

Ministério da Educação – MEC  
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES  
Diretoria de Educação a Distância – DED  
Universidade Aberta do Brasil – UAB  
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP  
Bacharelado em Administração Pública

# **SEMINÁRIO TEMÁTICO II**

## **GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

Joana Stelzer



2014

© 2014. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Todos os direitos reservados.

A responsabilidade pelo conteúdo e imagens desta obra é do(s) respectivo(s) autor(es). O conteúdo desta obra foi licenciado temporária e gratuitamente para utilização no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil, através da UFSC. O leitor se compromete a utilizar o conteúdo desta obra para aprendizado pessoal, sendo que a reprodução e distribuição ficarão limitadas ao âmbito interno dos cursos. A citação desta obra em trabalhos acadêmicos e/ou profissionais poderá ser feita com indicação da fonte. A cópia desta obra sem autorização expressa ou com intuito de lucro constitui crime contra a propriedade intelectual, com sanções previstas no Código Penal, artigo 184, Parágrafos 1º ao 3º, sem prejuízo das sanções cíveis cabíveis à espécie.

**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**

**COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES**

**DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

**DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS**

Universidade Federal de Santa Catarina

**AUTORA DO CONTEÚDO**

Joana Stelzer

**EQUIPE TÉCNICA**

Coordenador do Projeto – *Alexandre Marino Costa*

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos – *Denise Aparecida Bunn*

Capa – *Alexandre Noronha*

Projeto Gráfico – *Annye Cristiny Tessaro*

Editoração – *Annye Cristiny Tessaro*

Revisão Textual – *Patricia Regina da Costa*

Créditos da imagem da capa: extraída do banco de imagens Stock.xchng sob direitos livres para uso de imagem.



# GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Olá Estudante!

Seja bem-vindo ao Seminário Temático II – Gestão Pública Municipal. A partir de agora vamos estudar aspectos elementares no âmbito do Município, todos importantes para a excelência da Gestão Pública.

Lembre-se sempre de que estamos aqui para ajudá-lo, portanto, se precisar de auxílio, entre em contato.

Bons estudos!

A gestão pública, de maneira geral, é bastante complexa, pois, além dos conhecimentos em gestão (planejamento estratégico, gestão de pessoas, empreendedorismo, processo decisório, negociação, entre outros), ela exige o conhecimento normativo, especialmente com relação à aplicabilidade dos princípios da publicidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Em gestão pública, para bem gerir, precisamos tanto conhecer os princípios de gestão quanto a sua legislação. Nesse sentido, vamos começar com a **Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB)** para conhecer um pouco mais sobre o Município e sobre a gestão municipal. O artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) estabelece:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] (BRASIL, 1988, art. 1º)

Com isso, é certo afirmar que o Município integra a organização governamental brasileira, junto com a União, os Estados e o Distrito Federal, caracterizando-se tanto pela autonomia, quanto pelas limitações estabelecidas pela Lei Maior.



Esse é nome tecnicamente adequado. Se conversarmos informalmente sobre a CRFB, falamos simplesmente Constituição, mas, textualmente, é recomendável escrever deste modo.

Observe que dependendo do autor que você vier a ler, poderá encontrar outras classificações, pois elas são doutrinárias.

A autonomia municipal é de cunho administrativo, político e financeiro, aspectos importantes do federalismo nacional (embora a federação seja formada pelos Estados, e não pelos municípios). Cumpre perceber que a repartição de competências dentro da história do ente federativo ocorreu de forma bastante rápida, nem sempre permitindo ao gestor público conscientizar-se de novos direitos e obrigações, sempre legalmente estampados.

A diversidade da realidade dos Municípios brasileiros somada aos diretos, mas, também, às limitações nas condições para o exercício das competências municipais, fez emergir o aprofundamento das disparidades locais e regionais do país, em especial pela significativa ampliação do número de Municípios. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2008)

Dessa circunstância surgiram desafios locais:

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. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2008, p. 7)

Percebam que o grifo da citação anterior não é nosso, mas do Ministério do Planejamento.

*Mas, o que significa a autonomia municipal? Bem, essa resposta pode ser bem longa. Vamos a algumas considerações, mas a “algumas” mesmo, pois poderíamos ficar muito tempo falando sobre o assunto, todavia, nosso seminário não teria fim.*

De acordo com Ferrari (2012, p. 79), a ideia de autonomia “[...] está ligada à capacidade de organização e ação, que constitui o aspecto político, administrativo e financeiro”. Para Celso Ribeiro Bastos (2010, p. 120), autonomia “[...] significa a capacidade ou poder de gerir os próprios negócios dentro de um círculo prefixado pelo ordenamento jurídico que o embasa”. Hely Lopes Meirelles (2013, p. 94) leciona o seguinte acerca do tema:

A Autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros, Distrito Federal como os Municípios têm sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito público subjetivo de organizar seu governo e prover sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça.

*Certo, mas quais são essas prerrogativas e limites? Vamos ver alguns aspectos sobre o assunto.*

Primeira condição importante e que deve ser lembrada é que o Município não está subordinado ao Governo Estadual, tampouco ao Governo Federal.

Segundo aspecto a lembrar, onde está garantida a autonomia? Vamos ler o artigo 18 da CRFB, que diz o seguinte:

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos **autônomos**, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988, art. 18, grifo nosso)

Para completar esse dispositivo, é preciso ainda visitar também o artigo 34, VII, c, da CRFB: “A União não intervirá nos Estados nem

no Distrito Federal, exceto para: [...] VII. assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: [...] c) autonomia municipal”.

Outro dispositivo importante da Lei Magna é o seguinte:

Art. 29 O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos [...] (BRASIL, 1988, art. 29)

Recomendamos seguir essa visão tripartida, contudo, é certo que há muitos posicionamentos sobre o tema e, dependendo do autor escolhido, é possível dividir a autonomia de outras formas. Para Nelson Nery Costa (2014), por exemplo, a autonomia é dividida em administrativa, política (consiste na eletividade dos dirigentes políticos), financeira e legislativa (possibilidade do Município auto-organizar-se).

E, finalmente, cumpre trazer também o artigo 30, III, CRFB:

Art. 30 Compete aos Municípios:

[...]

III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

[...] (BRASIL, 1988, art. 30)

Ótimo! Com essas diretrizes podemos afirmar o seguinte: a autonomia municipal é **tríplice**, observe o que diz Ferrari (2012, p. 84):

- ▶ **Administrativa:** ou seja, exerce as competências e os poderes estabelecidos constitucionalmente ou que não lhe sejam vedados pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual, especialmente delineadas no artigo 30, CRFB.
- ▶ **Política:** auto-organiza-se mediante a aplicação de sua Lei Orgânica Municipal e a edição de suas próprias leis.
- ▶ **Financeira:** caracterizada pela instituição e arrecadação dos tributos, nos termos dos artigos 145, 156 e 158 da CRFB, bem como pelo recebimento de repasse das verbas concernentes a tributos arrecadados por outras esferas administrativas, União e Estados-membros).

Sobre este assunto, sugerimos que você leia o artigo 149, §1º da CRFB.

Observe que Nelson Nery Costa (2014) esclarece que os recursos obtidos pelo município denominam-se receita municipal e podem ser oriundos de: a) **receita originária**, obtida pelo Município como as pessoas de direito privado, ou seja, por intermédio da exploração econômica do seu patrimônio (chamado *preço quase privado*, quando as cobranças resultam atividades industriais ou comerciais, no qual o Município procura obter lucro dos seus bens); ou, do monopólio dos serviços públicos (chamado *tarifa*, quando há monopólio da atividade estatal ou exploração de serviço público, a exemplo da distribuição de água); b) **receita derivada**, resultante do *ius imperium* do Município, ou seja, quando tem origem no patrimônio dos particulares, por intermédio da tributação.

Considerando tal perspectiva normativa, vamos voltar à afirmação do Ministério do Planejamento: **Aprimorar a gestão pública é colocar em prática a autonomia**. Isso ficou mais claro agora? Fazer uma gestão pública de excelência significa colocar em prática as três autonomias: administrativa, política e financeira.

*Muito bem, como está o seu conhecimento sobre o assunto? Recomendamos que você realize a leitura da CRFB para melhor situar os dispositivos já citados, de modo que não se perca a visão de conjunto. Agora, preparamos para vocês uma atividade sobre a gestão pública municipal, que vai desde sua caracterização até avaliação de aspectos mais específicos, pautados fortemente pela questão da autonomia. Observe todas as recomendações e bom trabalho!*

## Atividade para Entrega e Apresentação Presencial


1. Os grupos devem ser formados de 4 a 6 participantes.
2. Deve ser escolhido um Município catarinense (que, a partir de agora, deve ser reconhecido como o “**seu Município**”). Essa escolha deve ser realizada em conjunto com o tutor presencial, pois não deve haver repetição de Município para cada polo. Cada polo deve se organizar nesse sentido. A pesquisa precisa ser organizada segundo o *template* que está na página da disciplina.
3. Toda a **Fundamentação Teórica** será sobre (I) aspectos que o grupo julga relevantes acerca de Gestão Pública Municipal, além das (II) seguintes questões:
  - 3.1 Diferencie soberania e autonomia. Qual é a importância dessa diferença?
  - 3.2 Diferencie os conceitos de Prefeito, Prefeitura e Município.
  - 3.3 O que é Lei Orgânica? Antes da CRFB os Municípios podiam elaborar suas próprias Leis Orgânicas? Explique.
  - 3.4 A Lei Orgânica depende da sanção do Poder Executivo? Justifique.
  - 3.5 De quem pode ser a iniciativa de criação de leis municipais?
  - 3.6 O que é discricionariedade? O que é discricionariedade do Poder Executivo Municipal?
  - 3.7 O que é foro privilegiado? O que é foro privilegiado para um prefeito segundo a CRFB?
  - 3.8 O que é iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou do bairro?
  - 3.9 O que são crimes de responsabilidade?
4. A Parte da Pesquisa responderá aos itens a seguir e será dividida em cinco partes, conforme segue.

#### 4.1 Caracterização do seu Município:

- a) O seu Município foi objeto de criação, desmembramento, anexação ou fusão?
- b) História (inclusive antes da criação do Município, se possível).
- c) Geografia: território, relevo, clima, vegetação, hidrografia, mapa, outros aspectos julgados relevantes.
- d) Demografia (dados do IBGE) – índice de natalidade, índice de mortalidade, migrações, taxa de envelhecimento, outros aspectos julgados relevantes.
- e) Economia – segmentos econômicos que se destacam (trazer números e estatísticas), produção agrícola, pecuária, comércio, serviços, perspectivas futuras (empresas que vão se instalar, eventos importantes que irão ocorrer, entre outros), **exportação/importação**, outros aspectos julgados relevantes.
- f) Dados sociais: avaliação do IDH, índice de Gini, longevidade, renda, índice de escolaridade, outros aspectos julgados relevantes.

#### 4.2 Poder Legislativo:

- a) Descreva o Poder Legislativo do seu Município (qual é a competência que ele possui? Qual é a quantidade de vereadores? qual é a formação do Plenário? quem forma a Mesa (quem é o Presidente)? Existem Comissões permanentes (explique) e/ou especiais?
- b) O limite do número de vereadores foi observado? Demonstre o cálculo e explique.
- c) O subsídio dos vereadores foi observado? Demonstre o cálculo e explique.
- d) O total das despesas com a remuneração dos vereadores foi observado? Demonstre o cálculo e explique.



Veja sobre exportações por município em: <http://www.mdic.gov.br/sitio/sistema/balanca/>. Se possível, abra os valores para destacar os principais produtos/serviços exportados/importados e contextualize no âmbito da economia local.

- e) As Câmaras municipais devem ser avisadas sobre liberação de recursos federais? Explique.
- f) No seu Município há alguma lei decorrente de iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou do bairro? Comente.
- g) Qual é o limite da Câmara Municipal com folha de pagamento, incluído o gasto com subsídio de seus vereadores? Isso é/foi observado? Comente.
- h) Qual é a previsão constitucional para crimes de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal? No seu Município isso já ocorreu? Comente.

#### 4.3 Poder Executivo:

- a) Identifique o Prefeito (quem é?) e a Prefeitura (sede) no seu Município.
- b) Descreva o Poder Executivo do seu Município. Apresente o organograma, destaque as secretarias existentes, apresente suas competências legais. Escolha três secretarias que o grupo julga mais importantes, justificando a escolha.
- c) A Lei Orgânica prevê férias remuneradas ao Prefeito? Quando sai de férias, o Prefeito deve comunicar isso a alguém/algum órgão?
- d) Qual é a previsão constitucional para crimes de responsabilidade do Prefeito Municipal? No seu Município isso já ocorreu? Comente.
- e) O Prefeito tem foro privilegiado?

#### 4.4 Autonomia do seu Município:

- a) Caracterize a autonomia administrativa do seu Município, comentando sobre a implementação de alguns incisos do artigo 30, CRFB (o grupo deve escolher três dos nove incisos do artigo 30 e comentar sobre a gestão do Município sobre tais assuntos).

O inciso VI do artigo 30, CRFB, foi revogado.



- b) Caracterize a autonomia política do seu Município, trazendo aspectos gerais da Lei Orgânica e relatando se ela é compatível para a realidade local (traga aspectos positivos e negativos da Lei Orgânica).
- c) Caracterize a autonomia financeira do seu Município, destacando os tributos existentes e verbas recebidas (não há necessidade de um detalhamento exaustivo, mas, o grupo deve possuir uma visão geral dos recursos que o Município possui para gerir).

#### 4.5 Gestão Municipal:

- a) Após o detalhamento solicitado acerca do seu Município em todas as considerações anteriores, como avaliaria (péssima, ruim, boa, muito boa, excelente) a gestão municipal? Justifique sua resposta.

## Referências

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

COSTA, Nelson Nery Costa. **Direito municipal brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Forense, 2014.

CRFB. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (promulgada em 5 de outubro de 1988). 49. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CRFB. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 (promulgada em 5 de outubro de 1988). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2014.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito municipal**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, (Brasil). **Guia básico para gestão nos municípios**. Brasília: MP, 2008. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segex/brasil\\_municipios/Inicio\\_18\\_12.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segex/brasil_municipios/Inicio_18_12.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2014.