

Legislação Estruturante dos Municípios

José Carlos Buzanello

Doutor em Direito. Professor de Direito da Administração Pública da UNIRIO (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro) e de Direito Constitucional do UBM (Centro Universitário de Barra Mansa).

Resumo

Esse artigo faz indicações para uma clara definição dos marcos legais dos serviços públicos e da atividade econômica municipal, além da simples existência normativa afere para a qualidade e aplicabilidade da norma. Tem o propósito de contribuir com a melhoria do sistema público para o atendimento ao cidadão, que está na ponta do sistema federativo. Estamos longe do mundo ideal da verdadeira “República Brasileira” (*res pública*) prometida pela Constituição, que deve ser obra conjunta do Estado e da Sociedade civil, como premissa cívica da vida democrática.

Palavras-chaves: Direito Administrativo; Legislação Estruturante, Serviços Públicos.

Resumen

En este artículo se definen claramente los marcos legales de los servicios públicos y de la actividad económica municipal, más allá de la simple existencia normativa que prescribe la cualidad y la aplicabilidad de la norma. El autor tiene el propósito de contribuir con la mejoría del sistema público para el atendimento al ciudadano, que se encuentra en un extremo importante del sistema federativo nacional. Concluyese que actualmente estamos lejos de concretizar el ideal de la deseada verdadera “República Brasileña” (*res pública*) prometida en la Constitución, que debe ser obra conjunta del Estado y de la Sociedad civil, como premisa cívica de la vida democrática.

Palabras-llaves: Derecho Administrativo; Legislación Especial; Servicios Públicos.

Sumário

Introdução. 1 O Município no contexto federativo. 2 Elementos estruturantes da gestão municipal. 2.1 Regulação e legislação federal e estadual. 3 Leis municipais exigidas pela Constituição Federal. 4 Participação social. 4.1 Formas de participação social. 4.2 No âmbito da Câmara Municipal. 4.3 Tribunal de Contas e Ministério Público. Conclusão. Referências.

Introdução

O Estado soergue-se por meio de instituições especializadas, agentes públicos e regras jurídicas. O Município integra a organização governamental brasileira, no que diz respeito ao interesse local, o que significa que aqueles assuntos que o afetam estritamente serão sempre de sua responsabilidade.

A Administração Municipal precisa ter regras claras de aplicação. Ao administrador público só é lícito fazer o que a lei determina, enquanto Administrador privado pode fazer tudo o que não for contrário à legislação. Desta forma, torna-se imperativo o marco legal que estabeleça regras claras de atribuições dos órgãos e dos agentes e as respectivas relações intergovernamentais, entre Executivo e Legislativo.

A boa legislação possibilita perceber a realidade, avaliar os caminhos, construir um referencial futuro, estruturando o trâmite adequado e indicar o planejamento municipal. Aprimorar a gestão pública é colocar em prática a autonomia municipal¹. A boa regulação municipal é mais um dos instrumentos que auxilia a eficiência dos serviços públicos e da atividade econômica. Sendo, portanto, o lado formal da ação. Trata-se de um processo de deliberação abstrato e explícito que escolhe e indica ações político-administrativa.

A Constituição Federal que estrutura o edifício da organização do Estado Federal exige vários documentos legais das municipalidades, sendo o mais importante a Lei Orgânica do Município (LOM) e várias outras leis, que enumeraremos adiante. Além das orientações contidas neste artigo, recomenda-se a consulta à Lei Orgânica do Município (LOM) e à

¹ BRASIL. Presidência da República. *Guia Básico para Gestão nos Municípios*. Brasília; MP, 2008, pg. 7 (Publicação institucional da Presidência da República de apoio à transição municipal elaborado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal). Esse texto adota uma estrutura metodológica assemelhada à contida no *Guia Básico para Gestão nos Municípios*.

legislação municipal existente, aferindo, além da existência dos diplomas legais, a qualidade e a sua aplicabilidade.

A Lei Orgânica (LOM) é 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, quais sejam: 1) prestar serviços públicos de interesse local; 2) manter programas de ensino e atendimento à saúde, esses em cooperação com a União e o Estado; 3) promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, e proteger o patrimônio histórico-cultural; 4) regulamentar, conceder, permitir ou autorizar os serviços de transporte coletivo e de táxi; 5) organizar e manter os serviços de fiscalização necessários ao exercício do seu poder de polícia administrativa; 6) instituir e arrecadar os tributos de sua competência etc.

1 O Município no contexto federativo

A autonomia e as competências do município cresceram com a promulgação da Constituição Federal de 1988, em que consagrou o município como ente federativo. Hoje, o município possui autonomia política, legislativa, administrativa, financeira e organizativa característica relevante do federalismo brasileiro (art. 18, CF) e somente poderá ocorrer intervenção em casos excepcionais (art. 35, CF).²

A Constituição define as competências comuns, que são ao mesmo tempo de responsabilidade da União, dos Estados e dos Municípios, devem ser exercidas de forma cooperativa, como 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. Conforme dispõe o art. 30 da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local,

² “I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada; II - não forem prestadas contas, na forma da lei; III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino; IV - o Tribunal de Justiça der provimento à representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.”

suplementar a legislação federal e estadual, instituir e arrecadar os tributos de sua competência etc. Legislar sobre “assuntos de interesse local” veio substituir a expressão “peculiar interesse”, que segundo o administrativista Hely Lopes Meirelles “ganhou em amplitude e precisão conceitual, permitindo a evolução e adaptação do regime estabelecido, em fase da vastidão do território nacional e das particularidades de cada localidade”.³

A Constituição Federal contém a relação de atribuições de natureza administrativa que se incluem na competência comum da União, dos Estados e dos Municípios (art. 23, CF): “I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito”.

A Constituição Federal proíbe aos Municípios, aos Estados e à União (art. 19, CF), “I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes, relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público; II - recusar fé aos documentos públicos; III - criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.”

A Câmara Municipal é o órgão de representação política, com funções legislativas e fiscalizadoras consagradas pela Constituição Federal e definidas na Lei Orgânica do Município. Compõe-se de Vereadores eleitos mediante pleito direto e simultâneo realizado em

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p.136.

todo o País, juntamente com o Prefeito e Vice-Prefeito, para mandato de quatro anos. O número de Vereadores é proporcional à população do município, observados os limites fixados no art. 29, inciso IV, CF.

A Câmara Municipal compete dispor sobre tudo o que diga respeito ao peculiar interesse do Município (art. 30, CF), tais como legislar, fiscalizar e julgar. A ação fiscalizadora da Câmara não é apenas contábil, financeira e orçamentária, para a qual conta com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado (art. 31, CF) e com a colaboração da sociedade, como os Grupos de Controle Social⁴. Ela pode também criar Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), destinadas a apurar determinada irregularidade, além de convocar autoridades municipais para prestar esclarecimentos sobre atos administrativos.

O Prefeito deve acompanhar os projetos de leis enviados a Câmara Municipal, constituindo um líder quer possa representar o governo. Também é importante saber da tramitação de projetos de iniciativa de vereadores que afetam a ação do Executivo para a eventualidade de nova providência a ser tomada no âmbito da Administração.

2 Elementos estruturantes da gestão municipal

O município possui enorme responsabilidade políticas, administrativas e executivas, a qual recai sobremaneira no Poder Executivo, a quem compete governá-lo. Ao Prefeito cabem as funções de chefia de alto nível, como planejar, dirigir, coordenar, controlar e articular-se com atores públicos e privados. O Prefeito, ao dirigir Administração Pública tem o significado de orientar, verbalmente ou por meio de leis, decretos, portarias, ordens de serviço e outros atos administrativos.

A Administração Municipal tem entre seus elementos estruturantes da gestão pública: o planejamento, a execução, o controle, a direção e a legislação. **Planejar** é o lado racional da ação, pois possibilita perceber a realidade, avaliar os caminhos, construir um referencial futuro, estruturando o trâmite adequado e reavaliar todo o processo a que se destina.

⁴ No Rio de Janeiro, temos o Grupo de Trabalho de Controle Social constituído por vários órgãos públicos, entre eles, a CGU e a UNIRIO, com o propósito de discutir e analisar as contas públicas, mediante conhecimento sobre seus processos e divulgação de informações permitindo a todos os cidadãos transparência sobre os mesmos. O acordo promoverá a troca de informações, contribuindo para a ampliação da integração entre as instituições ligadas à fiscalização da gestão pública, diagnóstico e combate à corrupção.

Tratando-se de um processo de deliberação abstrato e explícito que escolhe e organiza ações, antecipando os resultados esperados. **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, que possibilita uma visão de conjunto das ações que estão sendo executadas e contribui para a tomada de decisões. **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. A função de **decidir e executar** determinada atividade, requer que essa decisão tenha prévio planejamento na formulação das políticas públicas, a fim de selecionar as opções e definir objetivos, diretrizes, programas e meios adequados à realização do projeto.

Uma das principais funções **diretivas** do Prefeito e dos Vereadores no exercício de liderança política e institucional é articular-se com atores públicos e privados, o que o leva a: 1) reunir esforços para a implementação do desenvolvimento local sustentável; 2) mobilizar recursos para concretizar projetos; 3) negociar conflitos de interesse, fomentar o diálogo público; 4) promover iniciativas diversificadas junto com setores sociais, comunitários e empresariais, além de outros entes públicos; 5) obter colaboração, apoios e parcerias público-privadas de vários tipos para pôr em prática ações de desenvolvimento.

A atuação cooperativa no campo das relações intergovernamentais se dá de forma vertical, entre níveis diferentes de governo. 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 e recursos públicos. É possível se estabelecer diversas parcerias entre os entes no melhor interesse da população local. Registra-se que as muitas das melhores administrações são resultados do setor de planejamento, que criaram setor específico para conceber e demandar projetos as agências governamentais.

Quanto ao aspecto formal da **legislação e da organização jurídica** aparece o princípio da legalidade (art. 37, CF), que do ponto de vista da Administração Municipal, por intermédio

dos seus governantes, somente pode fazer aquilo para o qual está autorizado legalmente, ou seja, pelas normas constitucionais e infraconstitucionais. Toda a legislação do município passa pela aprovação da Câmara Municipal. Esse princípio permeará toda Administração, desta forma o Prefeito deve conhecer a legislação existente no município, a qual estabelecerá para seus cidadãos o cumprimento de determinadas obrigações e o exercício de seus direitos. A Administração Pública Municipal deve ficar atenta à necessidade de atualizar essa lei visando guardar consonância com as normas constitucionais e infraconstitucionais.

As principais leis municipais são relacionadas a seguir:

Lei da Orgânica do Município (LOM): é a lei municipal mais importante e contém os preceitos inerentes à organização do município, bem como sobre as competências e atribuições do Poder Legislativo e do Poder Executivo. 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 da Organização Administrativa da Prefeitura Municipal: essa lei organiza a Prefeitura, 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 Prefeito, pormenorizando essas atribuições e estabelecendo procedimentos.

Lei do Plano de Carreiras e Cargos: 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.

Leis de fixação dos subsídios dos agentes políticos: na fixação dos subsídios, denominação dada à remuneração dos agentes políticos (prefeito, vice-prefeito, secretários municipais, presidentes de câmaras e vereadores) que deve ocorrer na legislatura em curso para vigorar na seguinte, há de se observar o que dispõem a Constituição Federal.

Código Tributário Municipal e legislação complementar: contém 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 deseja-se aplicar, para tanto a mesma deve ser sempre revista e atualizada.

Leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual): são instrumentos de planejamento orçamentário e fiscal, os quais deverão conter: medidas de caráter executivo, normativo e indicativo a serem adotadas; 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. O Plano Plurianual (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 Lei de Diretrizes Orçamentárias (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. A Lei Orçamentária Anual (LOA) é a lei que estima a receita e autoriza a despesa. Caso sejam necessárias alterações, deverão ser feitas por meio de abertura de créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários). Tendo em vista que não poderão ser realizadas despesas sem prévia autorização legal.

Plano Diretor e legislação complementar: o Plano Diretor é o instrumento básico da política do desenvolvimento e expansão urbana, como uso, ocupação e parcelamento do solo. É obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes e que se encontram em áreas de influência de empreendimento ou atividade com impacto regional. O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) prevê punição para o agente político que não cumprir a determinação relativa à elaboração e à aprovação do Plano Diretor. Mesmo os municípios que não são obrigados a elaborar o Plano Diretor têm o dever de cuidar do ordenamento do solo urbano. O controle urbanístico é necessário para coibir abusos e mau uso do solo, garantindo a qualidade de vida dos cidadãos. A 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.

Códigos de Obras: define os procedimentos administrativos das obras, edificações e equipamentos, visando orientar os projetos e a execução das edificações para a melhoria do padrão de qualidade de uso, conforto, segurança e higiene das edificações.

Códigos de Posturas: define os procedimentos administrativos da questão da segurança municipal, o sistema de trânsito, o estacionamento de veículos, o controle abastecimento de água e alimentos, licenciamento de construir, ambiental, empresarial, a limpeza e conservação dos locais públicos e privados etc. Trata-se de uma série de atos que regulam a vida em sociedade no âmbito do Município, e devem ser respeitadas por todos os indivíduos e empresas, sob pena de multas e, no caso de estabelecimentos, até a interdição.

Regime dos servidores municipais: servidores municipais são todas as pessoas físicas que prestam serviços ao município na Administração Direta e 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 (celetistas). O Estatuto regulamenta o regime jurídico dos servidores do município ocupantes de cargos provimento efetivo, relacionando direitos e vantagens, responsabilidades e obrigações. É importante que o prefeito examine se a lei existente está de acordo com as normas constitucionais e legais sobre a matéria. 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. Por outro lado, os servidores sob o 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. 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 celetista. O Ministério Público tem reprimido contratações indevidas. A Constituição Federal e a Lei Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelecem limites para gastos com pessoal, sendo para o Poder Executivo, esse limite é de 54% da receita corrente líquida e de 6% para o Legislativo.

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 regime.

No regime próprio, o município, por utilizar lei local, pode estabelecer condições relativas às contribuições aos critérios de benefícios, em conformidade com a legislação federal aplicável aos regimes de previdência, sendo que as aposentadorias e pensões serão de responsabilidade do próprio sistema municipal. O sistema próprio de previdência é mantido por recursos do ente estatal municipal e dos servidores a ele vinculados. A gestão do sistema próprio de previdência é complexa, exige 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 (tetos) que não estão sob o controle do município. A contribuição previdenciária dos servidores é obrigatória nos dois regimes, pois visa a custear a aposentadoria e as pensões. Qualquer que seja o regime previdenciário do município, o Prefeito, o Vice-prefeito, os Secretários municipais e os vereadores 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 o excepcional interesse público.

2.1 Regulação e legislação federal e estadual

O fenômeno da regulação jurídica no Brasil por órgãos técnicos, fora do Poder Legislativo é recente. Regulação é a intervenção municipal em setores estratégicos econômicos ou de serviços, para normatizar, controlar e fiscalizar tendo em vista ao planejamento, sendo determinante para os setores público e privado, além de induzir comportamentos e restringir a liberdade dos agentes econômicos nos seus objetivos e instrumentos operacionais.⁵ Essa discussão teve maior relevo como uma inovação do chamado direito administrativo econômico. Esse direito, na crítica da Administrativista Maria Sylvia Di

⁵ BUZANELLO, José Carlos. Sobre o Estatuto da Regulação no Brasil. In: Maria Teresinha Pereira Silva e Maurício Zanotelli. (Org.). *Direito e Administração Pública*. Curitiba: Juruá, 2011, p. 181.

Pietro é “retrógrada, porque prega a volta de princípios do liberalismo, quando se protegia apenas a burguesia, inexistindo preocupação com o bem comum, com o interesse público”⁶.

Além das leis municipais, para que a Administração seja eficiente são necessárias regulações que estabeleçam padrões de desempenho dos serviços de competência municipal. O município é responsável pela prestação de serviços públicos de mercados, feiras, matadouros, cemitérios, coleta e destinação de resíduos sólidos, iluminação pública, transporte coletivo urbano, táxis e outros. Em qualquer caso da atuação direta ou indireta, as regulações são necessários para assegurar as condições de operação dos serviços e sua qualidade. Esses serviços públicos, quando delegados podem assumir nas modalidades de concessão, permissão e autorização. Nesse caso, deve haver regulação entre os usuários, os prestadores e a Administração.

Quanto à legislação estadual o Prefeito e os Vereadores devem conhecer, entre outras leis, a Constituição e a legislação tributária, 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 necessário, pois as ações judiciais envolvendo o município são comuns.

Dentre as atribuições do Município, existem aquelas que possuem relação ou estão reguladas por legislação federal e estadual. Veja as principais normas gerais de aplicação para os municípios:

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 e 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,

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008, pg. 28.

Estados e municípios, define os tributos, os respectivos fatos geradores, sua base de cálculo, seus e contribuintes, dentre outras normas de cumprimento obrigatório pelo município.

Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967: dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores, tratando dos crimes e infrações político-administrativas. Apesar de ser anterior à Constituição de 1988, o Poder Judiciário tem decidido reiteradamente pela sua constitucionalidade.

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. Aplica-se a todos os agentes públicos, ao prefeito, vice-prefeito, vereadores, secretários municipais, servidores comissionados, estatutários e celetistas.

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos) orienta a Administração na realização de licitações e na celebração de contratos e regulamenta as modalidades de licitação. Problemas comuns relacionados com a licitação e o contrato decorrem da má execução dos processos administrativos, muitas vezes, por problemas de qualificação dos recursos humanos.

Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 (Pregão): institui modalidade de licitação denominada pregão e a possibilidade sua realização por meio eletrônico. Bastante utilizada para fins de contratação, especialmente para compra de bens, já que permite agilidade, economicidade e transparência.

Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal): trata de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, como as relativas ao orçamento, ao gasto público, à prestação e contas, à receita pública, à renúncia fiscal e ao endividamento público. É nessa lei que o município encontra as regras sobre gastos de pessoal e relatórios de gestão.

Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade): estabelece diretrizes para o planejamento e a política urbana, em especial para o Plano Diretor.

Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (Parcerias Público-Privadas - PPPs): regulamenta as parcerias público-privadas, que buscam facilitar o relacionamento entre o setor público e o privado para ampliar a oferta de bens e serviços públicos.

Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005 (Consórcios públicos): dispõe sobre as normas gerais de constituição e contratação de consórcios. A lei viabiliza e garante 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.

Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011 (Convênios): dispõem sobre normas relativas a convênios e outros tipos de ajustes que podem ser firmados com o Governo Federal, em cooperação com o município.

Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981: estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente e trata de um conjunto de instrumentos que conforma a política de gestão ambiental no país.

Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990: institui o Sistema Único de Saúde (SUS), como um conjunto de ações e serviços de saúde de caráter universal, que estão organizados em rede regionalizada e hierarquizada, baseado por princípios do atendimento integral, participação popular e descentralização com comando único em cada esfera de governo.

Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993: dispõe sobre a organização da Assistência Social (Institui um sistema descentralizado e participativo que regula e organiza os elementos essenciais da Política Nacional da Assistência Social).

Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004: cria o Programa Bolsa Família, sendo 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.

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 11.494, de 20 de junho de 2007: regulamenta o FUNDEB, destinava recursos à manutenção da educação básica.

Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005: cria o Sistema Nacional de Habitação, 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.

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-se o tema da gestão associada serviços e os aspectos de planejamento, regulação, fiscalização, participação e controle social.

Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008: regulamenta e institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011: a Lei de Acesso à Informação, regulamenta tópicos da Constituição e dispõe sobre o direito ao acesso à informação da Administração Pública direta ou indireta e também entidades do terceiro setor que recebam repasses públicos, sendo estes obrigados a informar sobre os recursos públicos recebidos.

3 Leis municipais exigidas pela Constituição Federal

A Constituição Federal requer legislação específica a ser elaborada pelas Câmaras Municipais, tais como:

Dispositivo Constitucional	Conteúdo/Objeto
Art. 5º, VI	Garantir proteção aos locais de culto e a suas liturgias
Art. 5º, XXXII	Regular defesa do consumidor
Art. 7º, XXV	Disciplinar assistência em creches e pré-escolas
Art. 19, I	Disciplinar colaboração de interesse público entre entidades políticas e religiosas
Art. 23, II a XII	Legislar sobre a saúde e assistência as pessoas deficientes
Art. 29	Lei Orgânica Municipal (LOM) irá dispor sobre a organização do Município
Art. 30, III	Instituir Código Tributário, bem como aplicar rendas, prestação de contas e publicação de balancetes (serão leis Municipais distintas) (ver art. 145, CF)
Art. 30, IV	Disciplinar criação, organização e supressão de distritos
Art. 30, V	Organizar serviços públicos de interesse local (ver art. 175, CF)
Art. 30, VI	Dispor sobre programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental (ver art. 212, CF)
Art. 30, VII	Dispor sobre serviços de atendimento à saúde da população (ver art. 197, CF)
Art. 30, VIII	Promover ordenamento territorial (uso do solo urbano)

Art. 30, IX	Proteger patrimônio histórico-cultural local
Art. 31, § 1º	Dispor sobre fiscalização financeira e orçamentária do Município
Art. 31, § 3º	Dispor sobre normas para o exercício do direito de o contribuinte questionar as contas do Município
Art. 37, <i>caput</i>	Dispor sobre a organização administrativa municipal
Art. 37, I, II, V	Estabelecer requisitos para preenchimento de cargos públicos e especificar cargos de livre nomeação e exoneração
Art. 37, VI	Regular o direito de livre associação sindical do servidor público
Art. 37, VIII	Reservar percentual dos cargos e empregos públicos para deficientes e definir critérios de sua admissão
Art. 37, IX	Definir casos de contratação por tempo determinado e conceito de excepcional interesse público
Art. 37, XI	Fixar limite máximo de remuneração de servidores
Art. 37, XVIII	Estabelecer conceito e forma de precedência da administração fazendária
Art. 37, XIX	Criação de empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia e fundação pública (lei específica para cada caso)
Art. 37, XX	Autorização legislativa para criação de subsidiárias das entidades mencionadas no item XIX e par a participação de qualquer delas em empresa privada. (lei específica para cada caso)
Art. 37, XXI	Dispor sobre licitação e contratos municipais
Art. 37, § 1º	Regular a publicidade dos órgãos públicos
Art. 37, § 2º	Estabelecer penalidades pela inobservância nos itens I e II do art. 37
Art. 37, § 3º	Disciplinar reclamações contra prestação de serviço público
Art. 37, § 4º	Estabelecer forma e gradação de punições para atos de improbidade administrativa
Art. 39	Instituir regime jurídico do servidor municipal e planos de carreira
Art. 40	Estabelecer o regime previdenciário municipal
Art. 41, § 1º	Estabelecer normas procedimentais para perda do cargo
Art. 144, § 8º	Dispor sobre a criação de guardas municipais
Art. 145, § 1º	Dispor sobre o Código Tributário, a identificação do patrimônio, rendimentos e atividades econômicas dos contribuintes visando o caráter pessoal dos impostos (ver art. 30, III, CF)
Art. 149, § 1º	Instituir contribuição social cobrada dos servidores
Art. 150, § 5º	Determinar medidas de esclarecimento dos consumidores acerca dos impostos sobre mercadorias e serviços.
Art. 156, § 1º	Estabelecer progressividade do imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU)
Art. 164, § 3º	Executar os casos de depósitos dos Municípios em instituições financeiras oficiais
Art. 165	Elaboração das três leis orçamentárias (Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual)
Art. 169, § 1º	Dispor sobre concessão de vantagens ou aumentos de remuneração na lei de diretrizes orçamentárias
Art. 175, Parágrafo único	Dispor sobre o regime de concessão ou permissão para prestação de serviços públicos

Art. 179	Estabelecer tratamento jurídico diferenciado para as empresas de pequeno porte
Art. 182	Definir o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
Art. 193 e 194	Dispor sobre os princípios orientadores da Ordem Social e sobre os programas de Seguridade Social
Art. 195, § 3º	Regular a vedação à contratação com o Poder Público das Pessoas jurídicas em débito com o Sistema de Seguridade Social. (art. 22, XXVII e princípio a ser observado na legislação da União, dos Estados e que conceder benefícios ou incentivos fiscais e creditícios)
Art. 196	Dispor sobre programas de Saúde
Art. 197	Dispor sobre a regulamentação, fiscalização e controle das ações e serviços de saúde (ver art. 30, VII)
Art. 198 e 200	Dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde
Art. 201	Dispor sobre a competência dos planos de previdência social
Art. 202, § 2º	Dispor sobre a contagem recíproca do tempo de serviço
Art. 203 e 204	Dispor sobre a organização da assistência social
Art. 208	Dispor sobre a organização dos sistemas de ensino (ver arts. 206 e 211)
Art. 209	Dispor sobre condições de liberdade do ensino à iniciativa privada
Art. 212, <i>caput</i>	Dispor sobre a aplicação de receitas dos impostos ao ensino (ver art. 30, VI, art. 167, IV)
Art. 213, § 1º	Dispor sobre a destinação para bolsas de estudos dos recursos públicos para o ensino fundamental e médio
Art. 215 e 216	Dispor sobre planos e programas culturais
Art. 216, § 2º	Dispor sobre a gestão da documentação governamental
Art. 216, § 3º	Dispor sobre incentivos à produção e conhecimento de bens e serviços culturais. (são leis específicas)
Art. 217	Dispor sobre planos e programas de desporto (Lei Suplementar)
Art. 217, § 3º	Dispor sobre o incentivo ao lazer
Art. 218	Dispor sobre o desenvolvimento científico, a pesquisa e capacitação tecnológica e o tratamento prioritário à pesquisa científica
Art. 218, § 4º	Apoio e estímulo às empresas
Art. 225	Dispor sobre a competência do município na defesa do meio ambiente
Art. 225, § 1º, III	Definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos
Art. 225, § 2º	Dispor sobre a recuperação por aquele que explora recursos minerais do meio ambiente degradado
Art. 225, § 3º	Dispor sobre sanções administrativas aos infratores que lesem o meio ambiente
Art. 227	Dispor sobre a proteção à criança e ao adolescente (Lei Suplementar)
Art. 227, § 2º	Dispor sobre normas de construção de logradouros, edifícios de uso público e de fabricação de veículos, de transporte coletivo visando as pessoas portadoras de deficiência.
Art. 230	Dispor sobre o amparo ao idoso
Art. 244	Dispor sobre a adaptação dos logradouros às pessoas portadoras de deficiência

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 sociedade⁷. Como forma complementar dessa representação aparece os institutos da democracia participativa na ordem constitucional incentivado a participação direta nas decisões políticas por meio dos Conselhos Setoriais (saúde, educação, ambiental, orçamento participativo, criança e adolescente). 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 eficiência das políticas e programas públicos. As formas não são mutuamente excludentes, podem coexistir e se intercomplementar.

Algumas dessas formas de participação direta estão previstas na Constituição e outras são decorrentes da dinâmica política que se estabelece entre a sociedade e o governo local. 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; legitimar decisões e ações governamentais; criar ou aprofundar a cultura e a prática da cidadania (cultura política).

4.1 Formas de participação social

a) Conselho Setorial: principal canal de participação popular encontrado na esfera de governo, sendo obrigatório nas áreas de saúde, assistência social, criança e adolescentes, meio ambiente 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. A qualidade política e técnica dos conselheiros tem sido componente importante para o bom funcionamento desses colegiados nos municípios.

⁷ BRASIL. Presidência da República. *Guia Básico para Gestão nos Municípios*. Brasília; MP, 2008, pg. 27.

b) 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.

c) 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. O controle social, de acolhida constitucional 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.

Outras formas de participação social se faz por meio da internet e das tecnologias de informação e comunicação (TICs), como nas páginas eletrônicas com informações de natureza diversa sobre o governo e órgãos públicos. O chamado **Governo eletrônico**⁸ consiste no uso das tecnologias da informação (além do conhecimento nos processos internos de governo) e na entrega dos serviços públicos do Município, tanto aos cidadãos como as organizações privadas, públicas ou de terceiro setor. Essa aproximação é feita para superar obstáculos da comunicação entre as duas esferas. As diferentes ferramentas usadas podem ser portais de internet com fóruns, exposição de bancos de dados, aplicativos para telefonia móvel e telefones de serviço, como nas regulações de saúde de marcação de consulta médica.

A Lei nº 12.527/2011 permite o direito do cidadão ao acesso à informação da Administração Pública direta ou indireta como mais um instrumento para transparência do Estado. A lei em sua aplicação se difere em dois meios, transparência ativa, as administrações públicas por própria iniciativa divulgam informações, como registros de despesas, repasses de recursos financeiros, registro de competências e estrutura organizacional, contratos, endereços e telefones e horários de funcionamento das unidades, de modo que seja de fácil acesso a todos, e a chamada transparência passiva que atende demandas dos cidadãos em suas

⁸ Vd. VAZ, José Carlos. Administração Pública e Governança Eletrônica? Possibilidades e Desafios para a Tecnologia da Informação. In: *Governo Eletrônico - Os Desafios da Participação Cidadã*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer. Série Debates no. 24. Dezembro 2002.

especificidades, quando não for possível disponibilizar a informação pedida pelo cidadão no ato, os órgãos terão prazo de 20 dias, com possibilidade de ser prorrogado por mais 10 dias para responder a solicitação.

4.2 No âmbito da Câmara Municipal

A Lei Orgânica (LOM) o Regimento Interno da Câmara Municipal dispõem sobre a participação popular nos debates legislativos, regulando as intervenções e estipulando regras e critérios. A iniciativa popular 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 ou de bairros (art. 29, XIII, CF).

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.

A Câmara Municipal tem mecanismo de controle político, administrativo e financeiro, que abrange aspectos de mérito e de legalidade, sobre contratações, concurso público, operações que tenham efeitos no caixa, bancos e no patrimônio do município. 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 (CPI) para apurar determinados fatos.

4.3 Tribunal de Contas e Ministério Público

A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo dos Tribunais de Contas dos Estados (art. 31, CF). Trata-se de conteúdo prático no campo da administração orçamentária e financeira, que foram guindadas ao texto Constitucional, visando possibilitar que a fiscalização dos atos do Executivo realmente seja exercida, por meios e condições que, enfim, habilitam o Poder Legislativo para a realização dessa atividade. Somente a adoção dos princípios inseridos na Constituição tornará viável a

mais ampla fiscalização a ser exercida pelo controle externo, a cargo da Câmara Municipal, em colaboração com os sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal.

Quanto ao controle externo do Ministério Público, cujo representante no município é o Promotor de Justiça, merece destaque o art. 129, da Constituição Federal, que define as funções institucionais, dentre as quais são relacionadas: “II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia; III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.”

Ciente da necessidade de serem exercitadas tais funções em defesa dos direitos assegurados pela Constituição Federal, pode o Vereador procurar obter a efetiva intervenção do representante do Promotor de Justiça, por intermédio do Poder Legislativo Municipal, que o acionará, solicitando providências.

Conclusão

Estado democrático para ser efetivo deve ser sinônimo de Estado eficiente e com participação popular, deste a elegibilidade até o exercício do governante. A boa governança requer a aliança entre os atores envolvidos. O Município, por ser o ente mais próximo do cotidiano do cidadão, deve ser o laboratório de experimentação de políticas públicas. O governante deve estar a serviço da sociedade e não usando a Administração para si, atuando em cooperação, chamando os setores interessados para o planejamento e a decisão política. O fortalecimento do governo municipal é desafio estratégico, mas que depende da estreita parceria política entre o Legislativo e o Executivo e das organizações locais, fixado no novo pacto federativo de 1988, que reescreveu a repartição de competências constitucional dos entes federados. Couberam aos Municípios novos encargos e maior fatia na repartição orçamentária, pois se aumentaram consideravelmente os recursos financeiros mediante transferência dos fundos de participação. Contudo, houve uma discrepância temporal entre o processo de descentralização política e a situação objetiva dos municípios, que em regra, alcançou as municipalidades sem as condições materiais e formais para a assunção dessas

novas atribuições. Registram-se, assim, as carências de legislação, recursos humanos, projeto estratégico e de instalações adequadas.

O marco legal, quando bem concebidos, é instrumento precioso para a melhoria dos serviços públicos e da atividade econômica municipal, conforme descrito, aferindo além da sua existência a sua qualidade e aplicabilidade.

A melhoria do sistema público é reclamo geral para o atendimento ao cidadão, que está na ponta do sistema federativo. O Município, por ser o ente mais próximo do cotidiano do cidadão, deve ser o laboratório de experimentação de políticas públicas. O governante deve estar a serviço da sociedade e não usando a Administração para si, atuando em cooperação, chamando os setores interessados para o planejamento e a decisão política.

O fortalecimento do governo municipal é desafio estratégico, mas que depende da estreita parceria política entre o Legislativo e o Executivo e das organizações locais, fixado no novo pacto federativo de 1988, que reescreveu a repartição de competências constitucional dos entes federados. Couberam aos Municípios novos encargos e maior fatia na repartição orçamentária, pois se aumentaram consideravelmente os recursos financeiros mediante transferência dos fundos de participação. Contudo, houve uma discrepância temporal entre o processo de descentralização política e a situação objetiva dos municípios, que em regra, alcançou as municipalidades sem as condições materiais e formais para a assunção dessas novas atribuições. Registram-se, assim, as carências de legislação, recursos humanos, projeto estratégico e de instalações adequadas. Muitas vezes, há disponibilidade orçamentária, mas não há agente administrativo que possa atuar de forma satisfatória para planejar e implementar determinada política pública, que atende diretamente o cidadão na ponta do sistema federativo.

A criação efetiva de construção de uma República (*res pública*) deve ser a nossa estratégia política, mas que começa com um Estado eficiente e com participação popular, deste a elegibilidade e o exercício do governante, em cooperação, até a prestação de suas contas. O Estamos longe do mundo ideal da verdadeira “República Brasileira” prometida pela Constituição, que deve ser obra conjunta do Estado e da Sociedade civil, como premissa cívica da vida democrática. Estado democrático para ser efetivo deve ser sinônimo de Estado eficiente e com participação popular, deste a elegibilidade até o exercício do governante. A boa governança requer a aliança entre os atores envolvidos.

Referências

BRASIL. Presidência da República. *Guia Básico para Gestão nos Municípios*. Brasília; MP, 2008, pg. 7 (Publicação institucional da Presidência da República de apoio à transição municipal elaborado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal).

BUZANELLO, José Carlos. Sobre o Estatuto da Regulação no Brasil. In: Maria Teresinha P. Silva e Maurício Zanutelli. (Org.). *Direito e Administração Pública*. Curitiba: Juruá, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2009.

VAZ, José Carlos. Administração Pública e Governança Eletrônica? Possibilidades e Desafios para a Tecnologia da Informação. In: *Governo Eletrônico - Os Desafios da Participação Cidadã*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer. Série Debates no. 24. Dezembro 2002.