentes várias deficiências nos aspectos operacionais dos fiscos municipais, cujas consequências são responsáveis por diversas iniquidades na formação da carga tributária e no tratamento dado aos contribuintes, com reflexos negativos na receita produzida.

O lançamento do IPTU, por exemplo, exige contínuo esforço da Administração para verificar quais imóveis estão sujeitos a ele, definir as características físicas e jurídicas necessárias para avaliá-los, calcular o montante do imposto, identificar os contribuintes e promover a cobrança, tarefas que se repetirão a cada ano.

Outro exemplo diz respeito ao ISS, cujos contribuintes (empresas) – obrigados ao lançamento por homologação – são forçados a antecipar o valor do imposto, calculado com base nos valores expressos em seus documentos fiscais, cabendo ao fisco a tarefa de, verificado que o montante declarado das transações está correlacionado, ou não, com o porte econômico e operacional do prestador, homologá-lo ou não.

São poucas as municipalidades que podem garantir que tais tarefas são desenvolvidas a contento. A prova reside na própria regressividade da carga tributária, aliada a altos índices de inadimplência, no caso do IPTU, e na ausência de indicadores do nível de sonegação do ISS.

Tais performances, além de contrariar os princípios de legalidade e eficiência (art. 37 da CF), levam seus agentes a cometer infrações, sem contar que prejudicam a efetiva arrecadação de todos os tributos municipais, destacado requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal, nos termos do art. 11 da LRF.

Para modificar esse *status quo*, são imprescindíveis, na maioria das vezes, intervenções na legislação tributária, na estrutura administrativa do órgão incumbido da administração tributária, na capacitação dos gestores e dos operadores e na reformulação dos procedimentos visando ao fortalecimento permanente do sistema tributário municipal.

Deve orientar o processo de reformulação da administração tributária a natureza de cada tributo, porque a constituição do crédito exige o conhecimento de pressupostos inerentes a cada espécie tributária (fato gerador, matéria tributária, sujeito passivo, cálculo, cobrança, fiscalização etc.), circunstância que indica estar no sistema tributário a fonte de sua institucionalização.

Estrategicamente, visa-se inverter tendência histórica no país, buscando extirpar ou, ao menos, atenuar, em médio prazo, toda uma cultura política, centrada na imposição do ônus tributário divorciado da realidade econômica e organizacional, baseada na marginalização da atividade tributária. Para tanto, são imprescindíveis, além da imperiosa necessidade de conscientização dos agentes políticos – Prefeito e Vereadores –, recursos humanos, tecnológicos e operacionais.

Sendo a atividade tributária permanente, o suprimento desses recursos deverá igualmente ocorrer em caráter permanente, com montante financeiro suficiente para garantir a existência contínua de:

- servidores capacitados e motivados;
- recursos materiais e operacionais adequados;
- práticas gerenciais que atestem a qualidade dos serviços e dos resultados da ação tributária, a fim de propor sugestões para alterar ou modificar a política vigente e corrigir os desvios ou defeitos administrativos, assim como inserir mecanismos de aperfeiçoamento.

Reforça essas sugestões a contribuição da EC nº 42/2003 para os fiscos de todas as esferas governamentais com a introdução do inciso XXII ao art. 37 da CF, cuja importância recomenda sua transcrição, *verbis*:

“XXII – as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada,

inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio”.

A prática indica que o nível da administração tributária, nos Municípios onde essas propostas têm sido implantadas, exhibe resultados bem mais palpáveis, em termos de justiça fiscal e de produtividade financeira dos tributos, do que naqueles onde o processo é conduzido de modo discricionário ou aleatório. Também se tem observado que o desenvolvimento do processo de aperfeiçoamento da administração tributária, nesses moldes, somente se tem tornado possível e viável quando o Prefeito, em contrapartida aos resultados positivos na área tributária, apoia seus responsáveis e não lhes nega os recursos humanos e materiais requeridos.

Outras considerações

Todo o exposto somente será concretizado se for editado o Código Tributário Municipal e institucionalizado o processo de administração tributária. Como se pode depreender, os dois passos são interdependentes. Um não floresce sem o outro. A ausência de qualquer um deles, ou de ambos, resulta em Município despersonalizado, pois que um dos principais pressupostos da autonomia municipal reside na faculdade que a Constituição Federal lhe outorgou de instituir e arrecadar seus tributos.

Embora se tenha procurado deixar evidente que a tributação não é um fim em si mesmo, vale destacar que, dentre as fontes de receita que constituem os mais regulares fluxos de ingresso financeiro nos cofres dos Municípios (cotas-partes do FPM, do ICMS etc.), somente as decorrentes dos seus tributos são susceptíveis de incremento por conta de suas ações.

Patrimônio municipal

O patrimônio público é constituído de bens que, segundo sua destinação, classificam-se em:

- bens de uso especial, que se destinam ao uso específico da Administração, como o prédio da Prefeitura, os prédios escolares, a estação rodoviária, terrenos, móveis e utensílios utilizados no serviço público;

- bens dominicais, que, embora pertencentes ao Poder Público, não são utilizados para fins do serviço público; destinam-se, na sua maioria, a produzir renda (terreno ou prédio de propriedade do Município cedido a terceiros);
- bens de uso comum do povo, que são de domínio público, ou seja, de uso da coletividade (logradouros públicos em geral etc.).

A classificação dos bens públicos é fornecida pelo art. 99 do Código Civil. Os bens de uso especial, assim como os bens dominicais, constituem o patrimônio econômico ou administrativo do Município. Devem, portanto, ser evidenciados no balanço patrimonial do Município e incorporados ao seu patrimônio.

Os bens de uso comum do povo constituem o patrimônio de domínio público, não sendo demonstrados no balanço patrimonial, pois, em princípio, não se destinam a servir à Administração e a produzir renda, mas sim à coletividade.

A administração patrimonial é um ramo especializado, que trata de um conjunto de normas relacionado ao controle e ao registro dos bens que constituem o patrimônio econômico ou administrativo do Município.

O Município deve proteger e cuidar das obras e dos locais de valor histórico e artístico, dos monumentos, das paisagens naturais notáveis e dos sítios arqueológicos, quer sejam de propriedade particular ou não (Constituição Federal, arts. 23, III e IV e 30, IX). Se, por conseguinte, o bem em questão tiver valor artístico, histórico ou de beleza natural, deve ser tombado, isto é, ser inscrito e incorporado ao patrimônio histórico da Municipalidade. O tombamento não impõe, por si só, indenização nem prévia desapropriação, caso seja o bem de propriedade particular, a não ser que haja restrição ou limitação de seu uso.

Existem seis formas de incorporação de um bem ao patrimônio municipal: compra, desapropriação, doação, dação em pagamento, herança jacente e bens de ausentes. O processo normal de compra é por meio de licitação, estudada mais adiante. A desapropriação

é uma das formas de intervenção na propriedade privada e é analisada, também, em capítulo próprio.

A doação é uma transferência voluntária de bens, por parte de particulares, ao Poder Público. A doação pode ser gratuita ou onerosa. A doação, tal como a compra, está sujeita a alguns procedimentos formais que devem ser obedecidos para sua efetivação.

Em se tratando de doação com encargos (doação onerosa), é indispensável lei específica que autorize o recebimento. O objetivo é fazer com que a doação não constitua ônus injustificável ao patrimônio público. A doação, quando não onerosa, dispensa lei autorizativa.

A dação em pagamento é a incorporação de um bem móvel ou imóvel ao patrimônio público, extinguindo débito para com a Fazenda Pública.

A incorporação por herança jacente é uma possibilidade prevista no art. 1.844 do Código Civil. Ela se dá quando algum munícipe falece e não deixa herdeiros legítimos e o Município é chamado como sucessor do falecido. Passarão também ao domínio do Município os bens das pessoas consideradas ausentes, nos termos do art. 39 do Código Civil.

As formas de alienação dos bens públicos são as comuns no direito civil, ou seja, a venda, a dação em pagamento, a doação, a permuta e a investidura, acrescidas da modalidade administrativa da concessão de domínio, praticada entre entidades estatais na transferência de terras devolutas.

Venda – toda venda de bens públicos imóveis deve ser precedida de autorização legislativa e de concorrência, modalidade de licitação fixada pelo Lei nº 8.666/93 para esse caso. O não cumprimento desses requisitos poderá causar a nulidade do ato alienatório. Antes, porém, de se efetivar a venda do bem, é necessário que se proceda a sua avaliação, evitando-se que o Poder Público Municipal seja lesado por desídia ou má-fé. Trata-se de determinação legal e de princípio de moralidade administrativa que deve ser observado. A venda de bens móveis dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade indicada na Lei nº 8.666/93. A receita originária da alienação de bens e direitos é classificada como de capital, e deverá ser, em princípio, aplicada em despesa de capital, vedada sua aplicação no financiamento de despesa corrente, salvo se

destinada por lei ao regime de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos (art. 44 da Lei Complementar nº 101/2000).

Dação em pagamento, doação, permuta e investidura – essas modalidades de alienação de bens imóveis dependem de autorização legislativa e de avaliação prévia, dispensada a concorrência. No caso de *permuta*, a par da alienação mediante troca de um bem público, há a incorporação do bem particular permutado ao patrimônio público.

Entende-se por *investidura* a alienação aos proprietários de imóveis lindeiros, por preço nunca inferior ao da avaliação, de área remanescente ou resultante de obra pública, desde que a área se torne inaproveitável isoladamente.

No caso de bens imóveis, haverá sempre a avaliação prévia para alienação por meio dos institutos já mencionados. A licitação, no entanto, é dispensada quando se tratar de doação (permitida somente para fins de interesse social), permuta, venda de ações que poderão ser negociadas em bolsa e venda de títulos, observada a legislação pertinente.

Os procedimentos administrativos que devem ser observados na alienação dos bens públicos envolvem uma etapa inicial – a autorização legislativa – e uma etapa final, representada pela baixa do bem no órgão de patrimônio e pela transferência de seu domínio, mediante transcrição, se for o caso.

Quanto aos bens de uso comum do povo e aos bens de uso especial, é vedada sua alienação enquanto guardarem essa qualidade. Para que sejam alienados, é necessária lei *desafetando-os*, quer dizer, retirando deles essa qualidade e transformando-os em bens dominicais.

Inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade dos bens públicos

Os bens públicos, quaisquer que sejam, são inalienáveis, impenhoráveis e imprescritíveis por natureza – esta é a regra. A inalienabilidade é a

impossibilidade de transferência de propriedade do bem. Não é, porém, absoluta, porquanto a lei pode autorizá-la e, neste caso, há a desafetação.

Os bens públicos são imprescritíveis, ou seja, contra eles não ocorre a prescrição aquisitiva. A Constituição Federal dispõe expressamente que os bens públicos não serão adquiridos por usucapião urbano e rural (arts. 183, § 3º, e 191, parágrafo único).

A imprescritibilidade resulta da inalienabilidade. Se os bens públicos são inalienáveis, por natureza, são também imprescritíveis.

Impenhoráveis são também os bens públicos, e não apenas isso: tais bens estão impossibilitados de qualquer ônus. A impenhorabilidade dos bens públicos decorre da Constituição, que a consagra no seu art. 100.

Sendo impenhoráveis, os bens públicos não podem ser objeto de execução direta; daí porque tais bens não devem ser onerados, porquanto não serão executados. Assim, o penhor ou a hipoteca constituída sobre bens ou rendas públicas não oferece a efetiva garantia pretendida pelo credor. Não tem fundamento e eficácia jurídica a aceitação de duplicatas ou promissórias emitidas pelo Prefeito, como garantia de dívida, ou as procurações passadas pelo Prefeito a terceiros para receber diretamente rendas municipais vinculadas a contratos. Isto representaria, em última análise, oneração do bem público, o que é vedado, à exceção das hipóteses legalmente previstas no inciso IV do art. 167 da Constituição e no § 4º do mesmo artigo. Promissórias e duplicatas não dão cobertura legal à execução direta (penhora), podendo servir como mero documento comprobatório. A Nota de Empenho é o documento legal, eficaz à garantia da dívida.

Bens móveis e imóveis

Os bens, em relação à sua própria natureza, podem ser móveis ou imóveis. Essa distinção é da maior relevância, pois o ordenamento jurídico disciplina de maneira distinta as relações jurídicas que os envolvem, em função de sua natureza – móvel ou imóvel.

O tratamento dado à aquisição e à transferência do bem imóvel é especial, solene e público. Certos direitos

somente se constituem sobre imóveis (hipoteca, p. ex.); outros incidem apenas sobre móveis, como é o caso do penhor. Assim a distinção é juridicamente fundamentada.

Bens móveis são os que podem ser transportados de um lugar para outro, seja por movimento próprio ou não. Os animais, que podem locomover-se por si próprios, são considerados móveis; as coisas inanimadas, que podem ser transportadas, são móveis. Assim, animais e coisas transportáveis são bens móveis por natureza. Há, ainda, os bens móveis por equiparação legal, ou seja, aqueles aos quais a lei atribui essa qualidade, como é o caso dos direitos creditórios, direitos intelectuais e ações que lhes correspondem.

Bens imóveis, em relação à sua natureza, são os que não podem ser transportados de um lugar para outro sem que sofram alteração de substância. A legislação civil considera imóvel, por natureza, o solo com sua superfície, seus acessórios e suas adjacências naturais, compreendendo as árvores e os frutos pendentes, o espaço e o subsolo. Considera imóvel, por acessão física artificial, tudo quanto for incorporado permanentemente ao solo, como a semente lançada à terra, os edifícios e as construções, de modo que se não possa retirá-los sem destruição, modificação, fratura ou dano. Considera, por acessão intelectual, tudo quanto no imóvel o proprietário mantiver intencionalmente empregado em sua exploração industrial, aformoseamento ou comodidade.

As funções da administração patrimonial

As funções da administração patrimonial são basicamente controlar a existência e manter e conservar em perfeitas condições de funcionamento e utilização os bens móveis e imóveis. Quanto a esta última categoria, são objeto da administração patrimonial os bens imóveis classificados como de uso especial e dominical.

O controle da existência, exercido pela administração patrimonial, é repartido com o exercido pela contabilidade. Esta mantém controles sintéticos da existência de determinado bem, uma vez que as

mutações patrimoniais deverão integrar o balanço patrimonial do Município ao final de cada exercício.

O controle exercido pela administração patrimonial é, ao contrário do contábil, analítico. Esse tipo de controle deve registrar todos os detalhes que caracterizam e identificam o bem no órgão que possui a responsabilidade de mantê-lo.

Em relação aos bens móveis, convém haver cadastro que os identifique, caracterize, informe onde estão localizados e aponte o responsável por sua guarda e utilização. Quanto aos bens imóveis, não se faz necessária a organização de cadastro especial. As escrituras dos imóveis e os registros do Cadastro Imobiliário do Município suprem tal necessidade.

Algumas Prefeituras cometem o equívoco de não implantar no Cadastro Imobiliário os imóveis pertencentes ao Poder Público – União, Estado e Município –, criando vazios no espaço físico territorial. Embora as propriedades imobiliárias pertencentes a esses entes estejam imunes da cobrança de impostos, essa omissão faz com que o Município ignore o que lhe pertence em termos de propriedade imobiliária.

A administração patrimonial deve dedicar grande parte de sua atenção às atividades de manutenção e conservação de bens móveis e imóveis. Os Prefeitos devem estar sensibilizados para tal, exigindo a elaboração de planos de manutenção e conservação e liberando as dotações necessárias para que os mesmos sejam executados. Essa é uma atividade que às vezes recebe pouca atenção dos Executivos Municipais. Antes de se adquirir bem móvel ou de se edificar em qualquer imóvel, é necessário perguntar quanto custarão sua operação e sua manutenção. As despesas com a conservação do patrimônio público são consideradas prioritárias pelo art. 45 da LC nº 101/2000.

O inventário dos bens patrimoniais é exigência da Lei nº 4.320/64. O inventário deve ser feito pelo menos uma vez por ano, a fim de que os balanços não apresentem distorções da realidade.

É de boa norma administrativa que se faça um inventário na unidade administrativa ou de trabalho, sempre que houver mudança de chefia. Deve-se também adotar a norma de que nenhum servidor poderá ser dispensado da Prefeitura, a pedido ou não,

sem que ocorra verificação do material que está sob sua guarda.

A avaliação dos bens patrimoniais está regulada no art. 106 da Lei nº 4.320/64 e se resume nos seguintes procedimentos:

- valor nominal dos créditos, débitos e títulos de renda, feita a conversão, quando em moeda estrangeira, à taxa de câmbio vigente na data do balanço;
- os bens móveis e imóveis pelo valor de aquisição ou pelo custo de produção ou de construção;
- os bens de almoxarifado, pelo preço médio ponderado das compras.

A reavaliação dos bens móveis e imóveis não é uma obrigação e sim uma faculdade, enunciada no § 3º do art. 106 da Lei nº 4.320/64. A lei foi sábia em não impor a reavaliação do ativo pertencente ao Poder Público, pelo fato de esse procedimento não ter o mesmo significado que tem para a atividade empresarial. Os bens públicos são impenhoráveis e imprescritíveis, porém deverão ser avaliados sempre que se pensar em aliená-los.

Depreciações

Existem serviços remunerados a cargo do Município, como a iluminação pública, a limpeza urbana e outros, postos à disposição do cidadão usuário, através dos quais são obtidas receitas classificadas como *taxas pela prestação de serviços, contribuições para iluminação pública, tarifas*. Nesses serviços são empregados vários equipamentos, como caminhões e ferramentas, que sofrem desgastes pelo uso contínuo e pela ação do tempo ou se tornam obsoletos.

As depreciações, entretanto, não devem incidir apenas sobre os bens alocados às atividades que geram receitas, mas estender-se às demais, cujo sentido é de saber o seu custo real de manutenção e funcionamento. Assim, aqueles bens sujeitos a desgastes, obsolescências e outros fenômenos, a serviço de áreas como a administração, educação, saúde, cultura etc., devem ser depreciados.

De uma forma ou de outra, a administração da entidade governamental deve preparar-se para o futuro, com a constituição de fundo de reposição desses bens, a fim de garantir novas aquisições, ou até mesmo construção, como procedem as empresas privadas, que aplicam os valores constituintes desses fundos em mercado financeiro ou adquirem outros tipos de ativos de alta liquidez, a fim de obter os resultados planejados.

Licitações e contratações públicas

Para o regular desempenho de suas funções, a Administração Pública necessita recorrer ao mercado para aquisição de bens e serviços e, para tanto, se vale do contrato administrativo.

Em virtude do disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição, como regra toda contratação realizada pelo Poder Público encontra-se condicionada à realização de prévia licitação para selecionar interessados, ressalvados os casos especificados na legislação infraconstitucional.

As exceções ao mandamento constitucional acima referido encontram-se na Lei Federal nº 8.666/93 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos, de observância obrigatória pela administração direta e indireta de todas as esferas de Governo, pois expedida com fundamento no art. 22, XXVII da CF, combinado com o art. 37, XXI, que outorga competência privativa à União para legislar sobre normas gerais.

O termo licitação designa o procedimento administrativo mediante o qual a Administração, quando interessada em firmar contrato com terceiros, seleciona a proposta mais vantajosa, por meio de competição entre os interessados. Os procedimentos adotados para a contratação são variados e vão desde a informalidade que reveste as pequenas compras de pronto pagamento até a forma mais solene das modalidades de licitação, a concorrência pública.

Cumprir registrar que a formalização por meio de processo administrativo é sempre obrigatória. Assim, toda e qualquer contratação pública, seja para aquisição de merenda escolar, seja para contratação de

serviços de limpeza ou de obra de engenharia, deve se dar por meio de procedimento administrativo que se inicia com a requisição do objeto e encerra com a satisfação das obrigações assumidas pelas partes.

Qualquer que seja o procedimento adotado para a contratação, devem ser adotadas, no mínimo, as seguintes cautelas:

- demonstrar de forma inequívoca a necessidade e o interesse público na desejada contratação. De fato, não se pode conceber contrato administrativo sem ser condicionado ao interesse público, razão pela qual a sua demonstração é fator condicionante para a validade do ajuste;
- verificar a existência de previsão orçamentária e o atendimento aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. A regra decorre do comando constante dos incisos I e II do art. 167 da Constituição, tendo como base legal o inciso IV do art. 37 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF, que veda a assunção de obrigação com fornecedores para pagamento *a posteriori* de bens e serviços, sem autorização orçamentária. A Lei nº 8.666/93 também faz referência à exigência no inciso III do § 2º de seu art. 7º. A exigência se aplica a qualquer contratação que importe em dispêndio de recursos financeiros pelo Erário. Ademais, a validade da futura contratação depende não apenas das exigências da Lei de Licitações, mas também das disposições contidas na LRF, em especial aquelas relacionadas com a geração de despesa, art. 15 e seguintes e, ainda, art. 37, III e 42, todos da LRF;
- demonstrar a vantagem do negócio que se pretende celebrar, para atender ao princípio constitucional da eficiência, regedor de toda atividade administrativa por força do disposto no *caput* do art. 37 da Constituição. Deve-se demonstrar, de forma inequívoca, a adequação entre a escolha administrativa e a necessidade a ser satisfeita;

- averiguar se o futuro contratado encontra-se em condições de contratar com a Administração Pública. Tal providência também decorre de imperativo constitucional, conforme se observa na parte final do inciso XXI do art. 37 e no § 3º do art. 195 da Constituição, no que se refere à verificação da condição de regularidade com o sistema da seguridade social.

Feitas essas considerações, passa-se à análise de procedimentos de que o Administrador pode se valer para celebrar contratos, lembrando que a estrita observância dos ditames da Lei nº 8.666/93 e dos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência também é obrigatória em qualquer hipótese.

Nos termos que estabelece o parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/93, pequenas compras de pronto pagamento são aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea “a” da mesma lei, feitas em regime de adiantamento.

Embora esta seja a única hipótese em que a lei não condiciona a validade do contrato à forma escrita, é de se esclarecer que devem ser observadas, dentre outras formalidades, a devida prestação de contas do valor despendido pelo servidor.

É de se destacar que em todos os casos estabelecidos na Lei nº 8.666/93 onde a regra geral de licitar foi excepcionada, seja por dispensa ou inexigibilidade de licitação, o foi sob a justificativa de que o princípio da licitação encontrava-se em confronto com outros valores igualmente tutelados pela ordem jurídica, tendo sido o primeiro subjugado por um desses.

Por força do que estabelece o art. 26 da Lei nº 8.666/93, o processo de dispensa deve ser instruído com os seguintes elementos, no que couber:

- caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, exigível somente na hipótese de contratação emergencial;
- razão da escolha do fornecedor ou executante, que se torna imprescindível em

virtude de toda contratação direta pressupor o cumprimento dos requisitos dos arts. 7º, 14 ou 17, conforme o caso, devendo, portanto, ser objeto de justificativa tanto a presença dos pressupostos que autorizam a adoção de procedimento simplificado de seleção, quanto o próprio fundamento da escolha de determinado contratante e de determinada proposta à luz do princípio da proporcionalidade; ou seja, não se pode escolher um particular destituído das condições específicas, necessárias e suficientes, para satisfação do interesse público envolvido;

- justificativa do preço, eis que, em face do princípio da economicidade, é preciso sempre ficar demonstrado que o preço é vantajoso para a Administração, ou seja, compatível com os de mercado. Essa demonstração pode ser feita tanto através de orçamentos colhidos na praça, como também por meio da verificação dos preços praticados no âmbito dos demais órgãos e entidades da Administração Pública (inciso V do art. 15 da Lei nº 8.666/93);
- documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Alerte-se, por fim, que o mesmo art. 26 da Lei nº 8.666/93 condiciona a eficácia dos atos de dispensa e inexigibilidade à sua publicação, devendo o ato de dispensa ser submetido à ratificação da autoridade superior quando a contratação não for produzida pela própria autoridade de mais alta hierarquia.

Dispensa de licitação

As hipóteses de dispensa de licitação encontram-se arroladas taxativamente nos arts. 17 e 24 da Lei nº 8.666/93. A seguir, comentam-se as mais utilizadas pelo Município.

A dispensa pelo valor encontra previsão nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93 e se justifica em razão do valor do objeto a ser contratado, que coloca em conflito os princípios da licitação e da economicidade, ensejando um gasto para realizar a licitação superior à

própria vantagem direta aferível pela Administração com a realização do certame, decidindo o legislador, à vista do interesse público, pela prevalência do segundo.

De acordo com o Decreto nº 9.412/2018, que atualiza os valores limite de três modalidades de licitação – convite, tomada de preços e concorrência, o limite de dispensa em função do valor, hoje, se encontra em R\$33.000,00 (trinta e três mil reais) para obras e serviços de engenharia e R\$17.600,00 (dezessete mil e seiscentos reais) para aquisição de bens e outros serviços que não sejam de engenharia.

É importante ressaltar que serviço de engenharia é todo aquele que a lei regulamentadora da profissão de engenheiro considera como de execução privativa ou sujeito à supervisão por engenheiro regularmente habilitado.

O inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93 trata da contratação emergencial, espécie de dispensa que se justifica em razão da absoluta impossibilidade de atender ao interesse público se adotado fosse o procedimento licitatório, com os prazos e formalidades que exige. A demora no atendimento do reclame público poderia causar prejuízos relevantes ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços ou bens, ou ainda provocar a paralisação ou prejudicar a regularidade das atividades administrativas.

Poderá a Administração valer-se do permissivo, desde que atendidos os pressupostos da não realização da licitação, o que deve ser devidamente justificado nos autos pela autoridade superior, cabendo ao órgão jurídico de controle da legalidade verificar, à luz dos princípios de direito, especialmente o da razoabilidade, a existência dos elementos exigidos pelo parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/93, a saber: caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, razão da escolha do executante, justificativa do preço.

O inciso V do art. 24 da Lei de Licitações e Contratos autoriza a contratação direta quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, o que é denominado *licitação deserta*. Neste caso, alerte-se que a contratação deverá

se dar nos estritos moldes daqueles exigidos na licitação deserta, inclusive no que diz respeito às condições de habilitação.

A dispensa de licitação para aquisição de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública tem previsão no inciso VIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93, contudo, segundo entendimento de parte da doutrina e do próprio Tribunal de Contas da União, o dispositivo não se aplica às entidades exercentes de atividade econômica, tais como empresas públicas e sociedades de economia mista.

O permissivo referente à compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades da Administração encontra abrigo no inciso X do art. 24 do Estatuto Licitatório. O dispositivo exige, ainda, que o procedimento contenha estudos ou justificativas que indiquem o imóvel, por suas características (área útil, arquitetura e localização), como sendo o mais adequado para satisfazer o interesse da Administração. Deve, ainda, ser demonstrado que o preço exigido é compatível com o valor de mercado, mediante prévia avaliação. Na hipótese de aquisição do bem, é imprescindível haver recursos orçamentários para esse fim.

Alerte-se que na hipótese de aquisição de terrenos ou imóveis inacabados, o Administrador não pode se valer desta espécie de dispensa, que se aplica tão somente a prédios concluídos, conforme vem decidindo o Tribunal de Contas da União.

A contratação de remanescente de obra ou serviço em consequência de rescisão contratual tem como fundamento o comando inserto no inciso XI do art. 24 da Lei de Licitações e será cabível somente na hipótese de rescisão contratual, ou seja, não se aplica às contratações extintas por decurso do prazo de vigência. Exige-se, ainda, a estrita observância à ordem de classificação da licitação que deu origem ao contrato, mantidas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor.

A dispensa de licitação para aquisição de hortifrutigranjeiros, pão e outros gêneros perecíveis encontra previsão no inciso XII do art. 24 da Lei nº 8.666/93; contudo, somente é autorizada no tempo

necessário para a realização dos respectivos processos licitatórios.

O inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93 permite a contratação direta com entidades particulares nacionais, sem fins lucrativos, dedicadas a atividades de pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional, científico ou tecnológico, de inquestionável reputação ético-profissional.

Embora a Lei de Licitações expressamente não o exija, é indispensável demonstrar que o objeto do contrato se correlacione com as atividades finalísticas da contratada.

Inexigibilidade de licitação

As hipóteses de contratação direta por inexigibilidade de licitação, consoante os incisos do art. 25 da Lei nº 8.666/93, têm natureza meramente exemplificativa, ou seja, sempre que houver inviabilidade de competição estará o administrador autorizado a contratar diretamente com base no *caput* do mencionado artigo.

Isso decorre da inviabilidade de se instaurar competição para escolha do futuro contratado, eis que, se fosse realizado o certame, este apresentar-se-ia como um ritual inútil e até mesmo ilógico, porque incapaz de se desenvolver de modo racional e, conseqüentemente, incapaz de atender ao resultado a que toda licitação se propõe, qual seja: selecionar a proposta adequada ao preenchimento da necessidade administrativa.

A execução da licitação

O primeiro passo a ser dado para que as licitações sejam processadas e julgadas regularmente é a escolha dos membros da Comissão de Licitação. De acordo com o art. 51 da Lei nº 8.666/93, a Comissão de Licitação deve ser composta de, no mínimo, três membros. Do total, dois terços devem ser devidamente qualificados e pertencer ao quadro permanente do órgão ou entidade responsável pela licitação.

Ao exigir que dois terços dos membros das comissões de licitação sejam servidores efetivos, pretende-se resguardar a mais absoluta independência do membro da comissão, garantindo, assim, a sua imparcialidade.

A norma determina, ainda, que os servidores efetivos indicados para compor o colegiado tenham formação adequada à função para a qual são indicados.

Quanto às suas fases, o procedimento pode ser dividido em duas, interna e externa. A fase interna é caracterizada por sequência de atos preparatórios indispensáveis à realização da licitação. É de todo aconselhável que se mantenha um calendário anual e se edite um regimento interno de licitações para padronizar os procedimentos dessa fase.

Em linhas gerais, a sequência deve observar o seguinte: (1) requisição do objeto; (2) estimativa do valor; (3) autorização da despesa – ato praticado pelo ordenador de despesas; (4) elaboração do ato convocatório; (5) análise jurídica do instrumento pela assessoria jurídica do órgão licitante; (6) publicação na imprensa oficial.

A fase externa tem início com a convocação dos interessados e nela são praticados todos os atos referentes ao exame e julgamento das condições de habilitação e das propostas técnicas e de preço, conforme o caso. A relação de documentos que devem constar dos autos do processo encontra-se nos incisos do art. 38 do Estatuto Licitatório.

Nessa fase são ainda praticados os seguintes atos pela autoridade superior: (1) julgamento dos recursos interpostos contra decisão da Comissão de Licitação; (2) homologação do resultado da licitação; (3) adjudicação do objeto ao licitante vencedor; (4) assinatura do contrato; (5) despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso. A resposta às impugnações ao ato convocatório, em princípio, deve ser concedida por quem o expediu. De qualquer sorte, pode o regulamento interno de licitações atribuir tal tarefa a outra autoridade do órgão licitante.

Licitação na modalidade convite

Convite é uma espécie simples e sumária de licitação, adotada em função do valor do contrato (art. 23 da Lei nº 8.666/93). Os licitantes podem ser escolhidos entre os inscritos em cadastro de fornecedores ou não. A exigência legal é a de que seja convocado por escrito um mínimo de três interessados.

Licitação na modalidade tomada de preços

A tomada de preços também é modalidade de licitação adotada em função do valor. Só participam os fornecedores, prestadores de serviços ou executores de obras inscritos no cadastro da Administração. A Lei nº 8.666/93, entretanto, autoriza a participação dos interessados não cadastrados que demonstrem atender às condições de cadastramento.

Licitação na modalidade concorrência

A concorrência é a mais solene e ampla das modalidades de licitação. É utilizada na contratação de fornecimentos, serviços e obras de grande vulto. Na concorrência, admite-se a participação de qualquer licitante, observada a habilitação preliminar.

A concorrência deve ser utilizada na alienação de bens imóveis, nas concessões de direito real de uso, nas permissões e concessões de serviços públicos e nas licitações internacionais, qualquer que seja o valor do objeto. Nas duas primeiras hipóteses exige-se que o procedimento seja praticado com autorização legislativa específica.

As permissões e concessões de serviços públicos devem observar, ainda, os ditames das Leis nº 8.987/95, 9.074/95 e 11.079/2004.

Licitação na modalidade leilão

Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados, adequada para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19 do Estatuto Licitatório, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

O leilão realizado pela Administração segue os mesmos fundamentos do leilão realizado entre particulares, com a diferença de poder ser realizado por leiloeiro oficial ou por servidor designado para tanto

pela Administração (art. 53 da Lei nº 8.666/93). No mais, segue os procedimentos tradicionais previstos na legislação pertinente, comercial e processual.

Licitação na modalidade pregão

O pregão é a modalidade de licitação regulada pela Lei nº 10.520/2002, aplicável na hipótese de aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor.

O que caracteriza um objeto como comum é a padronização de sua configuração, que é viabilizada pela ausência de necessidade especial a ser atendida e pela experiência e tradição do mercado.

Dentre as inovações trazidas pelo pregão, podem-se citar: (1) a inversão das fases de habilitação e julgamento das propostas; (2) a possibilidade de ofertar lances verbais e sucessivos; (3) processamento e julgamento por pregoeiro especialmente designado e não por comissão de licitação.

Do acesso das microempresas e empresas de pequeno porte aos mercados

A Lei Complementar nº 123/2006, popularmente conhecida como Lei Geral da Microempresa, contém conjunto de regras destinadas a assegurar às microempresas e empresas de pequeno porte tratamento diferenciado e favorecido no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Em sede de licitações e contratações públicas, a referida lei reservou os arts. 42 a 49 de seu capítulo V para tratar do tema. O entendimento do IBAM é no sentido de que as regras insertas nesses artigos aplicam-se independentemente de transcrição nos editais de licitação ou de previsão na legislação local, na medida em que se trata de explicitação de direito já consagrado pela Constituição e não está ao arbítrio do administrador e do edital assegurar ou não tais direitos às micro e pequenas empresas.

Nada obstante, é de se considerar que a realização de procedimentos licitatórios de que trata o seu art. 48 está condicionada à previsão e regulamentação pela legislação local, por imposição da própria Lei Complementar nº 123/2006.

Das licitações sustentáveis

Doutrina e jurisprudência têm inserido a questão da sustentabilidade como valor a ser defendido e tutelado pelo ordenamento. E as contratações públicas não ficam de fora do processo, tendo gradativamente demonstrado maior importância para o tema. É o que se denomina de "licitação sustentável".

Embora não haja consenso na doutrina sobre os limites das medidas a serem adotadas, como exemplo é possível recomendar a interpretação sistemática do microsistema das normas de contratação pública, aplicando-se à Lei de Licitações hermenêutica compatível as obras realizadas pelo Regime Diferenciado de Contratações – RDC instituído pela Lei nº 12.462/2011.

Nesse sentido, é de se entender que quando a Lei de Licitações estabelece em seu art. 3º que a licitação se destina a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, essa leitura deve ser feita à luz do sentido dado pelo art. 4º, III do RDC de forma a considerar não só custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, mas também aqueles de cunho social e ambiental, inclusive os relativos à manutenção, ao desfazimento de bens e resíduos, ao índice de depreciação econômica e outros fatores de igual relevância.

Contratos administrativos

Os contratos administrativos não se distinguem dos contratos comuns, a não ser pela presença da Administração Pública, a qual derroga normas de direito privado. Em virtude disso, suas cláusulas e as normas de direito público regem-no diretamente, aplicando-se-lhe, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

A formalização dos contratos administrativos exige a forma escrita. Devem ser redigidos com clareza e precisão, expressando em suas cláusulas as condições que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, respeitados os termos da licitação que os precedeu. O art. 55 da Lei nº 8.666/93 contém rol das chamadas cláusulas essenciais, que devem por isso ser incluídas nos contratos.

Em face da supremacia do interesse público sobre o particular e da indisponibilidade do interesse público pela Administração, surgem nos contratos administrativos as chamadas “cláusulas exorbitantes”, que colocam a Administração em posição privilegiada em relação ao particular para proteção do interesse da coletividade.

Como exemplo, podem-se citar as prerrogativas conferidas à Administração pela Lei nº 8.666/93: (1) alteração unilateral dos contratos (art. 65, inc. I e §§ 1º e 2º); (2) rescisão unilateral, como forma excepcional de extinção do contrato (art. 58, inc. II, combinado com o art. 79, inc. I e incs. I a XII e XVII do art. 78); (3) ocupação provisória de bens e serviços (art. 58, inc. V); (4) aplicação de sanções administrativas (art. 86 e seguintes); (5) garantia contratual (art. 56); (6) retomada do objeto (art. 80, inc. I); (7) retenção dos créditos decorrentes do contrato (art. 80, inc. IV); (8) exceção de contrato não cumprido em face ao art. 78, inc. XV.

Como regra, a duração dos contratos administrativos deve se limitar à vigência dos respectivos créditos orçamentários. As exceções encontram previsão nos incisos do art. 57 da Lei de Licitações e se referem aos projetos cujos produtos estejam contemplados no Plano Plurianual; à prestação de serviços de natureza continuada, limitada a sua duração a 60 meses; e ao aluguel de equipamentos e programas de informática, cujo prazo máximo é de 48 meses.

Quando a Constituição e a Lei nº 8.666/93 mencionam as contratações administrativas, fazem referência a espécie de avença de natureza comutativa, em que os interesses são contrapostos. Aqui, serão tratados outros acordos de que o Município pode se valer para persecução de seus interesses, como os de natureza cooperativa, que se traduzem em meio de aproveitamento conjunto e simultâneo de bens e

recursos humanos na consecução de um objetivo comum.

É de se observar, por sua pertinência, que, por força do disposto no art. 116 da Lei de Licitações, os pactos de natureza cooperativa sujeitam-se, no que couber, às disposições da referida lei, razão porque, em regra, deveriam ser precedidos de procedimento licitatório.

É entendimento pacífico na doutrina, todavia, que na maioria dos casos torna-se inviável a adoção do mencionado procedimento, uma vez que não se abre competição para a escolha de interesses convergentes.

Convênios

O convênio é o instrumento jurídico adequado para formalizar pactos com particulares ou com outras pessoas jurídicas de direito público, em que ambos os partícipes tenham interesses convergentes.

No âmbito da União, a matéria encontra-se regulamentada pelo Decreto nº 6.170/2007 e pela Portaria Interministerial nº 127/2008, e suas alterações. A grande inovação trazida pela nova regulamentação é o gerenciamento dos pactos celebrados por meio de um portal mantido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na rede mundial de computadores no endereço www.convenios.gov.br.

Já a Lei nº 13.019/2014 dirige-se às organizações da sociedade civil que colaborem com a Administração Pública na promoção de serviços de interesse público, e introduz o conceito de parcerias voluntárias.

Sobre esse tema, leia também o capítulo sobre parcerias governamentais.

Consórcios administrativos

O consórcio administrativo, a exemplo dos convênios, também é adequado para formalizar pactos em que os interesses sejam comuns. O que essencialmente difere esse instrumento do convênio é que no consórcio os partícipes são entes públicos.

São usuais os consórcios que se realizam entre Municípios, com o objetivo de reunir esforços técnicos, humanos e financeiros, de que um só Município não dispõe, para a realização de obras, serviços e atividades

de competência local, mas de interesse comum de toda uma região.

Segundo a Lei de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005), a União somente pode participar de consórcios em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados. De igual forma, na hipótese de consórcio de Municípios localizados em Estados-membros distintos, deverão os respectivos Estados figurar no pacto.

Quando o pacto envolver a disponibilização de bens públicos, cessão de servidores ou aporte de recursos mediante a abertura de crédito especial, deve ser precedido de autorização legislativa.

Para mais informações a respeito desse assunto, recomenda-se, mais uma vez, a leitura do capítulo deste livro que trata das parcerias governamentais.

Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM
Rua Buenos Aires, 19 | Rio de Janeiro | RJ
ibam@ibam.org.br | (21) 2142-9797 | www.ibam.org.br

