



**Cresce o Brasil  
Ganham os Municípios e Cidadãos**

**Governo Federal e Municípios**

# **Apoio à Gestão Municipal**

---

**Orientações Para o Gestor Municipal  
Início de Mandato**

Copyright ©2008 Presidência da República

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br>

Tiragem desta edição: 30.000 exemplares

Impresso no Brasil

1ª edição – 2008

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Subchefia de Assuntos Federativos – Secretaria de Relações Institucionais

Praça dos Três Poderes – Palácio do Planalto – Anexo I Superior – Sala 205/A

Telefone: 55 (61) 3411-3298

Fax 55 (61) 3323-4304

CEP 70150-900 - Brasília-DF

Esta publicação é um produto do Grupo de Trabalho Institucional de Apoio à Transição Municipal e foi elaborada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, por meio do apoio do Projeto Brasil Municípios.

**Brasil. Presidência da República**

**Guia Básico para Gestão nos Municípios.  
Brasília: MP, 2008.**

**44 p.**

**CDU 338.2**

# **Guia Básico para Gestão nos Municípios**

Brasília  
2008

# ÍNDICE

<b>PREFÁCIO</b>	<b>6</b>
<b>1. O MUNICÍPIO E O(A) PREFEITO(A) NO AMBIENTE CONSTITUCIONAL</b>	<b>7</b>
<b>2. A ORGANIZAÇÃO GOVERNAMENTAL BRASILEIRA E A COMPETÊNCIA MUNICIPAL</b>	<b>9</b>
2.1. O GOVERNO FEDERAL	10
2.2. O GOVERNO ESTADUAL	10
2.3. O GOVERNO MUNICIPAL	10
2.4. RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS	11
2.4.1. Consórcios públicos	14
2.4.2. Associativismo Municipal e o Comitê de Articulação Federativa – CAF	14
<b>3. ASPECTOS RELEVANTES PARA A GESTÃO MUNICIPAL</b>	<b>15</b>
3.1. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AO MUNICÍPIO	15
Lei Orgânica do Município – LOM	16
Lei de Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal	16
Lei do Plano de Cargos e Carreiras da Prefeitura	16
Leis de fixação dos subsídios dos agentes políticos	16
Código Tributário Municipal e legislação complementar	17
Plano Diretor e legislação complementar	17
Leis referentes ao planejamento e ao orçamento (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA)	18
São instrumentos de planejamento orçamentário e fiscal, os quais deverão conter:	
Regime dos servidores	19
Regime previdenciário	19
Regulamentos	20
Legislação federal e estadual	21
3.2. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, PATRIMONIAL E TRIBUTÁRIA	24
Fontes de receita	24
Execução Financeira	25
Gestão do Patrimônio	26
Gestão Tributária	26

3.3. GESTÃO DE PESSOAS	27
3.4. PARTICIPAÇÃO SOCIAL	27
Formas de participação social	28
<b>4. CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO</b>	<b>30</b>
4.1. TIPOS DE CONTROLE	30
Controle interno	30
Controle externo	31
4.2. TIPOS DE CONTROLE EXERCIDOS PELA CÂMARA MUNICIPAL	32
4.3. CONTROLE SOCIAL	32
Ação popular	32
Mandado de segurança e mandado de segurança coletivo	32
<b>5. RECOMENDAÇÕES PARA A TRANSIÇÃO</b>	<b>33</b>
5.1. EQUIPE DE TRANSIÇÃO	33
5.2. EQUIPE DE GOVERNO	34
5.3. INFORMAÇÕES NECESSÁRIAS PARA O INÍCIO DE MANDATO	35
Relação de dívidas do município	35
Situação perante o Tribunal de Contas	35
Convênios com a União e com o estado e recebimento de subvenções e auxílios	35
Contratos com concessionárias e permissionárias de serviços municipais	36
Contratos de obras, serviços e fornecedores	36
Processos judiciais	37
Situação da dívida ativa	37
Situação dos servidores	38
Situação junto ao INSS, FGTS e PASEP	38
Relações com a Câmara Municipal	39
<b>6. PREPARANDO-SE PARA A POSSE</b>	<b>40</b>
<b>FONTES DE CONSULTA</b>	<b>42</b>

## **PREFÁCIO**

---

O Guia Básico para Gestão nos Municípios é mais um instrumento para auxiliar os municípios brasileiros a melhorar a gestão pública. Foi desenvolvido no âmbito do Grupo de Trabalho Interministerial instituído pelo Presidente da República, em 15.04.2008, para apoiar os municípios no processo de transição governamental.

Trata-se de um importante instrumento para estreitar ainda mais a relação de parceria entre o Governo Federal e os municípios brasileiros. Neste Guia, o gestor municipal encontrará tanto informações teóricas acerca da organização governamental brasileira, da competência municipal, das relações intergovernamentais, dentre outras, como também informações práticas e relevantes para a gestão municipal.

A presente publicação integra um conjunto de produtos e ações que estão sendo desenvolvidos, para apoiar o(a) novo(a) prefeito(a) na gestão do seu mandato. Agora, de posse deste material, o gestor e sua equipe poderão dispor de informações de natureza técnica que podem auxiliá-los na execução de seu plano de governo.

O(A) prefeito(a) que se elege pela primeira vez encontrará neste trabalho vasto acervo de consulta. Já os(as) reeleitos(as), embora conheçam os cuidados que devem ter na transição e no decorrer do mandato, poderão encontrar neste Guia informações para ajudá-los(as) quanto às medidas que pretendam adotar no novo mandato.

Além das orientações contidas neste material, é importante a consulta à Lei Orgânica do Município e à legislação municipal existente, à Constituição Federal vigente, bem como aos manuais ou recomendações dos Tribunais de Contas (Estadual/Municipal).

Por fim, o Governo Federal reafirma a importância da continuidade da relação de respeito e diálogo com os prefeitos(as) municipais, construída ao longo dos últimos anos, e que muito contribuiu para a criação e fortalecimento de um espaço de debate federativo denominado Comitê de Articulação Federativa, que acompanha os temas e projetos de interesse dos municípios brasileiros.

**Subchefia de Assuntos Federativos**  
**Secretaria de Relações Institucionais**

**Secretaria de Gestão**  
**Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**

## 1. O MUNICÍPIO E O(A) PREFEITO(A) NO AMBIENTE CONSTITUCIONAL

A autonomia e as competências do município cresceram à medida que o processo democrático foi retomado no país. A promulgação da Constituição da República de 1988 consagrou o município como membro integrante do conjunto federativo brasileiro.

Hoje, o município possui autonomia política, legislativa, administrativa, financeira e organizativa, característica relevante e inovadora do federalismo brasileiro<sup>1</sup>.

O novo pacto federativo, decorrente da Constituição, prevê a repartição de competências, de responsabilidades, de direitos e obrigações, entre as esferas de governo, o que permitiu, por exemplo, uma melhor repartição de recursos para atendimento às demandas da população e efetivação dos direitos da cidadania.

Contudo, a velocidade com que o processo de descentralização, ou seja, a transferência de competências para os governos locais, ocorreu no país, alcançando várias políticas públicas, e a própria diversidade da realidade dos estados e municípios brasileiros terminaram por limitar as condições para o exercício das competências municipais e compartilhadas com as demais esferas e aprofundaram as disparidades locais e regionais do país, em especial pela significativa ampliação do número de municípios.

De fato, um elevado número de municípios, a maior parte constituída após a promulgação da Constituição, depende quase exclusivamente de transferências federais para sua sobrevivência, com baixa arrecadação própria. Portanto, não são capazes de exercer sua autonomia federativa, reconhecida na Constituição. Aprimorar a gestão pública é colocar em prática a autonomia. Atualmente há um conjunto de princípios orientadores que organizam a boa administração. O uso responsável dos recursos e a observância dos princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade e da eficiência garantem a continuidade administrativa.

**Aprimorar a gestão pública é colocar em prática a autonomia.**

O município possui enorme responsabilidade, a qual recai, em parte expressiva, sobre o Poder Executivo, a quem compete governá-lo, desempenhando funções políticas, administrativas e executivas.

As funções executivas constituem a principal responsabilidade do(a) prefeito(a), cabendo-lhe, sobretudo, as funções que caracterizam as chefias de alto nível, que são planejar, dirigir, coordenar, controlar e articular-se com atores públicos e privados.

<sup>1</sup> Ver art. 1º da Constituição Federal.

Planejar consiste em formular as políticas públicas, selecionar as opções e definir objetivos, diretrizes, programas e meios adequados à realização do que se pretende. O plano de governo, com alcance para todo o mandato, é instrumento precioso para o planejamento.

**O plano de governo é instrumento precioso para o planejamento.**

Dirigir tem o significado de orientar, verbalmente ou por meio de decretos, instruções, ordens de serviço, portarias e outros atos administrativos. O(A) prefeito(a) é o(a) responsável final pelo que acontece na Administração, pois dirige a máquina administrativa da Prefeitura, ainda que com o auxílio da sua equipe de secretários e dos responsáveis pelos diversos setores.

Coordenar diz respeito a integrar a ação dos diversos órgãos, de modo a evitar o desperdício de recursos com a duplicação e dispersão de esforços. Ter uma visão de conjunto das ações que estão sendo executadas contribui para a tomada de decisões. A atuação de um setor da Prefeitura produz reflexos em outros, pois os temas se comunicam. Por exemplo, a decisão de construir uma escola, além de envolver a Secretaria de Educação, desencadeará uma série de demandas sobre diferentes setores da Prefeitura, como transporte, obras, saneamento, segurança e saúde.

A realização de reuniões e a análise de relatórios periódicos ajudam a identificar pontos sobre os quais o(a) prefeito(a) deve agir. O uso da internet e a construção de rede interna para troca de informações 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. É monitorar as ações permanentemente, por meio de visitas de campo, de auditorias ou de instrumentos como os balancetes mensais - onde se pode acompanhar a execução orçamentária e a movimentação financeira - e os relatórios sobre execução física e financeira dos programas, obras e serviços.

Estabelecer um controle interno, que promova auditoria sobre as fases da receita e da despesa, sobre a folha de pagamento, sobre os contratos em andamento, sobre as licitações e, principalmente, sobre os resultados desses processos, é útil à boa gestão e permite que o(a) prefeito(a) verifique as informações e tenha visão ampla do que está sendo realizado.

Finalmente, articular-se com atores públicos e privados tem sido uma das principais funções atuais do(a) prefeito(a) 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, conferindo ao município novo protagonismo no processo de desenvolvimento sustentável das cidades e do país.

## 2. A ORGANIZAÇÃO GOVERNAMENTAL BRASILEIRA E A COMPETÊNCIA MUNICIPAL

O município integra a organização governamental brasileira, junto com a União, os estados e o Distrito Federal, todos autônomos, porém com limitações dispostas no texto constitucional.

A distribuição de competências entre as esferas de governo, tal como prevista na Constituição, segue o esquema apresentado no quadro a seguir.

Ente federativo	Interesse
União	Geral
Estados	Regional
Municípios	Local
Distrito Federal	Regional + local

Assim, em relação ao município, este possui competências que dizem respeito ao interesse local, o que significa que aqueles assuntos que o afetam estritamente serão sempre de sua responsabilidade. São exemplos os serviços de pavimentação de vias, limpeza urbana e transporte urbano.

Por outro lado, há competências comuns ou compartilhadas que são ao mesmo tempo de responsabilidade da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Estas devem ser exercidas de forma cooperativa.

Vale assinalar que, mesmo nestes casos, o município possui papel relevante, pois atua em conjunto com a União e o estado nas áreas de saúde, educação, cultura e patrimônio histórico, proteção do meio ambiente, fomento da produção agropecuária, melhoria das condições de habitação e saneamento básico, bem como no combate à pobreza e suas causas, apenas para mencionar algumas.

Para exercício pleno dessas competências comuns, prescreve a Constituição que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional<sup>2</sup>.

<sup>2</sup>Ver parágrafo único do art. 23 da Constituição.

O(A) prefeito(a) precisa conhecer a organização federal e estadual para identificar os órgãos e entidades com os quais poderá buscar parcerias para o exercício de suas competências.

## **2.1. O Governo Federal**

A estrutura do Governo Federal é composta por ministérios e outros órgãos e entidades, cada um com atribuições específicas conforme o setor em que atua. Assim, há políticas públicas próprias de cada órgão e outras que são executadas de forma transversal, ou seja, por mais de um ministério. Muitas dessas políticas são implementadas em parceria com os estados e municípios. Nestes casos, é conveniente saber a quais ministérios e outros órgãos e entidades federais as políticas estão afetas.

Fontes de informação importante sobre os órgãos do Governo Federal são suas páginas na internet. Nelas, pode-se encontrar dados a respeito de seus programas, sua estrutura, ocupantes dos cargos de direção, chefia e assessoramento, bem como outros subsídios de utilidade para o município. A página da Presidência da República também possui informações úteis e, ao mesmo tempo, permite acessar outras fontes de interesse para o município, tais como a que reproduz a legislação federal, a estrutura da Presidência e os principais programas do Governo Federal<sup>3</sup>.

O catálogo de programas federais destinados aos municípios, distribuído aos(as) prefeitos(as) eleitos(as) juntamente com este Guia, contém vasta informação sobre programas e projetos vinculados aos ministérios e entidades do Governo Federal, com indicação das características de cada um e dos contatos para obtenção de mais detalhes.

## **2.2. O Governo Estadual**

O Brasil possui 26 estados e o Distrito Federal, cada um organizado segundo suas características e interesses. Essa organização é encontrada na legislação de cada estado, onde se poderá saber quais são os principais órgãos e suas atribuições. O prefeito(a) deve buscar informações a esse respeito e sobre outros temas que lhe interessam, como especificidades da legislação tributária e organização judiciária, nas páginas da internet dos estados.

## **2.3. O Governo Municipal**

O município possui lei orgânica própria, elaborada pela Câmara Municipal, com observância dos princípios enumerados na Constituição Federal e na Constituição Estadual. Nessa lei encontram-se dispositivos sobre atribuições dos poderes Legislativo e Executivo municipal, competências e procedimentos administrativos, entre outros temas relevantes.

É fundamental que o(a) prefeito(a) conheça as competências do município, listadas na Constituição Federal<sup>4</sup> e na Lei Orgânica do Município – LOM, quais sejam:

<sup>3</sup> Consultar [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br). <sup>4</sup> Ver art. 30 da Constituição Federal.

- prestar serviços públicos de interesse local;
- manter programas de ensino e atendimento à saúde, esses em cooperação com a União e o estado;
- promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, e proteger o patrimônio histórico-cultural;
- regulamentar, conceder, permitir ou autorizar os serviços de transporte coletivo e de táxi;
- organizar e manter os serviços de fiscalização necessários ao exercício do seu poder de polícia administrativa;
- instituir e arrecadar os tributos de sua competência;
- criar, organizar e suprimir distritos.

## 2.4. Relações intergovernamentais

A Constituição de 1988 desenhou o novo pacto federativo promovendo a descentralização, fortalecendo o município como ente federativo e priorizando a atuação cooperativa no campo das relações intergovernamentais. Essas relações podem se dar de forma vertical, entre níveis diferentes de governo, ou horizontal, entre governos de um mesmo nível. As relações intergovernamentais não se restringem à distribuição de recursos públicos; possuem também caráter técnico-administrativo e político-institucional que lhes confere papel relevante no ordenamento do sistema. É possível se estabelecer diversas parcerias entre os entes no melhor interesse da população local.

**As relações intergovernamentais não se restringem à distribuição de recursos públicos. É possível se estabelecer diversas parcerias entre os entes no melhor interesse da população local.**

As relações verticais entre as três esferas de governos devem ser complementadas por relações horizontais, sejam entre estados ou entre municípios. A cooperação em ambas as direções contribui para melhor prover os direitos de cidadania, prestar serviços à população e promover o desenvolvimento de forma integrada, em decorrência de trabalho conjunto.

Nos estados federais a criação de instrumentos de articulação intergovernamental não é somente uma necessidade, mas condição estruturante, em função da recorrente demanda por comunicação, cooperação e colaboração entre governos autônomos e, ao mesmo tempo, interdependentes.

Por isso, a nossa Constituição, sobretudo quando trata da ordem social, deixa nítida a intenção de promover a cooperação intergovernamental, notadamente no que diz respeito à saúde, à educação, ao meio ambiente, à assistência social, ao saneamento e à habitação de interesse social. Tais políticas são hoje objeto de legislação específica que determina bases descentralizadas e participativas para sua organização em sistemas federativos, distribuindo a função entre as esferas governamentais<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Ver art. 23 da Constituição Federal.

O quadro a seguir apresenta seis serviços da área social que têm participação das três esferas de governo:

LEGISLAÇÃO	DO QUE TRATA	COMENTÁRIO
Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981	Institui a Política Nacional do Meio Ambiente, cria o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA e o Conselho Nacional do Meio Ambiente.	A lei trata de um conjunto de instrumentos que conforma a política de gestão ambiental no país, apontando na direção da articulação entre União, estados e municípios, agentes privados e sociais, por meio do SISNAMA.
Resolução CONAMA nº 237/97	Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente.	Sua regulamentação indica os procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, definindo atividades e empreendimentos passíveis de licenciamento, bem como as competências de cada ente federativo para esse licenciamento. As diretrizes atuais reforçam o papel dos municípios no licenciamento de atividades potencialmente poluidoras, desde que atendidos certos requisitos (órgão e conselho municipal de meio ambiente).
Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei Orgânica da Saúde)	Institui o Sistema Único de Saúde – SUS.	O SUS é um conjunto de ações e serviços de saúde de caráter universal, que estão organizados em rede regionalizada e hierarquizada. É orientado por três princípios constitucionais: atendimento integral, participação popular e descentralização com comando único em cada esfera de governo.
Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990	Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde – SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde.	O TCG substitui os processos de habilitação das várias formas de gestão vigentes e estabelece metas e compromissos para cada ente da Federação. Deve ser renovado anualmente.
Termo de Compromisso de Gestão – TCG	Trata da adesão de municípios, estados e União para implementação do Pacto pela Saúde.	As formas de transferência dos recursos federais para estados e municípios foram modificadas pelo Pacto pela Saúde.
Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social)	Dispõe sobre a organização da Assistência Social (Institui modelo descentralizado e participativo da Assistência Social).	Institui um sistema descentralizado e participativo que regula e organiza os elementos essenciais da Política Nacional de Assistência Social – PNAS.
Norma Operacional Básica – NOB, de 15 de julho de 2005	Implanta o Sistema Único de Assistência Social – SUAS.	O SUAS define as ações e iniciativas necessárias à operacionalização dos serviços e oferta de benefícios socioassistenciais, estabelecendo a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo.

Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004	Cria o Programa Bolsa Família.	O Programa Bolsa Família é a política nacional de transferência de renda condicionada. Possui caráter transversal, uma vez que articula as ações de transferência de renda às políticas de saúde e educação executadas nos municípios.
Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004	Regulamenta a Lei nº 10.836/04, que cria o Programa Bolsa Família.	Contém normas a serem observadas pelas três esferas de governo relativas à educação, dentre elas aquelas que especificam as despesas que compõem o cálculo da aplicação mínima de 25% dos impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, nos termos do art. 212 da Constituição Federal.
Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996	Dispõe sobre as diretrizes e bases da educação nacional – LDB.	Inclui, dentre as despesas permitidas para fins de comprovação dos 25%, aquelas realizadas com o transporte escolar da rede municipal.
Lei nº 10.709, de 31 de julho de 2003	Dispõe sobre o transporte escolar.	Permite que seja prestado apoio técnico e financeiro às entidades privadas sem fins lucrativos que oferecem educação especial.
Lei nº 10.845, de 05 de março de 2004	Institui o programa de complementação ao atendimento educacional especializado às pessoas portadoras de deficiência.	O FUNDEB substituiu o FUNDEF.
Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007	Regulamenta o FUNDEB.	O FUNDEF destinava recursos à manutenção do ensino fundamental. Já o FUNDEB incluiu o ensino infantil (creche e pré-escola).
Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005	Cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e o seu Conselho Gestor.	O SNHIS tem como principal objetivo garantir que investimentos e subsídios sejam destinados à população de baixa renda, em especial àquela que mora em assentamentos precários ou favelas.
Resolução nº 15, de 19 de março de 2008, do Conselho Gestor do FNHIS	Estabelece prazos e condições para adesão ao SNHIS.	O município pode aderir ao SNHIS e obter, por esse meio, recursos para habitações de interesse social. O prazo para aderir ao SNHIS varia conforme as características do município descritas na Resolução nº 15.
Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007	Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e sua política federal.	A lei visa à universalização do acesso aos serviços de saneamento básico, compreendendo o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais. Destaca o tema da gestão associada dos serviços e os aspectos de planejamento, regulação, fiscalização, participação e controle social.

### **2.4.1. Consórcios públicos**

O consórcio público é uma das formas mais conhecidas de cooperação entre entes federativos, especialmente entre municípios. Ao se consorciarem, os entes federativos são capazes de compartilhar estruturas gerenciais, administrativas e de apoio técnico de maior qualificação; criar escala e reduzir custos na aquisição de bens e na prestação de serviços; e otimizar a manutenção dos equipamentos, do patrimônio e da administração pública.

Um dos principais objetivos dos consórcios é viabilizar a gestão pública nos espaços metropolitanos e microrregionais, em que a solução de problemas comuns só pode se dar por meio de ações conjuntas.

Os consórcios públicos também podem ser muito eficazes na construção de alianças estratégicas, representativas dos interesses regionais comuns, como em bacias hidrográficas ou pólos regionais de desenvolvimento, ampliando assim a capacidade de articulação dos municípios com as demais esferas de governo.

São vários os exemplos de serviços consorciados no país: saúde, saneamento, transporte urbano, destino final de resíduos sólidos, licitações compartilhadas, licenciamento ambiental etc.

Os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre entes federados estão previstos no art. 241 da Constituição Federal para gestão associada de serviços, bem como para a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Com a regulamentação da Constituição pela Lei dos Consórcios<sup>6</sup> e o incentivo às ações consorciadas, a tendência é que os consórcios públicos sejam impulsionados e ampliem cada vez mais suas áreas de atuação.

### **2.4.2. Associativismo Municipal e o Comitê de Articulação Federativa - CAF**

Outra forma de cooperação entre municípios é a que se estabelece por meio do associativismo. A reunião de municípios vizinhos, ou de uma mesma região, com objetivo de aglutinação de esforços, é fato de reconhecida importância no desenvolvimento municipalista e cooperativo no Brasil.

As funções desempenhadas pelas associações podem ser de representação junto às demais esferas de governo, de articulação entre os municípios que as compõem e de prestação de serviços. As associações constituem também fator de coesão que estimula o papel desempenhado pelos municípios na condição de agentes do desenvolvimento.

Com o intuito de fortalecer a cooperação intergovernamental, o Governo Federal criou o Comitê de Articulação Federativa – CAF<sup>7</sup>, uma instância de diálogo entre União e municípios vinculada à Secretaria de Relações Institucionais da

<sup>6</sup>Ver Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Ver também Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2008.

<sup>7</sup>Ver Decreto nº 6.181, de 03 de agosto de 2007.

Presidência da República, cuja finalidade é promover a articulação de estratégias e implementação de ações coordenadas e cooperativas entre as esferas federal e municipal de governo para atendimento das demandas da sociedade e aprimoramento das relações federativas.

Participam do CAF dezenove representantes da União, indicados pelo Presidente da República entre os órgãos federais com maior incidência na agenda municipalista, e dezoito representantes dos municípios, indicados pelas entidades nacionais signatárias do Protocolo de Cooperação Federativa (Associação Brasileira de Municípios, Confederação Nacional de Municípios e Frente Nacional de Prefeitos), respectivamente, seus presidentes, e mais cinco representantes, sendo um de cada macrorregião do país, de forma a garantir a representação regional de seus membros.

É importante que o(a) prefeito(a) eleito(a) verifique se seu município está filiado a alguma das entidades nacionais que têm assento no CAF e participe desses processos políticos de diálogo federativo.

O(A) prefeito(a) eleito(a) pode também verificar se o município está representado nas comissões intergestoras (tripartites e bipartites) de deliberação e pactuação das políticas de saúde, meio ambiente e assistência social.

É importante ainda verificar se existe a Comissão Municipal de Emprego, que se dedica a promover a política de emprego. Sua existência é imprescindível para se obter recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

## **3. ASPECTOS RELEVANTES PARA A GESTÃO MUNICIPAL**

---

### **3.1. Legislação aplicável ao município**

O princípio da legalidade, contido na Constituição, merece atenção especial. Do ponto de vista da Administração, o município, por intermédio dos seus governantes, somente pode fazer aquilo para o qual está autorizado legalmente, ou seja, pelas normas constitucionais e infraconstitucionais – aquelas que decorrem, que são desdobramentos das primeiras – e, no que envolver a legislação do município, por meio de aprovação da Câmara Municipal.

Esse princípio permeará todo o mandato, daí a necessidade de o(a) prefeito(a) saber qual a legislação existente no município, a qual estabelecerá para seus cidadãos o cumprimento de determinadas obrigações e o exercício de seus direitos.

As principais leis municipais são relacionadas a seguir.

## Lei Orgânica do Município – LOM

É a lei municipal mais importante pelo seu processo de elaboração e por conter preceitos inerentes à organização do município, bem como sobre as competências e atribuições do Poder Legislativo e do Poder Executivo.

A Administração Pública Municipal deve ficar atenta à necessidade de atualizar essa lei visando guardar consonância com as normas constitucionais e infraconstitucionais.

A LOM está submetida a processo legislativo especial, e suas alterações seguem os mesmos critérios estabelecidos para sua elaboração, ou seja, aprovação por maioria de 2/3 dos vereadores, votação em dois turnos e promulgação pela própria Câmara.

## Lei de Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal

Essa lei organiza a Prefeitura. Ela institui as secretarias e demais órgãos, distribuindo as atribuições entre eles. A lei será mais efetiva se acompanhada de um regimento interno, expedido por decreto do(a) prefeito(a), pormenorizando essas atribuições e estabelecendo procedimentos.

Se a estrutura existente na Prefeitura não estiver compatível, o(a) prefeito(a) poderá providenciar projeto de lei para fazer uma adaptação.

## Lei do Plano de Cargos e Carreiras da Prefeitura

Nessa lei estão indicados os cargos existentes no Poder Executivo, em termos qualitativos e quantitativos. É nela que se identificam a qualificação exigida para a ocupação de cargos, as carreiras dos servidores, os critérios adotados para ingresso e as condições relativas às promoções. O plano de cargos e carreiras é fundamental para o estabelecimento de uma política de recursos humanos (recrutamento, seleção, treinamento, avaliação e remuneração) que permita ao município dispor de boa equipe funcional.

O magistério tem tratamento especial, e a seus integrantes são garantidos planos de carreira, piso salarial profissional e ingresso por concurso de provas e títulos<sup>8</sup>.

## Leis de fixação dos subsídios dos agentes políticos

Na fixação dos subsídios – denominação dada à remuneração dos agentes políticos (prefeito(a), vice-prefeito(a), secretários(as) municipais, presidentes de Câmaras e vereadores(as)) –, que deve ocorrer na legislatura em curso para vigorar na seguinte, há de se observar o que dispõem a Constituição Federal, as respectivas Constituições Estaduais e a Lei Orgânica Municipal.

É importante consultar o Tribunal de Contas competente para saber se foi expedida orientação ou se houve alguma reprovação por parte desse órgão a respeito da

<sup>8</sup>Sobre magistério, além da Lei nº 9.394, de 20 dezembro de 1996, devem ser consultados a Lei nº 9.424/96, o Parecer nº 10 e as Resoluções nº 3/97 e 1/03, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, que fixam diretrizes para planos de carreira e remuneração do magistério público.

fixação dos subsídios, como tem acontecido em vários estados.

## **Código Tributário Municipal e legislação complementar**

Deve conter normas relativas aos tributos de sua competência, suas características, requisitos relativos à cobrança e inscrição em dívida ativa e processo administrativo fiscal.

Essa legislação deve refletir a política fiscal que o ente deseja aplicar, para tanto a mesma deve ser sempre revista e, quando necessário, atualizada.

O município deve exercer plenamente a sua competência tributária. Somente poderá conceder isenções, anistias, remissões e subsídios fiscais diversos se observado o disposto na Constituição Federal<sup>9</sup> e na Lei de Responsabilidade Fiscal acerca de “renúncia fiscal”.

Não obedecer a essas disposições poderá impedir o município de obter financiamentos.

## **Plano Diretor e legislação complementar**

O Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política do desenvolvimento e expansão urbana. É orientado pelo Estatuto da Cidade<sup>10</sup> e obrigatório para cidades:

- com mais de 20.000 habitantes;
- situadas em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (que são definidas pelo estado);
- que se encontram em áreas de especial interesse turístico;
- que se encontram em áreas de influência de empreendimento ou atividade com impacto regional.

O Estatuto da Cidade prevê punição para o agente político que não cumprir a determinação relativa à elaboração e à aprovação do Plano Diretor. Se a administração anterior não elaborou o referido plano, convém identificar as razões e tomar as providências cabíveis. Caso o Plano Diretor já tenha sido elaborado e aprovado, é importante verificar se foram instituídos os instrumentos complementares e essenciais à sua implementação, tais como a legislação urbanística e de parcelamento do solo.

Mesmo os municípios que não são obrigados a elaborar o Plano Diretor têm o dever de cuidar do ordenamento do solo urbano, cumprindo também as diretrizes expressas no Estatuto da Cidade. Os instrumentos jurídicos de uso, ocupação e parcelamento do solo, assim como os Códigos de Obras e de Posturas, são para esse fim.

As cidades crescem, são ocupadas, e o controle urbanístico é necessário para coibir abusos e mau uso do solo, garantindo a qualidade de vida dos cidadãos. A

<sup>9</sup>Ver art. 150, § 6º da Constituição Federal. <sup>10</sup>Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

ocupação do solo urbano muitas vezes ocorre em bens pertencentes à União ou ao estado; por isso, é necessário articular-se com as outras esferas para harmonizar o uso e a ocupação desses bens.

## **Leis referentes ao planejamento e ao orçamento (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA)**

São instrumentos de planejamento orçamentário e fiscal, os quais deverão conter:

- medidas de caráter executivo, normativo e indicativo a serem adotadas;
- metas e prioridades de curto e médio prazos da Administração;
- disposições sobre legislação tributária;
- disposições sobre equilíbrio entre receita e despesa;
- normas a respeito de empenhos;
- medidas para o controle de gastos e avaliação de resultados;
- recursos e despesas previstos para o exercício.

Essas três leis são de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo e são instrumentos de apoio ao processo de planejamento. Há de se observar os prazos definidos na Lei Orgânica do Município para envio dessas leis à Câmara Municipal para apreciação. Caso não tenham sido definidos os prazos, deve-se observar aqueles estabelecidos no art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da Constituição Federal.

O PPA é a lei que estabelece as diretrizes, os objetivos e metas da Administração Pública. Deve contemplar os três últimos exercícios de mandato e o primeiro do mandato seguinte para favorecer a continuidade programática entre as administrações. No que diz respeito às metas, deverão apresentar, além da descrição, a quantidade e o valor que se pretende executar em cada exercício.

A LDO é a lei que tem por finalidade orientar a elaboração do Orçamento Anual, compreende parte das metas e prioridades constantes do PPA. Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais<sup>11</sup>.

A LOA é a lei que estima a receita e autoriza a despesa. Merece atenção especial do(a) prefeito(a) que irá assumir, haja vista que a execução de seu plano de governo deverá estar em consonância com essa lei. Caso sejam necessárias alterações, deverão ser feitas por meio de abertura de créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários)<sup>12</sup>.

Tendo em vista que não poderão ser realizadas despesas sem prévia autorização, caso a LOA não tenha sido aprovada há que se abrir créditos especiais para realização das despesas, nos termos do § 8º do art. 166 da Constituição Federal.

<sup>11</sup> Ver art. 4º da Lei Complementar nº 101/2000. <sup>12</sup> Ver art. 167, incisos V e VI, e §§ 2º e 3º da Constituição Federal e Lei nº 4.320/64.

## Regime dos servidores

Servidores municipais são todas as pessoas físicas que prestam serviços ao município, na Administração direta e na indireta, submetidas à hierarquia administrativa, mediante retribuição pecuniária. Assim, são servidores:

- ocupantes de cargos de provimento efetivo (estatutários);
- ocupantes de empregos públicos (celetistas);
- ocupantes de cargos de livre provimento (comissionados);
- contratados por tempo determinado (estatutários ou celetistas).

A lei estatutária (estatuto) regulamenta o regime jurídico dos servidores do município ocupantes de cargos de provimento efetivo, relacionando direitos e vantagens, responsabilidades e obrigações. É importante que o(a) prefeito(a) examine se a lei existente está de acordo com as normas constitucionais e legais sobre a matéria<sup>13</sup>.

Compete ao município, observadas essas normas, legislar sobre o assunto, conforme sua conveniência e oportunidade. É possível a revisão das relações da Administração com o servidor, sempre respeitados os princípios e normas constitucionais que se sobrepõem à lei local, e os direitos adquiridos, também resguardados na Constituição<sup>14</sup>.

Por outro lado, os servidores sob regime das leis trabalhistas não podem ter suas condições de trabalho revistas pelo município, pois não é de sua competência legislar sobre direito do trabalho<sup>15</sup>. Algumas alterações são possíveis, desde que resultem de acordo entre as partes – servidor e município.

A Constituição Federal também admite a contratação por prazo determinado para atender a situações temporárias e excepcionais, mas não admite o uso de servidor temporário para atividades de caráter permanente. Esses servidores estarão vinculados ao regime estatutário ou celetista, dependendo do regime adotado pelo município.

Deve ser conferido se o município possui lei que regulamente as situações em que se permite a contratação por prazo determinado e se essa lei está sendo aplicada com rigor. O Ministério Público tem reprimido contratações indevidas e o(a) prefeito(a) deve estar atento às conseqüências que podem daí advir<sup>16</sup>.

A Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF estabelecem limites para gastos com pessoal. Para o Poder Executivo, esse limite é de 54% da receita corrente líquida<sup>17</sup>; para o Legislativo, é de 6%.

## Regime previdenciário

O município pode ter servidores vinculados a regime próprio ou filiá-los ao Regime Geral de Previdência, sob o comando do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS. Há vantagens e desvantagens, tanto em um como em outro.

<sup>13</sup> Ver arts. 37 e seguintes da Constituição Federal, bem como a Lei Complementar nº 101/2000. <sup>14</sup> Ver art. 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal. <sup>15</sup> Ver art. 22, inciso I da Constituição Federal. <sup>16</sup> A esse respeito, vale a leitura do Decreto-lei nº 201/67, que sujeita o prefeito a crime de responsabilidade. Havendo ocorrência de fatos como o citado, o prefeito deve tomar providências para regularizar a situação.

<sup>17</sup> Para conhecer o conceito de receita corrente líquida, ver inciso IV do art. 2º da LRF.

No regime próprio, o município, por utilizar lei local, pode estabelecer condições relativas às contribuições e aos critérios de benefícios. É preciso, entretanto, conhecer a legislação federal aplicável aos regimes de previdência, que contém várias exigências a serem observadas. É importante lembrar também que, nessa hipótese, as aposentadorias e pensões serão de responsabilidade do próprio sistema municipal.

Quando o regime é próprio do município, deve haver lei que estabeleça as normas pertinentes a aposentadorias e pensões dos servidores. A gestão de sistemas próprios de previdência, que é de responsabilidade do município, pode ser complexa, exigindo capacidades institucionais específicas visando ao equilíbrio das contas previdenciárias e, conseqüentemente, a sustentabilidade do sistema.

Quando os servidores estatutários são vinculados ao Regime Geral, as aposentadorias e pensões serão de responsabilidade do INSS, porém é possível que o município tenha de arcar com a complementação dos proventos, já que o Regime Geral possui limites que não estão sob controle do município.

A contribuição previdenciária dos servidores é obrigatória nos dois regimes, pois visa a custear a sua aposentadoria e as pensões que porventura venham a existir. O sistema próprio de previdência é, assim, mantido por recursos do ente estatal e dos servidores a ele vinculados.

É fundamental que o(a) prefeito(a) que irá assumir identifique a situação da previdência no município para que possa tomar medidas que visem ao seu aprimoramento ou, se for o caso, os ajustes necessários.

Qualquer que seja o regime previdenciário do município, o(a) prefeito(a), o(a) vice-prefeito(a), os(as) secretários(as) municipais e os(as) vereadores(as) deverão estar vinculados ao Regime Geral do INSS, desde que não sejam servidores públicos. Esse também é o caso dos ocupantes de cargos comissionados de livre nomeação e exoneração e dos contratados para atender a excepcional interesse público, nos termos de lei municipal que regulamente o disposto no art. 37 da Constituição Federal.

## Regulamentos

Além das leis mencionadas, para que a Administração seja eficiente são necessários regulamentos que estabeleçam padrões de desempenho dos serviços de competência municipal.

O município é, geralmente, responsável pelos serviços de mercados, feiras, matadouros, cemitérios, coleta e destinação de resíduos sólidos, iluminação pública, transporte coletivo urbano, táxis e outros, atuando na prestação do serviço de forma direta ou indireta. Em qualquer caso – atuação direta ou indireta – os regulamentos são necessários para assegurar as condições de operação dos serviços e sua qualidade.

Esses serviços, quando terceirizados, podem assumir as modalidades de

concessão, de permissão ou de autorização<sup>18</sup>. Nesse caso, as normas devem regular a relação entre os usuários, os prestadores e a Administração.

## Legislação federal e estadual

Dentre as atribuições da Prefeitura, existem aquelas que possuem relação ou estão reguladas por legislação federal e estadual. A necessidade de consulta a essa legislação é freqüente; portanto, cópia em versão impressa ou eletrônica dessas leis deve estar disponível para exame a qualquer momento. A página da Presidência da República permite acesso à legislação federal<sup>19</sup>.

O quadro a seguir indica as principais normas federais de interesse para os municípios:

LEGISLAÇÃO	DO QUE TRATA	COMENTÁRIO
Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964	Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços de todas as esferas governamentais.	É importante para o sistema de controle da Administração por tratar do orçamento e da contabilidade públicos. Deve ser observada quando da elaboração dos orçamentos e da manutenção dos registros contábeis. Nela há pontos que contribuem para a integração planejamento/orçamento.
Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional)	Institui o sistema tributário nacional e estabelece normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, estados e municípios.	Define os tributos, os respectivos fatos geradores, sua base de cálculo, seus contribuintes, dentre outras normas de cumprimento obrigatório pelo município.
Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967	Dispõe sobre a responsabilidade dos(as) prefeitos(as) e vereadores(as), tratando dos crimes e infrações político-administrativas.	Apesar de anterior à Constituição, o Poder Judiciário tem decidido reiteradamente que esse decreto-lei permanece parcialmente em vigor.
Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa)	Estabelece sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função da Administração Pública direta, indireta ou fundacional.	Define agente público como todo aquele que exerce mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo. Aplica-se a todos os agentes públicos, isto é, prefeito(a), vice-prefeito(a), vereadores(as), secretários(as) municipais, servidores comissionados, estatutários e celetistas.

<sup>18</sup>Sobre essas formas de terceirização, ver Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. <sup>19</sup>Ver [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br).

<p>Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos)</p>	<p>Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Pública. Define e regulamenta as modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.</p>	<p>Orienta a Administração na realização de licitações e na celebração de contratos com fornecedores, prestadores de serviços, empreiteiros e outros. Problemas comuns relacionados com a licitação e o contrato decorrem da má execução dos processos administrativos correspondentes, que muitas vezes deixam de atender a determinações contidas na legislação.</p>
<p>Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 (Pregão)</p> <p>Decretos nºs 3.555, de 8 de agosto de 2000, e 5.450, de 31 de maio de 2005</p>	<p>Institui modalidade de licitação denominada pregão e a possibilidade de sua realização por meio eletrônico.</p> <p>Aprova regulamento sobre pregão e regulamenta o leilão sob a forma eletrônica.</p>	<p>Bastante utilizada para fins de contratação, especialmente para compra de bens, já que permite agilidade, economicidade e transparência para a Administração.</p> <p>Está regulamentada em legislação posterior.</p>
<p>Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF)</p>	<p>Trata de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, como as relativas ao orçamento, ao gasto público, à prestação de contas, à receita pública, à renúncia fiscal e ao endividamento público.</p>	<p>O conhecimento de seu teor é fundamental para o agente político, especialmente para o chefe do Executivo e o presidente do Legislativo, reforçando o planejamento.</p> <p>É nessa lei que o município encontra as regras sobre gastos de pessoal e relatórios de gestão.</p>
<p>Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000 (Lei de Crimes Fiscais)</p>	<p>Altera o Código Penal e outras leis para tipificar crimes contra as finanças públicas.</p>	<p>Aplica-se, em parte, aos agentes públicos definidos na Lei de Improbidade Administrativa, pelo não cumprimento da LRF.</p>
<p>Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)</p>	<p>Estabelece diretrizes para a ação do(a) prefeito(a) e dos agentes municipais para o planejamento e a política urbana, em especial para o Plano Diretor.</p>	<p>Aqui se encontram novos instrumentos tributários e financeiros, jurídicos e políticos visando ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana.</p>
<p>Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (Parcerias Público-privadas – PPPs).</p>	<p>Regulamenta as parcerias público-privadas.</p>	<p>As PPPs buscam facilitar o relacionamento entre o setor público e o privado para ampliar a oferta de bens e serviços públicos.</p>

<p>Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005 (Consórcios públicos)</p> <p>Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007</p>	<p>Dispõe sobre as normas gerais de constituição e contratação de consórcios.</p> <p>Regulamenta a lei acima.</p>	<p>A lei veio atender à necessidade de viabilizar e garantir maior estabilidade aos formatos cooperativos entre municípios e entre municípios e estados, podendo ser aplicada em vários setores das políticas públicas. Os consórcios podem assumir atribuições de planejamento, regulação, operação e manutenção de infra-estruturas e serviços urbanos.</p>
<p>Decreto<sup>20</sup> nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008 (Convênios)</p>	<p>Dispõem sobre normas relativas a convênios e outros tipos de ajustes que podem ser firmados com o Governo Federal.</p>	<p>Importante instrumento de cooperação entre o município e o Governo Federal. Em face do grande número de exigências para celebração de convênios, para a sua execução e para a prestação de contas dela decorrente, o município tem de estar atento aos decretos e portarias sobre o assunto. Irregularidades podem impedir que o município firme novos convênios, deixando de obter recursos para a realização de obras, serviços e outras formas de atendimento à população.</p>

Quanto à legislação estadual, o(a) prefeito(a) e seus auxiliares diretos devem conhecer, entre outras leis, a Constituição e a legislação tributária do seu estado, notadamente os critérios de repartição dos impostos estaduais, como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA. Compreender a organização judiciária do estado também é útil, pois as ações judiciais envolvendo o município são comuns.

Recomenda-se, ainda, que procure se informar sobre a orientação do Tribunal de Contas do Estado em relação a prestação de contas, realização de licitações e contratos, aplicação da LRF, aposentadoria de pessoal e outros assuntos sob sua fiscalização.

**O município deve conhecer a orientação do Tribunal de Contas do seu estado.**

<sup>20</sup> Ver também Decretos nº 1.819, de 16 de fevereiro de 1996; nº 5.504, de 05 de agosto de 2005; nº 6.329, de 27 de dezembro de 2007; nº 6.428, de 14 de abril de 2008; nº 6.497, de 30 de junho de 2008, e Portarias Interministeriais nº 24, de 19 de fevereiro de 2008; nº 75, de 09 de abril de 2008, e nº 165, de 20 de junho de 2008.

A legislação federal e estadual sofre alterações constantes, por isso deve-se estar atento à edição de novas normas, com incidência nos municípios, que venham a ser expedidas.

O grande número de leis aplicáveis, pela sua extensão e complexidade, pode trazer dificuldades à Administração Municipal. Ao longo do exercício do mandato, é necessário cuidado para que não se cometam ilegalidades ou ilegitimidades que venham a trazer danos para os municípios, para o município e para suas autoridades.

## **3.2. Gestão orçamentária, financeira, patrimonial e tributária**

### **Fontes de receita**

O município detém várias fontes de receita. Deve-se examinar a legislação tributária municipal para verificar se atende à melhor técnica e permite arrecadar os tributos de modo a aliar justiça fiscal e eficiência, se contém entraves burocráticos ao desenvolvimento das atividades econômicas e se incentiva a formalização dos contribuintes.

É útil que se faça comparação entre o que o município está arrecadando e o que outros municípios do mesmo porte têm obtido de receita, por fonte. O conhecimento sobre a arrecadação de outros municípios também pode ser útil na identificação de fontes alternativas ou de arranjos inovadores.

Em linhas gerais, listam-se as fontes de receita mais importantes:

- tributos de competência municipal definidos na Constituição Federal:
  - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS, Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI;
  - taxas pelo exercício do poder de polícia e taxas pela prestação de serviços;
  - contribuição de melhoria, contribuição para custeio da iluminação pública e contribuição previdenciária (se for o caso).
- atividades econômicas, tais como agropecuária, indústria e serviços, exercidas diretamente ou por meio de concessões e permissões ou parcerias público-privadas;
- fruição (uso, cessão) do patrimônio municipal – aluguéis, arrendamentos, participações societárias e aplicações financeiras;
- operações de crédito (sem esquecer que essa receita exige desembolso posterior para sua liquidação junto ao operador);
- participação no produto da arrecadação federal e estadual (Fundo de Participação dos Municípios – FPM, Imposto Territorial Rural – ITR<sup>21</sup>, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, Imposto de Renda Retido na Fonte de pessoas físicas e jurídicas).

<sup>21</sup> O Município pode optar pela arrecadação integral do ITR através de convênio com a Receita Federal do Brasil. Ver art. 153, §4º, inciso III da Constituição Federal e Lei nº 11.250, de 2005.

**O estado está obrigado a publicar mensalmente a receita do ICMS.  
O município pode acompanhar junto ao órgão responsável sua distribuição,  
sabendo o montante que lhe vai caber.**

- compensação financeira (*royalties*) pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos e de outros recursos minerais em seu território, plataforma continental, mar territorial ou zona exclusiva;
- transferências voluntárias da União e do estado por meio de convênios e contratos de repasse;
- transferências fundo a fundo nas áreas de saúde e assistência social;
- relações com terceiros (públicos ou privados) por meio de convênios, termos de parceria e outros instrumentos.

## Execução financeira

Para dar início à execução financeira, devem ser tomadas as seguintes providências:

- enviar o autógrafo do(a) prefeito(a) aos bancos em que o município mantém movimentação;
- analisar a programação financeira e o cronograma de desembolso para o exercício que se inicia e promover os ajustes que julgar necessários, nos limites da autorização legislativa;
- verificar se houve despesas sem empenho no exercício anterior e regularizar a situação;
- verificar a existência de precatórios<sup>22</sup> e agendar os respectivos pagamentos nos termos determinados em lei;
- providenciar o levantamento da dívida ativa, tributária e não tributária, para efetivar sua cobrança;
- verificar se a receita prevista para o primeiro bimestre está compatível com as metas de resultado primário, ou seja, a capacidade de pagar, e nominal, isto é, a capacidade de assumir compromissos a longo prazo;
- verificar se os gastos com pessoal e a dívida pública estão nos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

**Essas medidas podem, em parte, ser colocadas em prática já no período de transição, mediante contato da equipe do(a) prefeito(a) eleito(a) com os atuais agentes políticos e técnicos que possuem as informações de interesse.**

Em relação às despesas, a verificação entre o que o município paga a grandes fornecedores e o que outros municípios pagam é fonte de informação preciosa, desde que se adotem critérios que tragam respostas confiáveis. Informações a

<sup>22</sup>Ver art. 100 da Constituição Federal.

esse respeito podem ser encontradas junto a municípios vizinhos ou de porte semelhante, por meio de seus Diários Oficiais, de suas páginas na internet ou de consulta direta às Administrações.

**Da receita de seus impostos e de transferências constitucionais, o município deve aplicar no mínimo, obrigatoriamente, 25% em educação e 15% em saúde<sup>23</sup>.**

Após a posse, caberá ao(a) prefeito(a) enviar a prestação de contas do último exercício do mandato de seu antecessor aos órgãos competentes. Além dessa documentação, o chefe do Executivo deve elaborar e encaminhar ao Tribunal de Contas os seguintes relatórios:

- relatório resumido da execução orçamentária, o qual deverá ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre;
- relatório de gestão fiscal, o qual deverá ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre.

**É importante verificar a situação do município perante os Tribunais de Contas ainda durante a fase de transição do governo.**

## Gestão do patrimônio

O patrimônio municipal compõe-se de bens móveis e imóveis. O seu inventário é exigência da Lei nº 4.320/64 e deve ser feito pelo menos uma vez por ano, visando ao controle dos mesmos, bem como o correto registro na contabilidade local.

Vale lembrar que o meio ambiente é também considerado patrimônio do município. Assim, é preciso verificar se existem questões envolvendo danos ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, e que providências relativas à sua manutenção devem ser tomadas. Destaca-se que este tema é de competência comum da União, do estado e do município.

## Gestão tributária

O Código Tributário Municipal – CTM é o instrumento pelo qual a população, por meio dos seus representantes legais – agentes políticos integrantes dos poderes Legislativo e Executivo –, explicita a natureza e o montante de recursos de origem tributária que cada munícipe irá desembolsar para, juntamente com as demais fontes de receita, financiar a ação do governo local.

É importante verificar se o CTM encontra-se de acordo com as normas constitucionais e legais e se a administração tributária está organizada de modo a cumprir suas atribuições e alcançar os objetivos que fundamentam a arrecadação.

<sup>23</sup>Ver arts. 198 e 212 da Constituição Federal.

### 3.3. Gestão de pessoas

O(A) prefeito(a) deve buscar conhecer o quantitativo, a distribuição entre os diversos setores, o perfil de competências e o padrão de remuneração dos servidores. Poderá se informar também a respeito da existência, na Prefeitura, de programa de treinamento, capacitação e desenvolvimento de servidores em todos os níveis hierárquicos.

O programa poderá ser objeto de avaliação e aprimoramento ou, se não existir, deve ser iniciada a sua concepção para o início do novo mandato, com objetivos de:

- criar e desenvolver hábitos, valores e comportamentos adequados ao exercício da função pública;
- capacitar o servidor para o desempenho de suas atribuições;
- estimular o desenvolvimento funcional;
- integrar o servidor às finalidades da Administração como um todo.

Um programa tecnicamente elaborado favorecerá a profissionalização do servidor, com base na ética, na responsabilidade, na qualidade do atendimento, além de gerar ambiente favorável à criatividade, à inovação e ao incentivo ao empreendedorismo, o que repercutirá em benefício da população.

**Um programa de treinamento bem elaborado favorecerá a profissionalização do servidor, o que repercutirá em benefício da população.**

### 3.4. Participação social

O sistema de representação política em que os governantes e os legisladores, em todas as esferas, são escolhidos é forma de participação indireta da sociedade. Como forma complementar dessa representação, hoje é comum a participação direta.

Essa participação ocorre por meio da presença da sociedade nos processos de planejamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública.

Trata-se de ação conjunta entre governo e sociedade em que a idéia central é o compartilhamento de responsabilidades com vistas a aumentar o nível da eficácia e efetividade das políticas e programas públicos.

O(A) prefeito(a) eleito(a) encontrará diversos espaços e canais de participação no município (conselhos, fóruns, orçamento participativo, conferências, comissões etc.). Algumas dessas formas estão previstas em lei e outras são decorrentes da dinâmica da relação que se estabelece, no âmbito do município, entre a sociedade e o governo local. As formas não são mutuamente excludentes; podem coexistir, se combinar e se intercomplementar.

**A ampliação dos espaços de participação social permite influenciar as decisões governamentais e acompanhar o que o governo está fazendo em relação às políticas públicas.**

Os objetivos da participação são, entre outros:

- democratizar o governo e a gestão pública;
- melhorar o grau de eficiência, eficácia e efetividade de programas, projetos, atividades e serviços públicos;
- assegurar a representatividade e legitimidade dos governantes;
- legitimar decisões e ações governamentais;
- obter a colaboração, o consentimento e a adesão da sociedade;
- criar ou aprofundar a cultura e a prática da cidadania (cultura política).

## Formas de participação social

### No âmbito do Executivo

#### • Conselhos

Principal canal de participação popular encontrado nas três esferas de governo, os conselhos são obrigatórios nas áreas de saúde, assistência social, meio ambiente, criança e adolescente e educação. Devem ser representativos da população, especialmente dos segmentos diretamente interessados. Embora heterogêneos, os conselhos possuem algumas características recorrentes, como composição plural e paridade de representação.

O(A) prefeito(a) eleito(a) deve examinar a legislação específica de cada conselho existente em seu município, bem como seu regimento interno, para, se for o caso, recomendar medidas para aperfeiçoá-los. A atenção com a capacitação dos conselheiros tem sido componente importante para o bom funcionamento desses colegiados nos municípios.

#### • Consulta pública

Forma pela qual o governo municipal dá voz a setores da população, interessados, especialistas ou todos que quiserem se manifestar a respeito de questões que enfrenta, bem como apresentar alternativas para sua correção e formulação ou reformulação de políticas, planos, programas e projetos que possuam relação com o fato posto em discussão. Uma forma de consulta pública, em relação ao plano diretor, encontra-se no Estatuto da Cidade.

#### • Co-gestão

É um processo que consiste na partilha de responsabilidades entre o estado e os potenciais beneficiários, na tomada de decisões e na implementação conjunta de

medidas que tendem a otimizar a utilização dos recursos públicos para um fim específico.

Entidades estatais, agências governamentais e outras organizações podem ser geridas dessa maneira, com a participação de representantes da sociedade em seus conselhos ou diretorias.

- **Conferências**

As conferências constituem espaços privilegiados de efetivação da participação e do controle social no planejamento e avaliação de políticas públicas, fundamentais para a sua democratização. São espaços deliberativos onde se avalia a situação e se definem as diretrizes.

## **No âmbito do Legislativo**

Muitos municípios possuem, em suas leis orgânicas ou em atos da Câmara, dispositivos dedicados à iniciativa e à participação popular nos debates legislativos, regulando as intervenções e estipulando regras e critérios.

A iniciativa popular, prevista constitucionalmente, consiste na apresentação de projetos de lei à Câmara Municipal, subscritos por, no mínimo, 5% do eleitorado do município, sobre assuntos de interesse específico do município, da cidade ou de bairros.

A participação popular pode ocorrer em audiências públicas ou na tribuna livre. Audiências públicas são eventos em que cidadãos interessados participam da discussão de projetos de leis. A tribuna livre é utilizada em muitas Câmaras como forma de permitir que cidadãos se manifestem durante as sessões do Legislativo sobre proposições que estão em tramitação.

Hoje, com a expansão das tecnologias de informação e comunicação (TICs), há mais condições para que o município mantenha, por exemplo, páginas na internet com informações de natureza diversa sobre ele e seu governo. Essas páginas só cumprirão o seu papel se forem permanentemente atualizadas. A informação sobre o novo governo deve ser introduzida em seguida à posse para permitir o conhecimento da nova realidade do município e da Administração.

## 4. CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO

O controle da Administração é uma função permanente de orientação, acompanhamento e correção dos rumos da gestão no tocante às suas decisões e ações. Com isso, o controle pode ser:

- Prévio – a autoridade ou o órgão responsável toma conhecimento do ato, analisa e o autoriza ou não e, se for o caso, o reorienta de forma a evitar irregularidades futuras;
- Concomitante – a autoridade ou o órgão responsável acompanha a realização do ato para afastar a ocorrência de irregularidades e verificar a sua boa execução;
- A posteriori – a autoridade ou o órgão responsável corrige os erros, defeitos ou irregularidades detectados, decorrentes da realização do ato.

A Constituição da República e a legislação complementar pertinente<sup>24</sup> trouxeram preocupações novas relacionadas à abrangência dessa função quanto:

- à responsabilidade dos gestores;
- à qualidade das ações, com a adoção dos seguintes princípios:
  - economicidade – pressupõe recursos em qualidade, quantidade, menor custo e a tempo hábil;
  - eficiência – traduzida na melhor aplicação dos recursos;
  - eficácia – cuja preocupação se estende à obtenção dos resultados das ações;
  - efetividade – relativa à aplicação desses resultados em favor da sociedade.

Ainda no que se refere a controle da Administração, convém lembrar que o chefe do Poder Executivo pode estar sujeito a ações por crime de responsabilidade, crimes funcionais, crimes por abuso de autoridade, bem como crimes comuns e especiais, e que o cometimento dessas infrações pode levar à perda de mandato.

**O controle, nas suas diferentes modalidades, é integrante da gestão.  
Protege o gestor, o gerido (a coisa pública) e o cidadão.**

### 4.1. Tipos de controle

#### Controle interno

É o controle exercido pela própria Administração, por seus órgãos, sobre seus próprios atos e agentes. Assim, o Poder Executivo, o Poder Legislativo e demais órgãos e entidades municipais devem efetuar, dentro do seu âmbito organizacional, os seus próprios controles.

<sup>24</sup>Ver arts. 70 e seguintes da Constituição Federal. Ver também Lei Complementar nº 101/2000 – LRF.

O funcionamento efetivo do sistema de controle interno é exigência contida na Constituição Federal e na Lei Federal n.º 4.320/64.

O(A) prefeito(a) eleito deve certificar-se da existência, na Prefeitura e nos demais órgãos e entidades do Poder Executivo, de sistema de controle interno, que poderá estar sob a responsabilidade do secretário de Finanças ou do controlador geral, o que dependerá da organização local.

Na fase de transição, é oportuno e conveniente que o(a) novo(a) gestor(a) obtenha do responsável pelo sistema de controle interno as informações pertinentes às contas governamentais (orçamentárias, financeiras e patrimoniais), aos contratos e convênios, às despesas com pessoal e àquelas de natureza obrigatória (educação e saúde, por exemplo) e outras que entender necessárias à visão do conjunto.

O exame dessas informações poderá explicar situações relacionadas com a Administração e, provavelmente, orientar as propostas de mudanças a serem apresentadas pela nova equipe.

## Controle externo

O controle externo é atribuição do Poder Legislativo, que o exerce com o auxílio do Tribunal de Contas. O Poder Judiciário também exerce controle externo, porém somente se provocado pelo Ministério Público, por algum cidadão ou por outro titular do poder de peticionar judicialmente.

O Tribunal de Contas da União exerce controle sobre o município quando este recebe recursos federais por meio de convênios e outros acordos.

Outro exemplo de controle externo ocorre por iniciativa do Ministério Público, geralmente utilizando a ação civil pública, freqüentemente proposta para sanar irregularidades que se enquadrem como improbidade administrativa, podendo também estar vinculada a danos ao meio ambiente, à ordem urbanística e a outros interesses difusos e coletivos.

Além do Ministério Público, podem também propor essa ação a Defensoria Pública, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista e associações civis, estas quando atendam aos requisitos legais.

Importantes informações sobre o funcionamento de eventuais comissões de inquérito sobre assuntos que possam repercutir no novo mandato são obtidas junto à Câmara Municipal. A propósito, é conveniente que o(a) prefeito(a) eleito(a) se inteire das questões pendentes junto ao Legislativo Municipal, especialmente quanto a procedimentos fiscalizatórios.

O Tribunal de Contas respectivo, por sua vez, é responsável pela apreciação das contas apresentadas pelo(a) prefeito(a), sobre as quais emitirá parecer prévio pela aprovação ou rejeição. O parecer prévio somente deixará de prevalecer se, pelo

menos, dois terços dos membros da Câmara, no momento do julgamento das contas do(a) prefeito(a), votarem contra a decisão do Tribunal.

## 4.2. Tipos de controle exercidos pela Câmara Municipal

**Político** – abrange aspectos de mérito e de legalidade, apreciando decisões administrativas, inclusive em relação à discricionariedade. O controle político se dá nos termos estabelecidos na LOM e pode ser exemplificado pelas seguintes iniciativas:

- pedido de informações ao Poder Executivo;
- convocação de autoridades, como secretários municipais, para prestar informações;
- convite a quaisquer pessoas para prestar esclarecimentos sobre fatos que ensejam dúvidas;
- formação de comissões de inquérito para apurar determinados fatos.

**Financeiro** – é exercido pelo exame de informações do Executivo sobre operações que tenham efeitos no caixa, bancos e no patrimônio do município.

## 4.3. Controle social

A Constituição Federal lista medidas de proteção do patrimônio público, inclusive ambiental, ou de direitos de cidadania que podem ser iniciadas pelo cidadão, como ação popular e mandado de segurança.

### Ação popular

A ação popular é o instrumento por meio do qual qualquer cidadão pode ter a iniciativa de procurar obter a invalidação de atos ou contratos ilegais e lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico-cultural.

### Mandado de segurança e mandado de segurança coletivo

Já o mandado de segurança, individual ou coletivo, é o instrumento que a pessoa física ou jurídica pode utilizar para proteção de direito individual ou coletivo, líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, que esteja sendo lesado ou ameaçado de lesão pela autoridade, em decorrência de prática ilegal ou abuso de poder.

Outros meios existem para que o cidadão possa participar do controle exercido sobre a Administração, tais como o exame das contas do município, que devem ficar à disposição dos cidadãos e de instituições da sociedade durante todo o exercício nas instalações do Poder Legislativo e do órgão técnico responsável pela sua elaboração.

## 5. RECOMENDAÇÕES PARA A TRANSIÇÃO

No período da transição, ou seja, do momento em que o candidato teve proclamada sua eleição pelo órgão competente até o dia da posse, o eleito tem oportunidade de adotar medidas que contribuirão para que ele possa iniciar seu mandato com mais segurança.

### 5.1. Equipe de transição

O primeiro passo é formar sua equipe de transição com alguns dos futuros auxiliares diretos, especialmente os que ocuparão postos-chave, como a Secretaria de Finanças, a Controladoria e a Procuradoria-Geral, além daqueles que terão papel relevante para a implementação do seu plano de governo.

O(A) prefeito(a) deve se cercar de auxiliares de confiança e de equipe técnica qualificada para apoiá-lo(a) nas decisões e demais atos da administração, visando maior segurança no desenvolvimento das ações.

Algumas leis orgânicas estipulam normas relativas à transição, inclusive sobre a obrigatoriedade de formação de equipes mistas (com representantes da atual gestão e da gestão futura) que trabalharão juntas no exame das informações importantes.

Garantir a continuidade administrativa é condição fundamental para a boa governança. Essa continuidade se dá pela manutenção de programas iniciados pelo governo anterior e pela cautela em reestruturar o comando do Poder Executivo.

Mesmo nos municípios em que não há norma sobre a transição, é saudável que o(a) prefeito(a) eleito(a) procure o(a) prefeito(a) que está deixando o cargo para solicitar esse entendimento, caso este(a) não tome a iniciativa. Uma ação coordenada entre ambos assegurará adequada continuidade administrativa.

A ação coordenada entre o(a) prefeito(a) eleito(a) e o atual assegurará adequada continuidade administrativa.

É importante também que o(a) prefeito(a) conheça a estrutura administrativa da Prefeitura, para saber identificar se ela está de acordo com seu plano de governo, isto é, se estão contemplados os órgãos e entidades que irão desenvolver as ações prioritárias da sua gestão.

Apenas alterações na estrutura, no entanto, não resolverão problemas de gestão. Pode ser que ela esteja adequada, mas outros aspectos impedem seu bom funcionamento. Neste caso, para aumentar a eficiência da máquina administrativa, é conveniente examinar preliminarmente os processos de trabalho, os recursos humanos e os equipamentos e recursos tecnológicos existentes.

O processo de transição envolve, ainda, solicitar ao(a) prefeito(a) que irá deixar o cargo, ou a seus assessores, relatórios de gestão, balancetes, dados da arrecadação e outras informações que permitam conhecer a atual situação do município. Só assim o(a) prefeito(a) eleito(a) e sua equipe poderão planejar a solução dos eventuais problemas.

Por fim, sugere-se verificar, durante o período de transição, se as prestações de contas – junto ao Tribunal de Contas do Estado ou órgão similar, ao Tribunal de Contas da União, se for o caso, e a outros órgãos a quem se deva prestar contas – foram apresentadas e em que situação se encontram. Podem existir pendências, pedidos de informações ou de outros esclarecimentos que terão de ser providenciados, de preferência pelo Executivo que está deixando a Prefeitura.

## 5.2. Equipe de governo

A tarefa de administrar o município é complexa, as exigências legais e técnicas são muitas, e é positivo que os cargos dirigentes, especialmente os técnicos, sejam ocupados por pessoas conhecedoras da máquina administrativa.

Para a formação da equipe de governo, é importante que o(a) prefeito(a) eleito(a) conte com técnicos de sua confiança nas áreas contábil, tributária, jurídica, de recursos humanos, de obras, de planejamento, de comunicação social, entre outras, para que examinem a documentação recebida da equipe de transição, preparando-se para constituir o governo.

Quando o(a) prefeito(a) optar pela mudança dos ocupantes dos cargos, é conveniente que as substituições sejam feitas gradualmente, para evitar paralisação dos trabalhos até que os novos ocupantes passem a dominar os trâmites legais e burocráticos.

O bom desenvolvimento da gestão será mais facilmente alcançado se os cargos intermediários estiverem ocupados por pessoas que conhecem os principais entraves, sabem interpretar a legislação, têm conhecimento de interlocutores de outras esferas, fornecedores, parceiros, representações da sociedade etc.

Sobre a escolha dos ocupantes de cargos comissionados e de funções gratificadas, deve-se seguir a orientação da recente Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal<sup>25</sup>.

Essa súmula dispõe que é inconstitucional a nomeação de parentes, como pais, avós, filhos, netos, irmãos, sobrinhos, tios, cônjuges, sogros, genros, noras e cunhados. Primos não estão incluídos. Igualmente não há impedimento de que esses mesmos parentes sejam designados para cargos políticos, como é o de secretário(a) municipal, ao qual a própria Constituição concede status de agente político.

Caso ocorra nomeação em desacordo com essa súmula, a interpretação corrente é no sentido de que qualquer cidadão ou instituição interessada pode recorrer ao Judiciário para pedir a sua anulação.

<sup>25</sup> Súmula Vinculante do STF nº 13: "A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica, investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, 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".

## 5.3. Informações necessárias para o início de mandato

### Relação de dívidas do município

É importante obter uma relação das dívidas do município, por credor, com as datas dos respectivos vencimentos, inclusive as dívidas de longo prazo e encargos decorrentes de operações de crédito, que informe sobre a capacidade de a Administração realizar novas operações de crédito de qualquer natureza, uma vez que existem normas que estabelecem condições para o endividamento do município, como resoluções do Senado Federal.

Em relação a contratos com os fornecedores e dívidas já contratadas, em alguns casos há possibilidade de renegociação, inclusive com a obtenção de reduções ou facilidades de pagamento. A comparação de gastos/preços com outros municípios do mesmo porte, para serviços semelhantes, é uma maneira de verificar se há despesa excessiva e se os preços pagos pelo município estão condizentes com o mercado.

De posse desses dados, a nova Administração poderá também conhecer o grau de comprometimento do orçamento para o seu primeiro ano do mandato.

### Situação perante o Tribunal de Contas

O município pode ter contas rejeitadas integral ou parcialmente, na dependência de informações, ajustes ou atendimento a outras manifestações que a Administração não respondeu. Assim, podem ser necessárias medidas para a regularização perante o Tribunal de Contas ou órgão equivalente, e dependendo da situação das contas, fatos ocorridos no mandato anterior deverão ser revistos e explicados pelo(a) novo(a) prefeito(a).

### Convênios com a União e com o estado e recebimento de subvenções e auxílios

A equipe de transição deve buscar informações sobre convênios assinados, executados e em execução, e também sobre os assinados e não executados, sejam eles com a União ou com o estado. A falta de prestação de contas ou a prestação insuficiente ou irregular pode caracterizar inadimplência do município e impedir a celebração de novos convênios.

As informações acerca dos convênios firmados com o Governo Federal poderão ser obtidas pelo site do Tribunal de Contas da União – TCU, que é o órgão competente para fiscalizar o uso dos recursos de convênios com a União, bem como pelo site da Controladoria-Geral da União – CGU, que exerce fiscalização sobre recursos federais repassados aos municípios.

Outra fonte segura sobre a legislação aplicável e sobre os convênios firmados pelo Governo Federal com municípios é o Portal de Convênios. Nesse Portal o(a) prefeito(a) poderá encontrar, inclusive, indicações de cursos a distância e

de manuais sobre execução desses convênios. Para obter as informações sobre convênios do seu município com a União acesse os sites<sup>26</sup> do TCU, da CGU, o Portal dos Convênios e o Portal da Transparência. Uma outra forma de acessar essas informações e outras que o Governo Federal dispõe sobre o seu município é através do Portal Federativo<sup>27</sup>.

**Essas informações e outras que o Governo Federal dispõe sobre o seu município estão disponíveis no Portal Federativo.**

## **Contratos com concessionárias e permissionárias de serviços municipais**

Os serviços municipais que são prestados sob a forma de concessão ou permissão à iniciativa privada devem ser analisados para a verificação da existência de contratos, sua regularidade, condições de operação e qualidade de atendimento. Outro aspecto é o exame das tarifas praticadas em relação à capacidade da população pagá-las e a do prestador em mantê-las.

Os técnicos de confiança do(a) prefeito(a) eleito(a) poderão examinar essas tarifas e oferecer relatório para determinar, se for o caso, as medidas de correção e ajuste.

## **Contratos de obras, serviços e fornecedores**

É importante que se conheça a situação dos contratos de obras, serviços e fornecimentos contratados e não executados, ou em atraso; se os pagamentos estão em dia e se correspondem ao que foi contratado; se as obras, serviços e fornecimento de bens estão correspondendo ao desejado; e se os procedimentos licitatórios dos mesmos estão de acordo com a legislação pertinente<sup>28</sup>.

As cláusulas dos contratos devem ser examinadas com atenção, para saber se estão de acordo com as leis aplicáveis e se contêm algo desfavorável ao município. Deve-se aproveitar a oportunidade para verificar se os preços contratados são compatíveis com os praticados no mercado e com a qualidade do serviço, da obra ou do bem fornecido.

As autoridades competentes têm reprimido a contratação de terceiros para executar tarefas típicas da Administração, especialmente se há relação com o exercício do poder de polícia municipal. Por isso, deve-se estar atento ao que diz respeito à substituição de servidores por terceirizados.

Os bancos são também fornecedores de serviços ao município. O conhecimento da relação mantida com os bancos é importante para, após a posse, revê-la, se não for favorável ao município. Hoje é comum o município licitar a contratação de serviços bancários de processamento da folha de pagamento dos servidores, especialmente se ela é economicamente expressiva. Os recursos públicos, no entanto, inclusive os depósitos judiciais, devem ser mantidos em bancos públicos<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br), [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br), [www.convencios.gov.br](http://www.convencios.gov.br) e [www.portaltransparencia.gov.br](http://www.portaltransparencia.gov.br). <sup>27</sup> [www.portalfederativo.gov.br](http://www.portalfederativo.gov.br)

<sup>28</sup> Ver Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos). <sup>29</sup> Ver o artigo 164 da Constituição Federal.

Atentar que, conforme determina o artigo 164 da Constituição Federal, orientações formais de alguns Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, bem como decisão do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), os recursos públicos, aí incluídos os depósitos judiciais, devem ser mantidos em bancos públicos.

Quanto às licitações, convém verificar se há pendências, contestações dos licitantes, se os procedimentos foram cumpridos, se os processos correspondentes atendem às normas legais e se os casos de dispensa e inexigibilidade estão devidamente justificados.

## Processos judiciais

O município enfrenta razoável quantidade de processos iniciados por contribuintes, servidores, fornecedores e outras pessoas físicas e jurídicas que se sentem prejudicados por alguma razão.

É importante fazer levantamento criterioso das pendências judiciais, investigando o cumprimento de prazos, a situação em que se encontra o processo, a instância que irá julgá-lo, os argumentos da outra parte e outros detalhes que a assessoria jurídica do(a) prefeito(a) vier a identificar. Em alguns casos, feita a avaliação, o município deve verificar a conveniência de propor alguma forma de entendimento para encerrar a disputa judicial.

A redução do número de processos resulta em ganhos para o município – de tempo, de esforço de pessoas, de reconhecimento por parte da sociedade, de recursos financeiros, já que o acompanhamento de processos exige gastos, seja pela ocupação de assessores, seja pela contratação de escritórios de advocacia, nos casos em que o município não dispõe de quadros jurídicos suficientes para defendê-lo, especialmente nos tribunais superiores.

A existência de Procuradoria Jurídica, integrada por advogados selecionados em concurso público, contribui para reduzir a incidência de processos contra o município. Esse órgão pode ter também funções de consultoria, examinando contratos, projetos de leis e outros atos legais e administrativos e recomendando correções ou alterações que os aperfeiçoem e previnam conflitos futuros.

Conhecido o volume de ações envolvendo o município, é o momento para verificar se algumas leis municipais, por conterem ilegitimidades ou inconstitucionalidades, estão dando origem a questões judiciais. Essas leis devem ser revistas para eliminar esses obstáculos e torná-las de aplicação irrefutável.

## Situação da dívida ativa

A situação da dívida ativa, em cobrança administrativa ou judicial, bem como dos créditos lançados e não recebidos no exercício vigente no momento da transição, deve ser verificada. Há municípios onde o volume de recursos inscritos em dívida ativa é bastante elevado, o que pode indicar que:

- o município não reúne condições e meios técnicos suficientes para conseguir o cumprimento da obrigação tributária;
- os contribuintes não pagam porque os tributos estão sendo cobrados em valores incompatíveis com a renda da população;
- o município não demonstra ao contribuinte que o pagamento dos tributos, além de ser obrigação legal, reverte em benefícios para a população.

Conhecendo a situação dos créditos, convém pensar em realizar campanha para estimular o pagamento ou proceder à cobrança judicial. Se o valor em cobrança é grande, é possível pensar em promover a revisão da legislação e dos métodos de cobrança para adequar a lei local e aproximar o contribuinte da Administração.

Pode-se, ainda, como forma de auxiliar na recuperação dos créditos, firmar convênio com instituição financeira oficial para a prestação de serviço de arrecadação de créditos inscritos em dívida ativa por meio da emissão de bloquitos ou carnês de cobrança.

Quanto aos tributos relativos ao presente exercício, cabe comparar o valor lançado com o arrecadado e examinar a legislação, as alíquotas praticadas para os diversos tributos e outros aspectos que possam explicar o comportamento dos contribuintes quando há evasão expressiva de recursos.

A comparação dos critérios utilizados nos principais tributos cobrados no município com os que usam municípios vizinhos ou de porte semelhante também é importante. Pode estar havendo, por exemplo, redução de contribuintes que se inscrevem em outro município porque pagarão menos imposto sobre serviços.

## **Situação dos servidores e da folha de pagamento**

Complementarmente às sugestões do item 3.3 (Gestão de Pessoas), é importante obter a relação de servidores postos à disposição de outros órgãos e entidades (Câmara Municipal, Assembléia Legislativa, Governos Federal e Estadual etc.).

Se esse número for excessivo, cabe examinar com detalhes a situação e, se for o caso, promover o seu retorno ou permitir a sua cessão quando houver justificativa para tanto.

O(A) eleito(a), por meio de sua equipe de transição, deve obter informações sobre a folha de pagamento, abrangendo ativos, inativos e pensionistas, para saber se há sintomas de irregularidades.

Sugere-se verificar com especial atenção os controles existentes sobre a folha de pagamento e a data do último recadastramento de servidores ativos e inativos. Havendo dúvidas quanto à correção dos pagamentos efetuados, o gestor público pode se valer de procedimentos de recadastramento.

## Situação junto ao INSS, FGTS e PASEP

Muitos municípios promoveram parcelamentos de seus débitos com INSS, FGTS e PASEP relativos aos seus servidores vinculados ao regime celetista. É importante verificar qual é a situação do município frente a esses credores, se há débitos, qual o seu montante, se há parcelas em atraso, quanto tempo se levará para a quitação.

O(A) prefeito(a) eleito(a) deve ficar atento porque o município que for devedor da União, do estado e de suas autarquias pode ter o recebimento de suas quotas derivadas da repartição de receitas suspenso, conforme autoriza a Constituição<sup>30</sup>.

## Relações com a Câmara Municipal

O(A) novo(a) prefeito(a) deve solicitar à Câmara relação dos projetos de leis que o chefe do Executivo que está deixando o cargo encaminhou, contendo o seu teor. O relacionamento com a Câmara Municipal é importante para que o governo possa agir no interesse público. Assim, é importante procurar saber também se existem projetos de iniciativa de vereadores que afetam a ação do Executivo para a eventualidade de nova providência a ser tomada no âmbito da Administração.

Quanto aos projetos em tramitação, é conveniente verificar quais devem ter o seu andamento acelerado, seja no mandato que se encerra ou no início da nova gestão, e quais devem ser retirados para melhor apreciar o seu conteúdo. É conveniente ainda conhecer as últimas leis sancionadas ou vetadas pelo(a) prefeito(a). Neste último caso, deve-se saber se o veto foi apreciado e, tendo sido, se foi mantido ou rejeitado.

A Constituição Federal estabelece normas a respeito dos recursos destinados à Câmara Municipal, inclusive quanto a limites de gastos e de remuneração dos vereadores<sup>31</sup>.

Uma fonte de conflito entre os poderes Executivo e Legislativo decorre do repasse inadequado dos recursos a este destinados. Constitui crime de responsabilidade do(a) prefeito(a) repassar à Câmara Municipal valores acima dos permitidos pela Constituição, não efetuar o repasse mensalmente ou enviá-lo a menor em relação à proporção prevista na lei orçamentária anual.

<sup>30</sup>Parágrafo único do art. 160. <sup>31</sup>Ver arts. 29 e 29-A da Constituição Federal.

## 6. PREPARANDO-SE PARA A POSSE

Há providências que, embora só possam ser tomadas após a posse, devem ter sua preparação iniciada durante a transição para que os primeiros atos da Administração possam ser expedidos no momento em que o(a) prefeito(a) assumir o cargo.

Ainda no período de transição devem ser preparados os decretos ou outros atos de nomeação de seus auxiliares – secretários, dirigentes de autarquias, fundações e empresas pertencentes ao município e outros ocupantes de cargos comissionados cuja nomeação dependa do(a) prefeito(a).

Para as entidades da Administração indireta, é necessário saber se a legislação que as criou impõe alguma condição para escolha de seus dirigentes. Para os cargos comissionados, também se deve saber se há alguma legislação sobre essas nomeações – por exemplo, percentual reservado a ocupantes de cargos de carreira.

Quando da posse, poderá ser divulgado o trabalho realizado pelo(a) novo(a) prefeito(a) e sua equipe de transição, de forma a dar conhecimento dos resultados dos estudos realizados à população. É do interesse da população que esses estudos apresentem as medidas administrativas a serem tomadas para corrigir situações em desacordo, identificadas na transição, e para dar início aos novos programas de trabalho. Essas decisões do novo governo deverão circular no órgão oficial do município, na página da internet e em jornais de circulação local, bem como divulgadas em áreas da cidade de amplo acesso público.

Outra providência é a de preparar a comunicação oficial da posse do(a) novo(a) prefeito(a). Apresenta-se a seguir listagem exemplificativa de quem deve receber a comunicação:

- ministros de Estado e outras autoridades federais com as quais o município tenha relacionamento (dirigentes de ministérios, autarquias, empresas públicas, agências reguladoras etc.);
- governador do estado, secretários de Estado, presidente da Assembléia Legislativa, presidentes do Tribunal Regional Eleitoral, do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas ou outro órgão de contas;
- outras entidades e órgãos do Estado cuja atuação possui vínculos com o município;
- juiz de Direito da comarca, Ministério Público, delegado de Polícia, agentes da Fazenda federal e estadual, dirigentes dos órgãos federais e estaduais localizados no município;

- associações de classe, sindicatos, clubes de serviços e organizações com as quais o município mantém relacionamento por meio de parcerias ou outros vínculos;
- estabelecimentos bancários, especialmente aqueles que transacionam com o município;
- dirigentes de escolas superiores e dos principais estabelecimentos de ensino não pertencentes ao município;
- grandes fornecedores do município;
- Associação Brasileira de Municípios – ABM, Confederação Nacional dos Municípios – CNM, Frente Nacional de Prefeito – FNP e entidades setoriais que congregam municípios, como União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde – CONASEMs e outros colegiados que reúnem secretários de administração e finanças;
- empresas instaladas no município com alta capacidade de gerar recursos e empregos e com as quais são realizadas iniciativas visando a programas sociais ou de interesse da população;
- outras autoridades e instituições que mantêm relação com o município ou atuam em áreas de seu interesse, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e o banco estadual de desenvolvimento, se houver.

## FONTES DE CONSULTA

---

BARATTA, Tereza Cristina (coord.). Capacitação para implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e do Programa Bolsa Família – PBF. Rio de Janeiro: IBAM/Unicarioca; Brasília: MDS, 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 14ª ed., São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, Marcos Flávio R. (coord.). Manual do Prefeito, 12ª ed., Rio de Janeiro: IBAM, 2005.

\_\_\_\_\_. O Vereador e a Câmara Municipal. 3ª ed., Rio de Janeiro: IBAM, 2005.

GUEDES, José Rildo de Medeiros. O que os gestores municipais devem saber – política e gestão tributária municipal eficiente, 1ª ed., Rio de Janeiro: IBAM, 2007.

IBAM – Banco de Pareceres – [www2.ibam.org.br/teleibam](http://www2.ibam.org.br/teleibam). Acessado no período de 07/08 a 10/09/08.

Legislação federal – [www.presidencia.gov.br/legislação](http://www.presidencia.gov.br/legislação). Acessada no período de 07/08 a 10/09/08.

MACHADO Jr., José Teixeira, REIS, Heraldo da Costa. A Lei 4.320 comentada. 32ª ed., Rio de Janeiro: IBAM, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais. 1ª ed., São Paulo: Atlas, 2007.

REIS, Heraldo da Costa. Encerramento de mandato. Rio de Janeiro: IBAM, 2007.

\_\_\_\_\_. O que os gestores municipais devem saber – planejamento e controle governamentais. Rio de Janeiro: IBAM, 2007.

RESTON, Jamil (org.). Município para candidatos. Rio de Janeiro: IBAM, 2004.

ROCHA, Nilton Almeida (org.). Roteiro de providências e idéias para o prefeito(a) eleito(a). Rio de Janeiro: IBAM, 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ. Guia prático de orientações aos gestores municipais. Teresina: TCE-PI, 2008.

Esta publicação teve o apoio do Projeto Brasil Municípios.



PROJETO  
**BRASIL**  
MUNICÍPIOS

Este projeto é  
co-financiado pela  
União Européia



Banco Interamericano  
de Desenvolvimento

Secretaria  
de Gestão

Ministério  
do Planejamento

O seu conteúdo é de responsabilidade exclusiva do governo brasileiro e não deve ser considerado como refletindo os pontos de vista da União Européia ou do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

### **“Guia Básico para Gestão nos Municípios”**

é uma publicação de cunho informativo e de prestação de serviço, elaborada no âmbito do Grupo de Trabalho Interministerial instituído pelo Decreto de 15.04.2008.

Seu conteúdo não poderá ser alterado.



Apoio:

