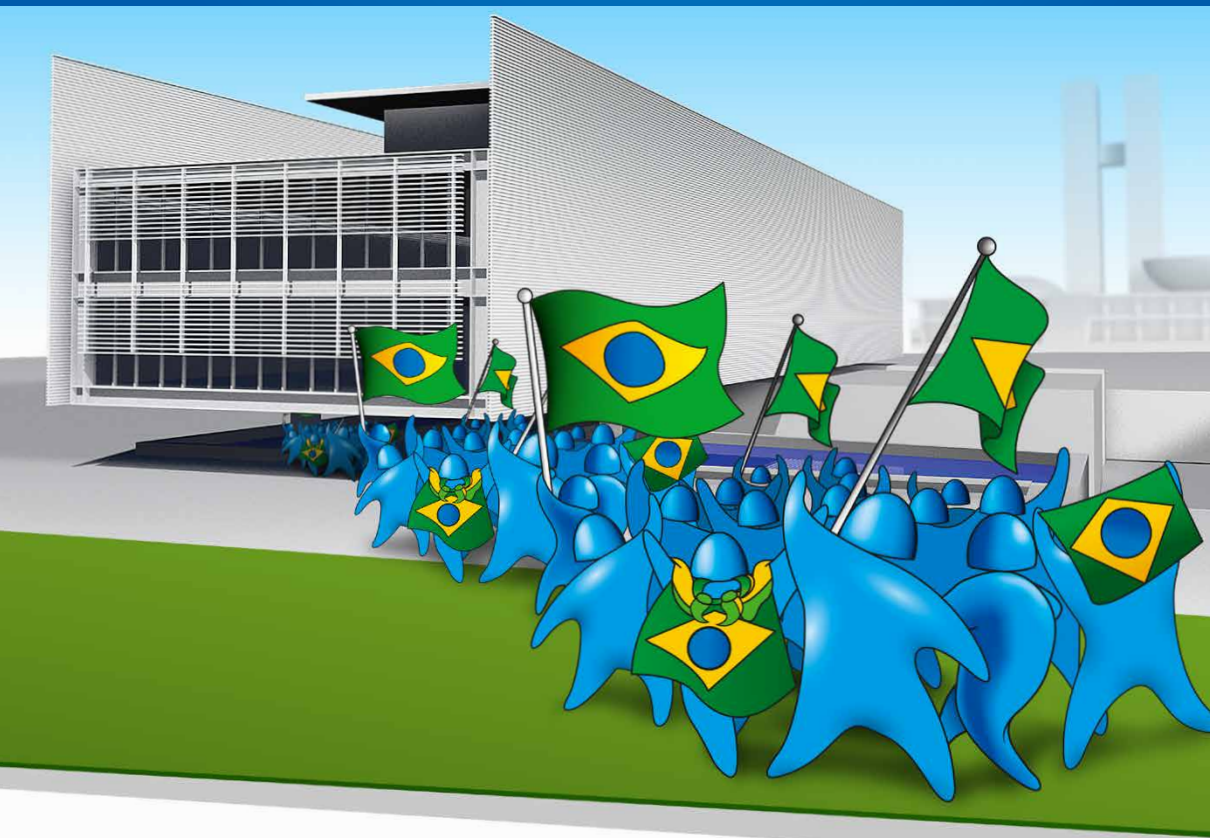


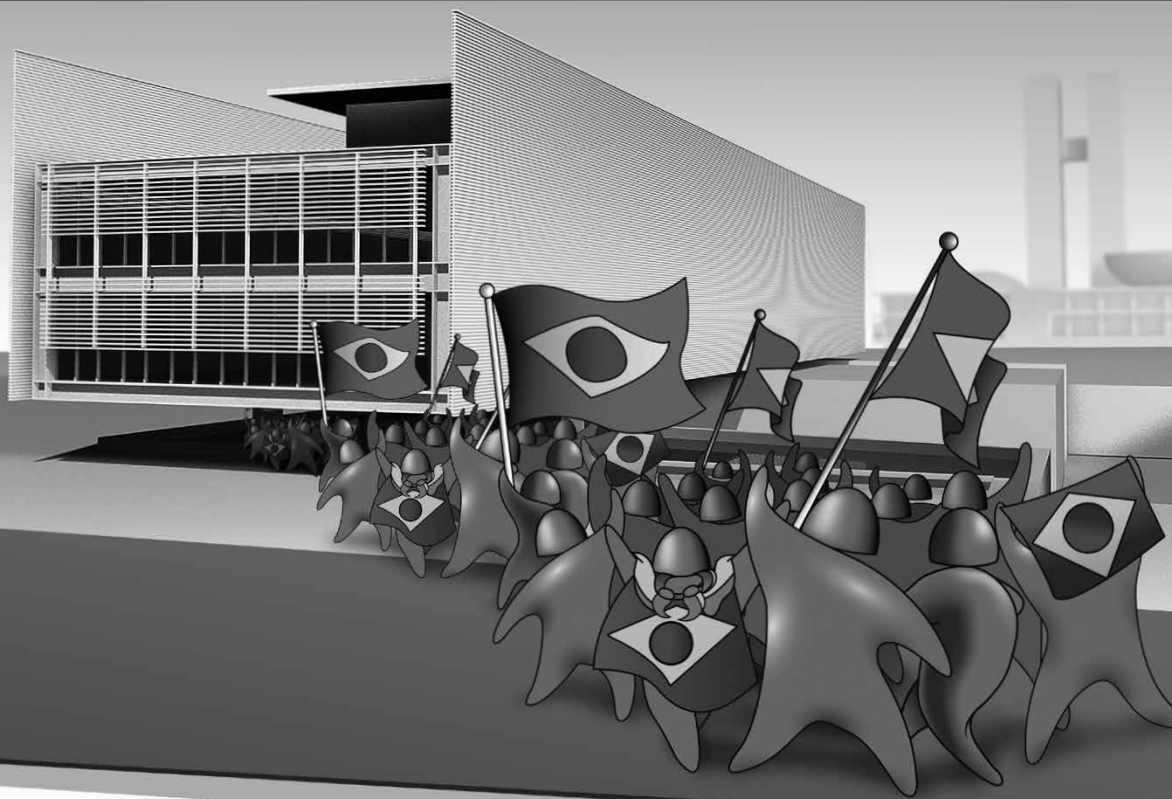
JURÍDICO

Ponto de Partida para uma gestão de qualidade

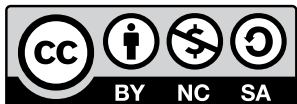


JURÍDICO

Ponto de Partida para uma gestão de qualidade



2016 Confederação Nacional de Municípios – CNM.



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

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

Autores

Cristina Aguiar Ferreira da Silva
Jamille Lavale de Carvalho Henriques de Moura
Juliana dos Santos Loiola
Lillian Callafange dos Reis
Maria Aparecida Cardoso da Silveira
Rodrigo Garrido Dias
Vanessa Alexandra Santos Rezende
Wesley Rocha
Tiago Rangel Soares Silva
Elena Garrido

Diretoria-Executiva

Gustavo de Lima Cezário

Revisão de textos

Keila Mariana de A. O. Pacheco
Svendla Chaves

Diagramação

Themaz Comunicação

Supervisão Técnica e Editorial

Elena Pacita Lois Garrido

Ficha catalográfica:

Confederação Nacional de Municípios – CNM
Jurídico: Ponto de partida para uma gestão de qualidade – Brasília: CNM, 2016.
88 páginas.
ISBN 978-85-8418-063-9
1. Jurídico. 2. Gestão. 3. Município. 4. Administração pública municipal. *I. Título*



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

Diretoria CNM – 2015-2018

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

Carta do Presidente



Prezado(a) Municipalista,

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

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

Nesta obra, integrante da coletânea, sob o título *Jurídico: ponto de partida para uma gestão de qualidade*, o gestor poderá ter noções gerais da área jurídica, bem como do que deve buscar como administrador, com o intuito de obter ou revisar conhecimentos.

Uma gestão bem-sucedida passa necessariamente pelo cumprimento dos princípios constitucionais, e o primeiro deles é o da legalidade, que precisa ser observado em todas as práticas administrativas, já que ao gestor público somente é permitido fazer aquilo que a lei expressamente autoriza. Portanto, os itens a seguir elencados precisam ser atendidos com rigor pelos administradores públicos, visto ter a res pública, rito diferenciado no seu trato e uso.

Boa leitura e uma excelente gestão!

Paulo Ziulkoski

Presidente da CNM

Sumário

1.Noções Fundamentais	11
1.1 Competências do Município	11
1.2 Atribuições do Poder Executivo (prefeitura municipal)	14
1.3 Atribuições do Poder Legislativo (Câmara Municipal de Vereadores) ...	15
1.4 Participação do Poder Executivo no processo legislativo	16
1.4.1 Iniciativa privativa do prefeito.....	16
1.4.2 Urgência para votação de projeto de lei apresentado pelo prefeito.....	17
1.4.3 Sanção.....	18
1.4.4 Promulgação.....	18
1.4.5 Publicação	18
1.4.6 Veto	19
1.5 Leis fundamentais para a gestão	20
1.5.1 Constituição Federal	20
1.5.2 Lei de Responsabilidade Fiscal	20
1.5.3 Lei 4.320/1964	21
1.5.4 Lei Orgânica	21
1.5.5 Estatuto dos Servidores Públicos Municipais	22
1.5.6 Lei de Estrutura Administrativa Municipal	22
1.6 Controle interno	22
1.7 Órgãos de fiscalização	23
1.7.1 Câmara de Vereadores	23
1.7.2 Tribunal de Contas do Estado ou do(s) Município(s).....	23
1.7.3 Ministério Público	25
1.8 Tributos municipais.....	27
1.8.1 IPTU	28
1.8.2 ITBI.....	30
1.8.3 ISS.....	31
1.8.4 Taxas	34
1.8.5 Da Contribuição de Melhoria	36

1.9 Instrumentos de planejamento	37
1.9.1 Plano Plurianual	38
1.9.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias.....	39
1.9.3 Lei Orçamentária Anual.....	41
2.Falhas mais comuns cometidas pelas Administrações Municipais.....	42
2.1 Pagamento de diárias.....	42
2.2 Cargos em comissão	43
2.3 Serviços extraordinários (horas extras).....	45
2.4 Terceirizações	46
2.5 Contratação por tempo determinado	46
2.6 Publicação dos atos da administração pública.....	48
2.7 Realização de concursos públicos	49
2.8 Suspeita de fraude durante a realização do concurso.....	51
2.9 Licitações (Lei 8.666/1993).....	52
2.10 Obras.....	53
2.11 Receitas.....	54
2.12 Ações judiciais	54
3. Outros Temas Fundamentais de Interesse da Administração	56
3.1 Fazenda Pública em juízo.....	56
3.1.1 Da representação.....	56
3.1.2 Dos prazos processuais.....	57
3.1.3 Da execução fiscal	59
3.1.4 Dos embargos à execução.....	61
3.2 Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei municipal	63
3.3 Transferência dos ativos de iluminação pública	66
3.4 Os precatórios e os desdobramentos da Emenda Constitucional 62/2009.....	69
3.4.1 Modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade da emenda.....	70
3.4.2 Desdobramentos	74
3.5 Noções gerais sobre o endividamento previdenciário	75
3.6 Marco regulatório das organizações da sociedade civil – Lei 13.019/2014.....	79
4. Bibliografia	84

Resumo

A administração pública, em geral, e a municipal, em especial, exigem do gestor cuidados éticos, morais e legais permanentes, visto que o trato dos bens e rendas públicas possuem rito especial para o uso e para a prestação de contas. O presente trabalho pretende repassar aos gestores locais de todo o Brasil as práticas e as obrigações que devem ser atendidas com especial cuidado por ensejarem a responsabilização do prefeito e o enquadramento na Lei de Improbidade Administrativa e na Lei dos Crimes Fiscais, que trazem consequências graves para a pessoa física do administrador público, além da Lei da Ficha Limpa, que impacta diretamente na vida pública do agente político.



1. Noções Fundamentais

1.1 Competências do Município

Vivemos em uma Federação, ou seja, o poder político está distribuído ao longo do território brasileiro por meio de seus Entes federados (União, Distrito Federal, Estados e Municípios). Não existe hierarquia entre eles. Todos atuam com base em competências estabelecidas pela Constituição Federal.



Não há hierarquia entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O critério para a distribuição das competências é o da prevalência do interesse. À União compete o interesse nacional, aos Estados o interesse regional, e aos Municípios o interesse local.



ATENÇÃO!

Competem ao Município os assuntos em que há predomínio do interesse local. As competências municipais estão listadas no art. 30 da Constituição da República.

A Constituição Federal (CF) reservou, no art. 23, competências administrativas comuns entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesse elenco de matérias, as quatro entidades federativas devem atuar. São elas:

Art. 23. [...]

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 ou cultural;

V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

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. (BRASIL, 2010)

Além das competências comuns acima referidas, reservou a Constituição competências administrativas privativas dos Municípios no art. 30, incs. III a IX, a saber:

Art. 30. [...]

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

IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

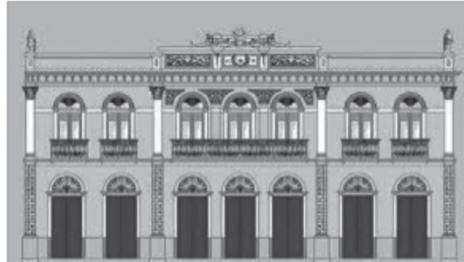
VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

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

Já no que diz respeito às competências legislativas, compete ao Município o seguinte:

- editar a sua lei orgânica (art. 29, caput, CF);
- legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, CF);
- suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, tendo como parâmetro o interesse local (art. 30, II, CF);
- editar o seu plano diretor (art. 182, §1º, CF);
- competência tributária (art. 156, CF).

1.2 Atribuições do Poder Executivo (prefeitura municipal)



A prefeitura municipal é o órgão pelo qual se manifesta o Poder Executivo – de forma que, no nosso sistema de separação das funções estatais (art. 2º, CF), não cabe a ele de forma típica legislar, bem como não é atribuição típica do Poder Legislativo administrar.

Em apertada síntese, incumbe ao Poder Executivo converter os mandamentos abstratos (regras estabelecidas pela Câmara) em atos administrativos concretos que viabilizem o exercício da atividade administrativa.

A atividade administrativa pode ser dividida da seguinte maneira:

- atividade de fomento: incentivo à iniciativa privada para a realização do interesse público. Ex.: incentivos fiscais para a instalação de indústria;
- polícia administrativa: consiste nas restrições ao exercício de direitos individuais em prol do coletivo. Ex.: vigilância sanitária e concessões de alvarás;
- serviço público: toda atividade que objetiva satisfazer necessida-

des coletivas. Pode ser realizada direta ou indiretamente. Ex.: serviços de educação e saúde de forma direta e transporte coletivo, em regra, de forma direta por meio de concessão para empresa privada de ônibus;

- intervenção administrativa: compreende a regulamentação e fiscalização da atividade econômica de natureza privada, bem como a própria atuação direta do Estado na atividade econômica, normalmente por meio de empresas públicas e sociedades de economia mista.

1.3 Atribuições do Poder Legislativo (Câmara Municipal de Vereadores)

A função principal da Câmara é fazer leis (função legislativa). Essa função revela a soberania popular no seu sentido mais latente, qual seja, o povo decidindo por meio de seus representantes eleitos (vereadores) a respeito de quais parâmetros normativos



(limites legais) tem o Poder Executivo para desempenhar a sua missão. Em síntese, aparece aqui o princípio da legalidade a revelar que ao agente público só é permitido fazer o que está expressamente definido em lei.

Outra importante função do Legislativo é a fiscalizadora, que pode ser exercida individualmente por seus membros ou por comissão designada para esse fim. Esse controle político é um dos pilares da separação dos poderes e do próprio regime democrático.

1.4 Participação do Poder Executivo no processo legislativo

De acordo com o art. 30 da Constituição Federal, entre as competências do Município estão legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual no que couber e instituir tributos (impostos, taxas e contribuições de melhoria) de sua competência.



A competência é exercida pelo prefeito e vereadores, conjuntamente, que são as autoridades representativas do Município.

Algumas leis são de iniciativa do chefe do Poder Executivo e devem seguir o rito estabelecido pelo processo legislativo.

1.4.1 Iniciativa privativa do prefeito

São de iniciativa do prefeito as leis sobre:

- criação, extinção e transformação de cargos, funções e empregos públicos na administração ou aumento de sua remuneração;
- organização administrativa;
- regime jurídico, provimento de cargos e estabilidade de servidores públicos;
- lei que institui o plano plurianual (PPA);
- lei de diretrizes orçamentárias (LDO); e
- lei orçamentária anual (LOA).

1.4.2 Urgência para votação de projeto de lei apresentado pelo prefeito

A Constituição Federal, no art. 64, §1º, dispõe que ao presidente da República é autorizado solicitar urgência para projetos de sua iniciativa.

Algumas constituições estaduais também autorizam o governador a solicitar urgência em projetos.

Diante disso, por analogia, entende-se que o prefeito pode solicitar urgência para os projetos de sua iniciativa.

De acordo com o §2º do art. 64, o prazo para apreciação do projeto com urgência na área federal é de até 45 dias, contados do pedido de urgência, prazo este que é seguido pelos Municípios, sendo que ficará suspenso durante o período de recesso da Câmara de Vereadores.

Se, ao término do prazo, não for votado, o projeto entrará na ordem do dia, em primeiro lugar, até que seja votado.

É imprescindível a manifestação da Câmara. Sem a votação, embora vencido o prazo, o projeto não será considerado aprovado.

A Câmara tem de votar, rejeitando ou aprovando, total ou parcialmente, o projeto.

Geralmente a solicitação de urgência não pode ocorrer quando se tratar de proposta de emenda à Lei Orgânica do Município, projeto de lei estatutário ou equivalente a código, ou que dependa de *quorum* especial para aprovação.

Em tese, os casos em que não se admite a solicitação de urgência estão descritos na Lei Orgânica dos Municípios.

A solicitação de urgência pode ser feita no momento da apresentação do projeto ou durante sua tramitação.

Além da iniciativa para propor leis, o prefeito participa do processo legislativo pela sanção, promulgação, publicação ou veto da proposição que lhe é enviada após tramitação regimental pelo plenário da Câmara de Vereadores.

1.4.3 Sanção

O prefeito tem prazo para se manifestar sobre o projeto, podendo aprovar, sancionar, rejeitar ou vetar. Esse prazo deve ser verificado na Lei Orgânica do Município.

A sanção, que é a aprovação do projeto de lei pelo Executivo, pode ser expressa ou tácita.

Será expressa quando o prefeito se manifestar e tácita quando silenciar, no prazo fixado pelo regimento interno da Câmara de Vereadores.

É importante destacar que as propostas de emendas à Lei Orgânica do Município, os decretos legislativos e as resoluções não estão sujeitas à sanção.

Diante disso, não são encaminhadas ao prefeito, sendo promulgadas pelo presidente da Câmara de Vereadores.

Após a sanção segue-se para a promulgação.

1.4.4 Promulgação

A promulgação é o ato solene que atesta a existência da lei e pode ser realizada pelo chefe do Poder Executivo ou pelo presidente da Câmara de Vereadores (caso de sanção tácita ou rejeição de veto).

Assim, silenciando sobre o projeto, cumpre ao prefeito promulgá-lo e, se não o fizer, cabe ao presidente da Câmara fazê-lo, seguindo os prazos estabelecidos no regimento interno.

1.4.5 Publicação

Após aprovada, a lei precisa ser publicada para se tornar conhecida e ter vigência.

A publicação da lei poderá ser feita no jornal local, se houver, ou afixando-se no quadro de avisos da prefeitura, independentemente da divulgação por outros meios.

A publicação deve ser providenciada por quem promulga a lei.

1.4.6 Veto

É a oposição formal do prefeito ao projeto de lei aprovado pelo Legislativo e remetido para sanção ou promulgação.

Ao prefeito é permitido vetar o projeto:

- totalmente, portanto contra o projeto todo; ou
- parcialmente, abrangendo texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.

- Prazo

O prefeito tem prazo, estipulado na legislação local, para vetar o projeto.

- Razões

O veto deve ser justificado. O prefeito justifica o veto considerando o projeto inconstitucional, ilegal ou contrário ao interesse público.

- Comunicação

É dever do prefeito comunicar de forma breve à Câmara de Vereadores o veto ao projeto, bem como os motivos.

- Votação

A Câmara de Vereadores tem a obrigação de levar a votação o veto, não podendo modificá-lo. O veto é apreciado em prazo legal, somente podendo ser rejeitado por maioria qualificada.

Esgotado sem deliberação, a contar do seu recebimento, o veto será colocado em primeiro lugar na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

É dessa forma que ocorre no Congresso Nacional: vota-se a matéria vetada. Vota-se sim ou não. O voto sim aprova o projeto ou o dispositivo vetado. O voto não rejeita o projeto ou dispositivo.

1.5 Leis fundamentais para a gestão

1.5.1 Constituição Federal

A Constituição é a lei das leis dentro do sistema jurídico do país. O Estado brasileiro (República Federativa do Brasil) se expressa para concretizar os mandamentos contidos na Lei Fundamental. Não há vontade acima da Constituição.

Segundo Konrad Hesse, a Constituição deve ser entendida como a “ordem jurídica fundamental de uma comunidade”, estabelecendo o seguinte:

- fixa os princípios diretores segundo os quais se deve formar a unidade política e desenvolver as tarefas estatais;
- define procedimentos para a solução dos conflitos no interior da comunidade;
- disciplina a organização e o processo de formação da unidade política e da atuação estatal; e
- cria as bases e determina os princípios da ordem jurídica global.¹

1.5.2 Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade fiscal, tem como principais objetivos o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização, objetivando o equilíbrio financeiro das contas públicas.

O planejamento será norteado pelo Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e as audiências públicas, que possibilitarão a participação da população na discussão destes instrumentos de planejamento. A transparência se

¹ HESSE, Konrad. Elementos de direito Constitucional da República Federal da Alemanha, 1998. In: MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 10.

dará por meio dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) e Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), suas respectivas publicações, e pela publicação em tempo real das entradas de receitas e saídas correspondentes às despesas, além dos processos licitatórios, dos contratos neles originados e dos pagamentos efetuados por conta destes. O controle será exercido pelos Tribunais de Contas, pelos órgãos de controle interno e pela sociedade. Por fim, a responsabilização do agente terá como base a Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais), que imputa punições aos gestores que desrespeitarem a legislação e que, para tanto, alterou o Código Penal e o Decreto-Lei 201/1967, que estabelece os crimes de responsabilidade dos agentes políticos locais.

1.5.3 Lei 4.320/1964

A Lei 4.320/1964 é a legislação em vigor de maior importância para a contabilidade das entidades do setor público, pois define procedimentos específicos para sua realização. Ela dispõe sobre normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, e deve ser trabalhada conjuntamente com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.5.4 Lei Orgânica

É a lei básica de organização do Município. Ela deve atender aos preceitos e princípios da Constituição da República, bem como da Carta estadual. Nela estarão expressas as competências dos poderes municipais e as competências privativas do prefeito municipal, entre outras regras que nortearão a ação administrativa e legislativa no Município. A Lei Orgânica, após aprovada por dois terços dos membros da Câmara, por ela será promulgada.

1.5.5 Estatuto dos Servidores Públicos Municipais

Com a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), exarada em agosto de 2007 nos autos da ADI 2.135/DF, retornou o mandamento original da Constituição relativo à necessidade de estabelecimento de um regime jurídico único (estatutário ou celetista) para os servidores públicos.

Escolhido o regime estatutário, deve ser ele estabelecido por uma lei específica (Estatuto) em que estará regrada a relação entre os servidores e a administração. Nela encontraremos os direitos e deveres dos agentes públicos, assim como dispositivos a respeito do processo administrativo, dentre outras normas de organização interna do serviço público no Município.

1.5.6 Lei de Estrutura Administrativa Municipal

Os órgãos integrantes do Poder Executivo (secretarias, diretorias, setores, seções etc.) são criados na Lei de Estrutura. Nela está a organização da chamada “máquina administrativa” com definição clara de atribuições. Em regra, a Lei de Estrutura deve dispor também sobre os Quadros de Cargos e respectivas funções.

1.6 Controle interno

O controle interno dos Municípios tem previsão expressa na Constituição Federal (art. 31) e sua finalidade é a verificação do cumprimento dos princípios constitucionais da administração, bem como a avaliação da execução das metas previstas no Plano Plurianual (PPA) e dos programas constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).



É obrigação do sistema de controle interno e do órgão central a verificação do cumprimento dos princípios da administração pública em todos os atos de governo, bem como a verificação do cumprimento dos limites da LRF e a emissão de parecer que acompanhará o Relatório de Gestão Fiscal.

A recomendação da CNM é no sentido de que ele seja integrado por servidores estáveis do Município, que poderão auxiliar com segurança na prevenção de equívocos ocorridos no dia a dia da administração.

1.7 Órgãos de fiscalização

1.7.1 Câmara de Vereadores

Como ressaltado, uma das funções do Poder Legislativo é fiscalizar os atos do Poder Executivo, verificando o cumprimento dos princípios constitucionais da administração, bem como o atendimento ao interesse público.

Esse controle faz parte do sistema de separação dos poderes (*checks and balances*) e está expresso no art. 31 da Constituição Federal: “Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo [...]” (BRASIL, 2010).

1.7.2 Tribunal de Contas do Estado ou do(s) Município(s)

O principal auxiliar do Poder Legislativo (Câmara de Vereadores) na tarefa do controle externo são os Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) e, onde houver, os Tribunais de Contas dos Municípios (TCMs).

Dentre outras atribuições, incumbe aos Tribunais de Contas o seguinte:



- apreciar as contas anuais dos gestores municipais, emitindo parecer prévio;
- julgar as contas dos administradores e responsáveis por bens e dinheiros públicos;
- apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, bem como as concessões de aposentadoria e pensões;
- realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nos poderes municipais;
- fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados por outro Ente mediante convênio, acordo, ajuste ou outro instrumento congênere;
- aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade das despesas ou irregularidade das contas, as sanções previstas na legislação;
- estabelecer prazo para que sejam tomadas as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;
- sustar atos administrativos declarados irregulares;
- representar, junto ao Ministério Público e à Câmara de Vereadores, sobre irregularidades ou abusos apurados nas inspeções ou auditorias.

Cumprе ressaltar que as decisões dos Tribunais de Contas das quais resultem imputação de débito ou multa têm eficácia equivalente a título executivo extrajudicial.

O parecer emitido sobre as contas do titular do Poder Executivo é encaminhado ao Legislativo com recomendação pela aprovação ou não e normalmente orienta a decisão do Poder.

Independentemente da decisão do Poder Legislativo, todas as contas são encaminhadas ao Ministério Público Especial para que nelas opine. No caso de serem julgadas irregulares, o órgão encaminhará

cópia dos autos ao Ministério Público Estadual, que promoverá a ação competente para responsabilização do gestor.

O Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas foi criado pelo art. 130 da Constituição Federal, e sua função primordial é a defesa da ordem jurídica. Além disso, incumbe ao Ministério Público Especial o que segue:

- comparecer a todas as sessões do Tribunal de Contas, sob pena de nulidade das deliberações adotadas;
- opinar em todos os processos relativos à função fiscalizadora do TCE;
- propor a instauração de tomadas de contas especiais e extraordinárias e ainda representar a outros órgãos o conhecimento de atos de irregularidade apurados;
- pode ainda interpor recursos, apresentar pedidos de revisão de decisões e, principalmente, fazer cumprir as decisões do Tribunal de Contas do Estado.

1.7.3 Ministério Público

O Ministério Público é instituição permanente, essencial ao exercício da função jurisdicional do Estado, devendo ele zelar pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais disponíveis.

Os órgãos do Ministério Público (promotor de Justiça, procurador da República ou promotor do Trabalho) são na verdade advogados da sociedade. Sua atuação deve resguardar o interesse público, exigindo que as autoridades caminhem sempre para a concretização do bem comum.

FIQUE DE OLHO!



A CNM adverte para os cuidados que os prefeitos devem ter ao assinarem os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs). É usual prefeitos assumirem responsabilidades que sequer são da competência do Ente público local e/ou carecem de autorizações previstas nos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) para tanto.

Ilustramos a afirmação acima com uma decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) a respeito da impossibilidade de cumprimento de um Termo de Ajuste de Conduta:

2ª Câmara Cível
Apelação nº 000.254.782-6/00
Julgado em 25/02/2003

EMENTA

EXECUÇÃO – MINISTÉRIO PÚBLICO – TERMOS DE AJUSTES DE CONDUTAS – DESCUMPRIMENTO PELOS MUNICÍPIOS – IMPOSSIBILIDADE DE CUMPRIMENTO UMA VEZ QUE O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTAS EXECUTADO CONSISTE EM COMPROMETIMENTO DO ERÁRIO COM A ORDENAÇÃO DE DESPESAS PARA AS QUAIS INEXISTIA PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, O QUE ESTÁ EM DESACORDO COM A LEI 4320/64, CONCLUI-SE A OBRIGAÇÃO FOI ASSUMIDA DE FORMA ILEGAL, NÃO PODENDO O SEU DESCUMPRIMENTO GERAR QUALQUER RESPONSABILIZAÇÃO. SENTENÇA REFORMADA NO REEXAME NECESSÁRIO, PREJUDICADO O RECURSO VOLUNTÁRIO.

A CNM sugere que o gestor local:

- estabeleça uma relação de transparência para com o Ministério Público;
- deixe clara a situação em que recebeu as contas municipais e mostre que no seu plano de governo (vencedor nas urnas) estão contempladas ações voltadas ao bem comum que serão implementadas, na medida das possibilidades financeiras e orçamentárias do Ente.

É indispensável que o administrador tenha em mente, como diretriz básica, fazer o que puder para atender ao interesse de todos sem, contudo, comprometer a sua gestão e o futuro do seu Município.

O prefeito precisa atuar com responsabilidade e compromisso para com o interesse público!

1.8 Tributos municipais

A Constituição Federal determina a competência tributária dos Municípios no art. 156, a saber:



Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:
I – propriedade predial e territorial urbana;
II – transmissão "*inter vivos*", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;
III – serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. (BRASIL, 2010)



DICA CNM

Mantenha o Código Tributário municipal atualizado; o Município terá possibilidades de arrecadar de forma mais dinâmica e adequada para comportar os valores atualizados e a sistemática necessária de seus tributos.

Elencados esses impostos municipais, verifica-se que a Constituição atribui aos Municípios o poder-dever de instituí-los e arrecadá-los. E a LRF estabelece como premissa do cumprimento da Responsabilidade Fiscal a instituição, a previsão e a efetiva arrecadação de todos os impostos de competência do Ente público.

1.8.1 IPTU

O IPTU, em sua materialidade, tem como hipótese de incidência a propriedade do bem imóvel. Logo, o tributo recai sobre a propriedade, não tendo como relevante as condições econômicas do contribuinte.

Definição de “proprietário”: ser proprietário significa, de forma ampla, para fins de definição da materialidade, **ter o domínio útil ou a posse do imóvel.**

O IPTU é um tributo de lançamento *ex officio*, ou seja, é a autoridade fiscal que, baseada em prévia apuração do valor venal, calcula o tributo e emite a notificação ou o “carnê” para pagamento. Recebido o lançamento ou “carnê”, o contribuinte pode impugná-lo, seja administrativa ou judicialmente.



O STJ expediu súmula pacificando o entendimento de que o contribuinte é notificado pelo envio do carnê do IPTU à residência, não havendo necessidade da fazenda municipal ter que notificá-lo em ato diverso. Estando em atraso, após o não pagamento na data prevista, fica configurada a interrupção do prazo decadencial do tributo, e a ciência da mora se dá pela entrega do carnê (Súmula 397 do STJ).

É de competência de cada Município delimitar a data em que terá ocorrido o fato gerador. Na data delimitada, será considerada a existência ou não de imóvel e suas edificações. O momento para a cobrança do imposto predial se dá quando o prédio está apto para moradia. Assim, o fato gerador pode ser considerado como sendo a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou acessão física, como definida na lei civil, localizada na zona urbana do Município.

ENTENDA MELHOR



Base de cálculo: é o valor venal do imóvel.

Valor Venal: plantas físicas. É importante o valor venal ser atualizado por meio de lei, jamais por decreto (STF, RE 92.335/SP, RTJ 96/880). Porém o Município pode corrigir monetariamente o imposto por decreto, em percentual ao índice oficial de correção monetária (Súmula 160 do STJ).

Por fim, conforme determina o art. 156, §1º, da Constituição Federal, a alíquota do IPTU pode ser progressiva. Isso significa dizer que a alíquota pode variar conforme a valorização do imóvel no tempo.

1.8.2 ITBI

Esse imposto, que encontra respaldo de forma geral no art. 35 do Código Tributário Nacional (CTN), tem como fato gerador a transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou por ascensão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição.

Cabe ressaltar que, para a caracterização desse imposto, é necessário que haja a transmissão do bem imóvel, uma vez que o simples contrato de promessa de compra e venda não tem o condão de configurar hipótese de fato gerador.

O ITBI, por sua vez, deve ser recolhido no território onde se situa o imóvel.



FIQUE DE OLHO!

Se a transferência do bem imóvel se der por ato gratuito, a competência para exigir esse tributo é do Estado e não do Município, conforme dispõe a Constituição Federal.

Segundo previsão do art. 38 do CTN, a base de cálculo do imposto é o valor venal dos bens ou direitos a serem transmitidos. Ressalta-se que não é o preço de venda, mas sim o valor venal.

Essa diferença é importante, pois, se houver um contrato de compra e venda abaixo do valor de mercado, o fisco municipal terá sérios prejuízos, e o preço é determinado pelas condições de mercado.

Assim, a fazenda municipal é quem estipula, segundo as imposições no âmbito da política tributária local, o valor venal para fins da base de cálculo, para o qual normalmente se utiliza o valor de mercado, quando aceitos pelo fisco como parâmetro para a base de cálculo.

Em relação à alíquota, esta não poderá exceder àquela fixada pelo Senado Federal, conforme prescreve o art. 39 do CTN.



FIQUE DE OLHO

Atualmente a alíquota máxima fixada pelo Senado Federal é de 4%.

Ver as resoluções 99/1981 e 9/1992 do Senado Federal.

Por fim, o sujeito passivo é aquele atribuído por lei local. O Município possui autonomia para atribuir a responsabilidade do sujeito passivo desse imposto, desde que a responsabilidade recaia sobre uma das partes envolvidas na situação que constitui o fato gerador.

1.8.3 ISS

O Imposto sobre Serviços (ISS) é regulamentado pela Lei Complementar 116/2003. Para tanto, a lei complementar limitou-se a definir ou a listar atividades que configurem serviço. Isso porque, consoante o texto constitucional, é a noção do trabalho que corresponde, genericamente, a um “fazer” que estipula o conceito de serviço.

Conforme interpretação dada por Barreto, serviço é um tipo de trabalho que alguém desempenha para terceiros. Para Barreto, serviço é todo esforço humano desenvolvido em benefício de outra pessoa (BARRETO, 2003). Portanto, ocorrerá a incidência do ISS se houver um

negócio jurídico mediante o qual uma das partes se obrigue a praticar certa atividade, de natureza física ou intelectual

Cabe registrar que a lista dos serviços arroladas pela LC 116/2003 sobre os quais incidem o ISS é taxativa, cabendo interpretação analógica somente quando houver a previsão de um gênero de serviço, seguido da expressão “e congêneres”.

O gestor deve estar atento a esse imposto, pois muitos serviços elencados na lista anexa à Lei Complementar 116/2003 deixam de ser fiscalizados, ou não são cobrados de forma adequada.

Por outro lado, é considerável o debate sobre onde é devido o recolhimento do ISS. Nesse sentido, o aspecto espacial delimita o local no qual deve ocorrer o fato descrito abstratamente na norma, isto é, a área espacial na qual se estende a competência do Ente público. Há que se mencionar, também, que o princípio da territorialidade não é absoluto, podendo ocorrer incidência ou não entre o aspecto espacial com o âmbito territorial, podendo a prestação do serviço prolongar sua consumação.

A delimitação pode ocorrer para reduzir o âmbito de validade territorial, de modo que somente alcance certos fatos ocorridos em parte, áreas ou lugares de seu território. Contudo, ela também pode se dar para *estender* os efeitos da norma, de modo a alcançarem fatos ocorridos além das fronteiras.

No caso do ISS, com a entrada em vigor da Lei Complementar 116/2003 (alguns serviços), a regulamentação do aspecto espacial passou a vigorar com a seguinte redação: “Art. 3º O serviço considera-se prestado e o imposto devido no local do estabelecimento prestador ou, na falta do estabelecimento, no local do domicílio do prestador, exceto nas hipóteses previstas nos incisos I a XXII, quando o imposto será devido no local [...]”.

Assim, a lei definiu que o critério, como regra em alguns casos,

para a competência em exigir o pagamento do ISS é o local do estabelecimento prestador. Na falta desse, deve-se identificar o local do domicílio prestador.

O que os Municípios devem ter claro é que, após a entrada em vigor da Lei Complementar 116/2003, o art. 4º é que define o que vem a ser estabelecimento prestador para fins de exigência do ISS; basta, para a caracterização de estabelecimento prestador, o lugar onde o contribuinte desenvolve suas atividades, configurando sua unidade econômica ou profissional, sendo irrelevantes as denominações de sede, filial, agência, posto de atendimento, sucursal, escritório de representação ou contato ou quaisquer outras que venham a ser utilizadas.



ATENÇÃO!

No caso do ISS de *leasing*, é importante verificar novos entendimentos do STJ. Isso porque existe um impasse sobre onde seria o local de recolhimento dessa atividade, uma vez que o julgamento que firmou posição sobre a matéria, no REsp 1060210, determinou que o local de recolhimento seria onde ocorre o poder de decisão do prestador do serviço, e que este estaria localizado no Município sede da empresa. Porém, essa interpretação foi aplicada em matéria relativa ao Decreto-Lei 406/1968, e não sobre a Lei Complementar 116/2003, sendo que provavelmente o Poder Judiciário irá estender esse entendimento também para a atual Lei do ISS.

A base de cálculo é realizada pelo preço do serviço, conforme dispõe o art. 7º da LC 116/2003.

Em relação aos serviços descritos no item 3.04 da lista da Lei do ISS, cabe mencionar que o art. 7º, §1º, determina que a base de cálculo será proporcional à prestação de serviços no território de mais de um Município.

A alíquota do ISS não poderá ser superior a 5% sobre o serviço prestado, segundo prescreve o art. 8º, inc. II, da Lei do ISS, e nem inferior a 2%, conforme o art. 88 dos Atos das Disposições Constitucionais e Transitórias, que estipulou a alíquota mínima de 2% até que a lei complementar regule a Constituição neste aspecto.

1.8.4 Taxas

Quando o Município prestar um serviço específico e divisível, ou exercer o caráter fiscalizatório, poderá instruir taxa para que exista a manutenção do serviço posto à disposição ou prestado à comunidade.

Conforme determina a Constituição Federal em seu art. 145, inc. II, o Ente municipal está legitimado a instituir esse tributo, em consonância com o art. 77 do CTN.

Esse tributo está sujeito aos princípios tributários da legalidade, anterioridade e noventena.

Duas são as modalidades.

a) Taxas do poder de polícia.

Essas taxas têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, que nada mais é do que a atividade administrativa.

O art. 78 do CTN conceitua como sendo o poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à

ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Cabe registrar que a taxa somente poderá ser cobrada se efetivamente prestado o serviço.

Exemplo de taxa que pode ser cobrada pelo Ente municipal é a taxa de licença e localização e funcionamento, desde que o Município tenha em sua estrutura órgão administrativo que fiscalize a existência de condições de segurança, higiene, entre outros (STF, RE 222.251 e STJ, Resp 152.476).

b) Taxa de serviço.

Segundo o CTN, esses serviços têm de ser específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de unidade ou de necessidades públicas; e divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários.

Nesse sentido, é inconstitucional a criação de taxa de serviços gerais, devendo comportar os requisitos já mencionados.

Exemplo de taxa de serviço que pode ser cobrada é a taxa de coleta de lixo, que é declarada constitucional.



ATENÇÃO!

Conforme as regras constitucionais, as taxas não podem ter as mesmas bases de cálculos que os impostos.

1.8.5 Da Contribuição de Melhoria

A Contribuição de Melhoria decorre de obra pública e não deve ser instituída para a realização da obra, sendo vedada a sua instituição com o intuito de obter valores futuros.

Isso porque o fato gerador desse tributo é a valorização imobiliária, e o STF já disse que o sinônimo de valorização é a melhoria em si (RE 114.069-1SP, Rel Min. Carlos Veloso, DJ 02.05.1994).

Assim, ela possui caráter contraprestacional, servindo para ressarcir o Município dos valores despendidos com a realização da obra que trouxe benefício ao contribuinte, proprietário do imóvel.

A pavimentação nova, que poderá causar valorização do imóvel graças à obra realizada pela administração, pode dar incremento ao bem, aumentando seu valor e pode ser hipótese de incidência desse tributo. Contudo, o mero recapeamento da via pública não é considerada obra nova, pois ela decorre de manutenção de via pública já asfaltada.

Com os valores totais, é importante ressaltar que o Município não pode cobrar mais do que gastou com a obra em um valor global, pois assim estaria produzindo enriquecimento sem causa.

Assim, o Decreto-Lei 195/1967, art. 2º, possui um rol taxativo das obras sobre as quais poderá incidir o tributo, quais sejam:

- I – abertura, alargamento, pavimentação, iluminação, arborização, esgotos pluviais e outros melhoramentos de praças e vias públicas;
- II – construção e ampliação de parques, campos de desportos, pontes, túneis e viadutos;
- III – construção ou ampliação de sistemas de trânsito rápido inclusive tôdas as obras e edificações necessárias ao funcionamento do sistema;
- IV – serviços e obras de abastecimento de água potável, esgotos, instalações de redes elétricas, telefônicas, transportes e comunicações em geral ou de suprimento de gás, funiculares, ascensores e instalações de comodidade pública;
- V – proteção contra sêcas, inundações, erosão, ressacas,

e de saneamento de drenagem em geral, diques, cais, desobstrução de barras, portos e canais, retificação e regularização de cursos d'água e irrigação;

VI – construção de estradas de ferro e construção, pavimentação e melhoramento de estradas de rodagem;

VII – construção de aeródromos e aeroportos e seus acessos;

VIII – aterros e realizações de embelezamento em geral, inclusive desapropriações em desenvolvimento de plano de aspecto paisagístico.

CONHEÇA MAIS



Na *Coletânea Gestão Pública Municipal*, a área técnica de Finanças da CNM elaborou uma publicação especial que também aborda os recursos que Município tem à disposição e fornece informações sobre as receitas próprias municipais, as transferências estaduais e os impostos e contribuições federais transferidos da União aos Municípios. Na biblioteca da CNM, estão disponíveis as publicações da Entidade para seu Município: <<http://www.cnm.org.br/biblioteca>>.

1.9 Instrumentos de planejamento

Os arts. 165 e 166 da Constituição Federal dispõem que leis de iniciativa do Poder Executivo estabeleçam:

- o Plano Plurianual (PPA);
- a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Cada lei representa um instrumento de planejamento a ser seguido pela administração pública.

Vejamos um pouco sobre estes instrumentos de planejamento.

1.9.1 Plano Plurianual

É um plano de médio prazo que se destina a organizar e ordenar as ações do governo, tendo como objetivo atingir metas fixadas para um período de quatro anos, intercalado em dois mandatos, a contar do segundo ano do mandato do responsável pela sua elaboração até o primeiro ano do mandato subsequente.



O PPA se restringe às regras estabelecidas pela Constituição Federal, em decorrência do veto imposto ao art. 3º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O plano deve ser encaminhado para a Câmara de Vereadores até a data estabelecida pela Lei Orgânica do Município, e seu conteúdo deve prever, de acordo com o art. 165, § 1º, da Constituição Federal:

- diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e os correspondentes custos de operação e manutenção, alocados regionalmente;
- programas de duração continuada (qualquer um cuja duração ocorra por mais de um exercício);
- anexo com receitas e todas as despesas, incluindo a manutenção da máquina administrativa, com apresentação de valores (metas físicas e financeiras), detalhado por fonte de recursos.

1.9.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias

De acordo com o art. 165, §2º, da Constituição Federal, a LDO:



- compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- orientará a elaboração da LOA;
- disporá sobre as alterações na legislação tributária; e
- estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Devemos lembrar que, de acordo o §4º do art. 166 da Constituição, as emendas ao projeto da LDO não poderão ser aprovadas se forem incompatíveis com o Plano Plurianual.

O projeto de lei da LDO deve ser encaminhado à Câmara de Vereadores até o final do primeiro semestre de cada ano ou, se for o caso, até a data estipulada pela Lei Orgânica do Município.

O art. 4º da LRF dispõe que a LDO também deverá dispor sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31 da LRF; [...]
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

1.9.2.1 Anexo de metas fiscais

O Projeto de Lei que trata da LDO deverá conter anexo com metas fiscais em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes

e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

O anexo deverá dispor sobre:

- I. avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
- II. demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
- III. evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
- IV. avaliação da situação financeira e atuarial:
 - a) dos regimes gerais de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
 - b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;
- V. demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.



1.9.2.2 Anexo de riscos fiscais

A LDO conterá anexo de riscos fiscais, em que serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

1.9.3 Lei Orçamentária Anual

O projeto de lei orçamentária anual deve ser elaborado de forma compatível com PPA, LDO e com as normas estabelecidas pela LRF.

Deverá:

- I. conter anexo com demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º da LRF;
- II. ser acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;
- III. conter reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Portanto conclui-se que:

- o PPA planeja;
- a LDO prioriza;
- a LOA quantifica e aloca recursos.



CONHEÇA MAIS

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

2. Falhas mais comuns cometidas pelas Administrações Municipais

A CNM ALERTA AOS PREFEITOS: EVITE FALHAS DURANTE A SUA GESTÃO

Os gestores frequentemente cometem falhas que podem ser evitadas. Cita-se a seguir algumas dicas para realizar uma boa gestão.



2.1 Pagamento de diárias

O pagamento de diárias é devido ao servidor que a serviço se deslocar temporariamente da sede, em caráter eventual ou transitório, para outro ponto do território nacional ou para o exterior, sendo tais valores destinados a cobrirem despesas com hospedagem, alimentação e locomoção urbana.

As formas de concessão de diárias, restituição e os documentos essenciais para a sua concessão devem estar disciplinados em lei municipal.

É comum verificarmos em Municípios prestação de contas inexistente ou



incompleta, valores em desacordo com a legislação e falta de documentação para a concessão de diárias.

Portanto, todo o procedimento deve ser seguido corretamente, de forma que o Município não efetue pagamentos irregulares, observando rigorosamente as normas locais.

Abaixo decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre o tema:

HABEAS CORPUS Nº 55.251 – MS (20060040839-4)

EMENTA

HABEAS CORPUS. PENAL. CRIME DE RESPONSABILIDADE DE PREFEITO. APROPRIAÇÃO DE VERBA PÚBLICA. ART. 1º, I, DO DECRETO 20167. RECEBIMENTO INDEVIDO DE INDENIZAÇÃO DE DIÁRIAS DE VIAGENS. DOSIMETRIA. PENA-BASE EXACERBADA DE MODO DESPROPORCIONAL. DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO.

2.2 Cargos em comissão

O art. 37, inc. V, da Constituição Federal disciplina que:

V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. (BRASIL, 2010)

A Constituição define que o cargo em comissão destina-se exclusivamente às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

A realidade mostra que, em diversos casos, ocorre a utilização irregular desses cargos, que acabam sendo alocados em funções não permitidas pela Constituição.

Em muitos casos, encontram-se cargos em comissão desempe-



nhando funções técnicas como, por exemplo, motorista, agente administrativo ou até mesmo médico. Tais funções permanentes do Quadro de Pessoal e com perfil técnico precisam ser providas mediante concurso público (art. 37, inc. II, CF).

Veja decisão interessante do Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito das funções a serem exercidas por cargos em comissão:

**ARE 680288 AgR / RS – RIO GRANDE DO SUL
AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO**

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. LEI MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. ATRIBUIÇÕES NÃO INERENTES A NATUREZA DAS FUNÇÕES DE CHEFIA, ASSESSORAMENTO E DIREÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA PELO TRIBUNAL A QUO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 280 DESTA CORTE. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. NÃO OPOSIÇÃO DE EMBARGOS DECLARATÓRIOS. SÚMULAS 282 E 356 DESTA CORTE. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 279 DO STF. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO

Vale ressaltar, ainda, a posição do Supremo Tribunal Federal quanto a proibição de nomear parentes para ocupar cargo em comissão, conforme disposto na Súmula Vinculante 13, a saber:

STF SÚMULA VINCULANTE Nº 13 – SESSÃO PLENÁRIA
DE 21/08/2008 – DJE Nº 162/2008, P. 1, EM 29/8/2008 –
DO DE 29/8/2008, P. 1

NOMEAÇÃO DE CÔNJUGE, COMPANHEIRO OU PARENTE DA AUTORIDADE NOMEANTE OU DE SERVIDOR DA MESMA PESSOA JURÍDICA, INVESTIDO EM CARGO DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO EM CARGO EM COMISSÃO, DE CONFIANÇA OU FUNÇÃO GRATIFICADA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA EM QUALQUER DOS PODERES – E DESIGNAÇÕES RECÍPROCAS – CONSTITUCIONALIDADE – NEPOTISMO.

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

Cabe destacar, entretanto, que o próprio STF entendeu que tal proibição não alcança os agentes políticos, como são, por exemplo, os cargos de secretário municipal, secretário estadual ou de ministro.

2.3 Serviços extraordinários (horas extras)

A administração pública deve ficar atenta para a utilização excessiva de prestação de serviços extraordinários de forma injustificada.

Serviço extraordinário somente deve ser feito de forma a atender à necessidade dos serviços públicos inadiáveis, especialmente em situação



de iminente risco à saúde, à segurança de pessoas ou de preservação do patrimônio público.

2.4 Terceirizações

Se o Município tiver, em seu quadro de servidores, profissionais para determinadas áreas, como advogados ou contadores, deve evitar a terceirização do serviço para outro profissional ou empresa.

Porém, nada obsta que, em situações excepcionais e justificadas, possa ocorrer terceirização dos serviços advocatícios, por exemplo, desde que observada a obediência aos princípios administrativos vigentes e resguardado, em qualquer caso, o interesse público.



2.5 Contratação por tempo determinado

A Constituição Federal, no art. 37, inc. IX, permite a realização, em caráter excepcional e mediante lei autorizativa da Câmara, de contratação por prazo determinado.

De forma a garantir os princípios constitucionais da administração pública, sobretudo o da impessoalidade, deve o Município realizar processo seletivo simplificado para as contratações temporárias de pessoal.



A regra para ingresso no serviço público é o concurso público (CF, art. 37, II) só cabendo a contratação temporária realmente em situações excepcionais.

Observe-se decisão interessante do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) sobre o assunto:

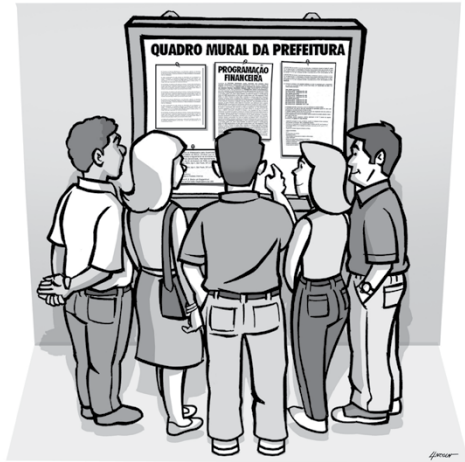
APELAÇÃO CÍVEL 1.0407.07.017269-4/001 0172694-37.2007.8.13.0407 (1)

Ementa:

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE COBRANÇA – CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA – RENOVAÇÃO ILEGAL – SERVIÇOS DE NATUREZA HABITUAL E PERMANENTE – PRAZO SUPERIOR AO ADMITIDO NA LEGISLAÇÃO – NULIDADE DO ATO – PROTEÇÃO AO CONTRATADO DE BOA-FÉ – DIREITOS SOCIAIS ESTENDIDOS AOS SERVIDORES PÚBLICOS. A legalidade da contratação temporária exige a estipulação de prazo determinado de vigência, respeitado o prazo máximo da lei municipal, e que as funções a serem desempenhadas visem a atender necessidade pública temporária e excepcional. Excedendo-se com sucessivas prorrogações o prazo máximo determinado no diploma regulamentador e demonstrado que a necessidade passou a ser habitual e permanente, resulta nulo o contrato por ofensa ao art. 37, II, da Constituição Federal. Embora o contrato nulo não produza efeitos, excepcionalmente, deve ser resguardado o direito do administrado, que de boa-fé prestou os serviços, conferindo-lhe além das verbas previstas no contrato, férias remuneradas com o acréscimo de um terço e décimo terceiro salário. Aplicação dos princípios da segurança jurídica, da boa-fé e da vedação ao enriquecimento sem causa. Estendem-se aos funcionários públicos contratados de forma irregular os direitos sociais assegurados na Constituição Federal a todo trabalhador, consoante disposto no art. 39, §3º da CF/88, entendidas como garantias mínimas à sua dignidade e ao efetivo exercício do direito ao lazer e à preservação de sua saúde (art. 6º da CF/88). Recurso improvido.

2.6 Publicação dos atos da administração pública

É importante a aprovação de lei municipal instituindo o quadro mural da prefeitura como meio oficial de publicação dos atos normativos e administrativos expedidos pela administração.



O Poder Executivo deve designar um servidor de carreira para ser o responsável pelo cumprimento dos prazos de publicação dos atos normativos e administrativos.

A publicação visa a atender ao disposto no art. 37 da Constituição Federal, que traz o princípio da publicidade a ser seguido pela administração pública.

Também é indispensável estabelecer, por meio de lei municipal, o jornal escolhido para ser o Diário Oficial do Município ou, ainda, prever em lei local que as publicações oficiais do Município serão realizadas em Diário Oficial Eletrônico.

Exemplos do que deve ser publicado no quadro mural da prefeitura ou outra forma de publicação oficial:

- editais e demais fases referente a concurso público;
- editais e demais fases referente a licitações;
- nomeação, promoção, aposentadoria, aproveitamento, demissão, exoneração, falecimento, recondução, reintegração, reversão, readaptação e cedência de servidores;

- projetos de lei, vetos, leis aprovadas, decretos, portarias, resoluções, instruções normativas, ordens de serviço;
- demais atos normativos da administração pública.

2.7 Realização de concursos públicos

O concurso público para provimento de cargos e empregos públicos está previsto art. 37, inc. II, da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. (BRASIL, 2010)

Os Municípios possuem legitimidade para organizar e executar o concurso público em âmbito local, podendo fazê-lo direta ou indiretamente (contratações para essa finalidade). No caso de contratação de empresas, devem ser observadas as normas de licitação para essa finalidade, e a administração pública municipal tem de fiscalizar todo o certame. Para tanto, além do gestor de contratos, deverá ser instituída comissão organizadora de concurso público.



Durante o andamento do concurso, o Município deve coibir:

- desrespeito aos resultados finais;
- problemas no cômputo das notas e falta de comprovação de desistências;

- desobediência à ordem classificatória dos candidatos aprovados quando convocados para nomeação;
- falta de definição precisa de quesitos e pontuações;
- imposição de limites etários sem embasamento legal ou com base em legislação inconstitucional;
- falta de apresentação de documento necessário à posse;
- nomeação para cargo não criado por lei;
- não exigência de registro em órgão de classe ou habilitação;
- requisitos para inscrição capazes de restringir o acesso ao cargo ou emprego público;
- ausência de documentação do certame;
- acúmulos irregulares de cargos e/ou funções;
- elaboração de provas práticas sem definição precisa e objetiva de quesitos e de pontuações atribuídas;
- não inclusão de matérias específicas para o cargo no edital.

Copia-se interessante decisão do Tribunal de Justiça do Pará (TJ-PA) sobre o tema:

APELAÇÃO / REEXAME NECESSÁRIO N. 201030013572

EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO E APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. CONVOCAÇÃO PARA NOMEAÇÃO EM CARGO PÚBLICO. NÃO OBSERVÂNCIA DAS NORMAS DO EDITAL. OFENSA AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E VINCULAÇÃO AO EDITAL. 1 Concurso Público se rege pelo princípio da publicidade e vinculação às normas do Edital. Candidato que deixou de ser convocado na forma prevista no Edital não pode ser considerado desistente. 2 Apelação Conhecida e Improvida. Sentença confirmada em Reexame Necessário.

2.8 Suspeita de fraude durante a realização do concurso

No caso de execução direta pelo Município: denunciada fraude ou irregularidade em concurso público, deverá o prefeito municipal determinar a realização de diligências prévias com a finalidade de averiguar se a denúncia possui algum fundamento.



Uma vez verificados indícios claros de irregularidade, deverá ser aberta sindicância investigatória com o objetivo de apurar os fatos. Confirmada a irregularidade, se esta for insanável (macular todo o concurso público), todo o certame deverá ser anulado.

No caso de falha procedimental que afete uma fase específica, os atos poderão ser anulados a partir daquela irregularidade, situação em que eles serão novamente realizados.

Além disso, detectada falta funcional, dolosa ou culposa que influenciou a irregularidade, deverá ser instaurado processo administrativo disciplinar contra os servidores em questão. Em casos mais graves, pode gerar administrativamente a demissão do servidor.

No caso de execução por empresa contratada: é obrigação da administração pública, no caso de contratação de empresa para realização de concurso público, a fiscalização efetiva de todo o processo de seleção.

Uma vez constatada ou denunciada irregularidade, compete à comissão organizadora buscar a manifestação expressa da empresa contratada sobre os fatos.

Se entender necessário, a administração pública pode realizar diligências para auxiliar nas averiguações.

Constatada irregularidade, seja por informação da empresa ou di-

retamente pela administração pública, o ato deverá ser revisto, se não afetar todo o concurso. Se o concurso for maculado, deve ser anulado.

Além disso, no caso de irregularidade por falha da empresa, mesmo que culposa, que gere prejuízo à administração (financeiramente ou ao serviço em decorrência do atraso das nomeações), deverá ser instaurado processo administrativo para aplicação das penalidades previstas na lei de licitações.

Fundamentação legal:

- art. 37 da Constituição Federal
- súmula 473 do STF: a administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

2.9 Licitações (Lei 8.666/1993)

É fundamental estar atento para que não ocorram irregularidades nas licitações e contratações. A administração precisa fazer, no início do exercício, uma estimativa do quanto irá empenhar

para custear as compras que serão realizadas pelo Ente público, a fim de ser evitada a fragmentação de licitações e despesas.

São irregularidades comuns nos processos licitatórios:

- inexigibilidade com processos incompletos, desrespeito ao número mínimo de licitantes;
- execução de serviços em desacordo com o edital e/ou contrato;
- utilização de modalidade imprópria ou ausência de licitação;



- dispensa injustificada ou não formalizada de licitação;
- ausência de comprovação da realização de serviços e/ou entregas de materiais;
- falta de fiscalização e de execução de contratos;
- falta de planejamento e fracionamento nas compras;
- falta de padronização dos materiais adquiridos;
- solicitação de compras de produtos com especificações incorretas e/ou incompletas, acarretando aquisição de materiais de baixa qualidade.

Exemplifica-se abaixo com interessante decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS) sobre o tema:

Ação Penal n. 70044815546

Ementa: PREFEITO MUNICIPAL – CONCUSSÃO – PERCENTUAL EM AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS – FRAUDE EM LICITAÇÃO – PECULATO DESVIO – CORRUPÇÃO ATIVA – LICITAÇÃO FEITA COM EMPRESAS DO MESMO GRUPO FAMILIAR – RECEBIMENTO DE DENÚNCIA – AFASTAMENTO DO PREFEITO DO CARGO – PRISÃO PREVENTIVA DECRETADA.

2.10 Obras

Na execução de obras, é importante atender ao que dispõem projeto básico, estudos preliminares, especificações e planilhas orçamentárias.

O Município tem o dever de fiscalizar a obra e prever nos con-



tratos as sanções por inadimplência, atrasos ou execução em desacordo com as especificações.

E não basta prever!

É necessário penalizar os responsáveis em caso de atrasos ou falhas, após regular processo.

2.11 Receitas

Para que não seja responsabilizado por renúncia de receita, o gestor deve ficar atento para as seguintes condutas:



- não deixar de recolher o Imposto de Renda Retido na Fonte (IR) e Imposto Sobre Serviços De Qualquer Natureza (ISSQN) nos pagamentos efetuados a prestadores de serviços contratados pelo Município;
- manter o Código Tributário do Município atualizado;
- cobrar os créditos inscritos da dívida ativa;
- estabelecer critérios objetivos para a fixação da base de cálculo do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos (ITBI);
- manter atualizado o cadastro e planta de valores venais do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU);
- instituir, prever e efetivamente arrecadar todos os tributos de competência do Município.

2.12 Ações judiciais

O gestor deve ter a preocupação de solicitar um levantamento de todas as ações que tramitam na Justiça em que o Município figura como

autor ou réu. É importante, também, fazer um levantamento dos precatórios pendentes de quitação.

É comum que o gestor anterior, durante a transição, não informe a existência de processos em andamento.

O procurador do Município pode solicitar informações sobre os processos na comarca à qual o Município é vinculado e, ainda, na Justiça Federal do Distrito Federal.



A CNM lembra que prevenir é melhor que remediar!



3. Outros Temas

Fundamentais de Interesse da Administração

3.1 Fazenda Pública em juízo

De forma breve são abordados a seguir alguns aspectos sobre a Fazenda Pública em juízo.

Sempre que estiver presente a expressão Fazenda Pública, tem-se que esta denominação abrange todos os Entes da Federação, ditos como pessoas jurídicas de direito público.

No caso dos Municípios, igual aos demais Entes públicos, a legislação processual abrange também as suas autarquias e fundações, podendo estas se valerem também de privilégios processuais, conforme o atual entendimento da jurisprudência. Neste contexto, a capacidade postulatória destas pessoas jurídicas consiste na possibilidade de postular em juízo.

3.1.1 Da representação

O art. 75, inc. III, do Código de Processo Civil (CPC), dispõe que os Municípios serão representados por seus prefeitos ou procuradores. Assim, o prefeito possui poderes para representar judicialmente o Município, que poderá constituir advogado, outorgando-lhe poderes mediante procuração a ser apresentada em juízo. O CPC abriu essa oportunidade justamente porque existem Municípios de pequeno porte e que não possuem Procuradoria.

De outra forma, poderá ser criado o cargo de procurador municipal, por meio de lei local, atribuindo poderes expressos para que este represente o Município judicialmente, e que possa receber citações, não dependendo de mandato para que este possa atuar nas causas que o Município for parte.



ATENÇÃO!

Nas causas que a Fazenda Pública seja vencedora, os honorários advocatícios de sucumbência com a entrada em vigor do novo CPC são dos advogados públicos, cabendo ao Município regulamentar o formato de recebimento da verba sucumbencial por meio de lei específica.

3.1.2 Dos prazos processuais

Com o decorrer do tempo, o legislador concedeu à Fazenda Pública uma série de benefícios processuais. Porém, com a entrada em vigor do Novo Código de Processo Civil (NCPC), os benefícios processuais, pelo menos no que diz respeito aos prazos para manifestações, outorgados à Fazenda Pública foram reduzidos, sendo que não existe mais prazo em quádruplo para contestar uma ação judicial. Conforme dispõe o art. 183 do CPC, atualmente os prazos são todos em dobro, tanto para contestar quanto para se manifestar nos demais atos em demandas em que a Fazenda Pública municipal seja parte. A contagem desse prazo não se dá mais por diário oficial, mas sim por meio pessoal. Essa foi outra inovação importante para os prazos do Ente público, demonstrando o legislador ter copiado o dispositivo da redação do art. 25 da Lei de Execução Fiscal para o NCPC.



Não se concede prazo em dobro para a Fazenda quando há regra específica fixando prazo próprio, a exemplo da Lei 4.717/1965, que dá conta de 20 dias para contestar ação popular.

O procurador deve estar atento aos prazos processuais, uma vez que existem prazos que não são dilatados em relação à Fazenda. Exemplo disso é o prazo para apresentar o comprovante de interposição do agravo de instrumento perante o juízo de primeiro grau, o qual é exigido pelo art. 1.118 do CPC, que é de apenas três dias.

Em relação à execução contra a Fazenda Pública, ocorreram algumas modificações. No art. 534 do CPC, e seguintes, verifica-se o procedimento para a cobrança de valores contra o Ente público. Nesse caso, a Fazenda Pública será intimada na pessoa de seu representante judicial para impugnar a execução no prazo de 30 dias, sem contagem em dobro, dada a determinação específica do dispositivo.



Com as modificações das regras nos procedimentos de execução contra a Fazenda Pública, o ato para a o Município se manifestar será por meio de intimação com o intuito de, caso for necessário, impugnar a execução dos valores, não havendo mais a necessidade de nova citação para opor embargos. Porém, a regra de aplicação de multa de 10% caso o pagamento não ocorra não se aplica à Fazenda, por força do art. 534, § 2º.

3.1.3 Da execução fiscal

O rito adequado para a Fazenda Pública executar seus créditos é pela execução fiscal, por meio da Lei 6.830/1980. O art. 2º dessa lei determina que o CPC será aplicado de forma subsidiária.

Os créditos municipais serão executados por meio da Lei de Execução Fiscal (LEF), assim conceituados como dívida ativa, conforme o disposto no art. 2º, *caput*, da LEF, que possui a seguinte redação:

Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não-tributária na Lei 4.320, de 7 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Segundo o disposto no art. 39, § 2º, da Lei 4.320/1964, a dívida ativa da Fazenda Pública compõe um universo dos créditos derivados, tanto de crédito tributário como de crédito não tributário. A saber: “Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública”.

É importante estabelecer as diferenças da natureza do crédito e identificar se a execução fiscal é relativa a crédito tributário ou não, pois após o ajuizamento será necessário observar a possibilidade de aplicar ou não as normas do Código Tributário Nacional.

Nesse sentido, a competência para processar e julgar a execução fiscal é do domicílio do devedor, bem como também pode ser estendida para onde ele puder ser encontrado ou em sua residência. Esta regra geral está inserida no atual art. 45, §5º do CPC, *in verbis*: “**Art. 45** [...] §5º. A execução fiscal será proposta no foro de domicílio do réu, no de sua residência ou no do lugar onde for encontrado”.

Assim, a Fazenda Pública, possuindo legitimidade e interesse, que neste caso seria o interesse público manifestado pela instrumentalidade processual, e verificando que a dívida ativa respeitou todos os procedimentos fiscais necessários e adequados, e ainda observados os requisitos do Código Tributário Nacional e do Código Tributário Municipal, poderá ajuizar a ação fiscal pertinente.

Por outro lado, para que haja a propositura da ação, a Fazenda Pública está dispensada de recolhimento prévio de custas e emolumentos, segundo o art. 39 da LEF.²

Em relação aos valores mínimos a serem executados, o Município deve observar a quantia referente ao mínimo possível para ajuizamento. O ideal é que o Município verifique dentro da sistemática processual

2 Neste sentido REsp 1107543/SP, min. rel. Luiz Fux, Primeira Sessão, STJ, DJe 26/4/2010, transcrita: "Ementa. PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C, DO CPC. EXECUÇÃO FISCAL. PAGAMENTO ANTECIPADO PARA EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO AO CARTÓRIO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS E CIVIL DE PESSOAS JURÍDICAS PELA FAZENDA PÚBLICA. DESNECESSIDADE. ART. 39, DA LEI Nº 6.830/80. ART. 27, DO CPC. DIFERENÇA ENTRE OS CONCEITOS DE CUSTAS E DESPESAS PROCESSUAIS. PRECEDENTES.

1. A certidão requerida pela Fazenda Pública ao cartório extrajudicial deve ser deferida de imediato, diferindo-se o pagamento para o final da lide, a cargo do vencido. (Precedentes: AgRg no REsp 1013586/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/05/2009, DJe 04/06/2009; REsp 1110529/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/05/2009, DJe 21/05/2009; AgRg no REsp 1034566/SP, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 10/02/2009, DJe 26/03/2009; REsp 1036656/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 11/03/2009, DJe 06/04/2009; REsp 1015541/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/04/2008, DJe 08/05/2008)

2. O Sistema Processual exonera a Fazenda Pública de arcar com quaisquer despesas, pro domo sua, quando litiga em juízo, suportando, apenas, as verbas decorrentes da sucumbência (art.s 27 e 1.212, parágrafo único, do CPC). Tratando-se de execução fiscal, é textual a lei quanto à exoneração, consoante se colhe dos art.s 7º e 39, da Lei nº 6.830/80, por isso que, enquanto não declarada inconstitucional a lei, cumpre ao STJ velar pela sua aplicação. 3. A isenção de que goza a Fazenda Pública, nos termos do art. 39, da Lei de Execuções Fiscais, está adstrita às custas efetivamente estatais, cuja natureza jurídica é de taxa judiciária, consoante posicionamento do Pretório Excelso (RE 108.845), sendo certo que os atos realizados fora desse âmbito, cujos titulares sejam pessoas estranhas ao corpo funcional do Poder Judiciário, como o leiloeiro e o depositário, são de responsabilidade do autor exequente, porquanto essas despesas não assumem a natureza de taxa, estando excluídas, portanto, da norma insculpida no art. 39, da LEF. Diferença entre os conceitos de custas e despesas processuais.

4. Ressalte-se ainda que, de acordo com o disposto no parágrafo único art. 39 da Lei 6.830/80, a Fazenda Pública, se vencida, é obrigada a reembolsar a parte vencedora no que houver adiantado a título de custas, o que se coaduna com o art. 27, do Código de Processo Civil, não havendo, desta forma, riscos de se criarem prejuízos à parte adversa com a concessão de tal benefício isencional.

5. Mutatis mutandis, a exoneração participa da mesma *ratio essendi* da jurisprudência da Corte Especial que imputa a despesa extrajudicial da elaboração de planilha do cálculo àquele que pretende executar a Fazenda Pública.

6. Recurso especial provido, para determinar a expedição da certidão requerida pela Fazenda Pública, cabendo-lhe, se vencida, efetuar o pagamento das custas ao final. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ 08/2008.

e da sua realidade para que não ajuíze processo executivo fiscal que traga prejuízos ao erário, no sentido de tornar mais custosa a execução do que a própria satisfação de seus créditos.

Portanto, tendo em vista que as realidades socioeconômicas de diversos Municípios são diferentes, é difícil haver um valor-padrão para ajuizamento. Ela deve ser feita em consonância com estudo e norma local, que posteriormente vire lei local.

Por outro lado, existe na execução fiscal um valor mínimo para ajuizamento, que são as extintas 50 ORNTs, e que estão em desuso. Porém, caso o juiz venha a extinguir a ação de execução, com base no art. 34 da LEF, e o Município tiver interesse em discutir o mérito dos valores executados, deverá, por força do próprio artigo citado, apresentar embargos declaratórios ou embargos de divergência.



Para recorrer da decisão que não acolheu os embargos infringentes do Município em ação fiscal de baixo valor, por força do art. 34 da LEF, cabe recurso extraordinário diretamente ao STF, tendo em vista que a corte é competente para julgar processos decididos em única instância, por força do art. 102, inc. III, da CF.

3.1.4 Dos embargos à execução

Para que o executado possa opor embargos à execução fiscal é necessário que este garanta a dívida executada. Apesar das inovações processuais, essa exigência ainda não foi modificada.

Contudo, está pacificado na jurisprudência que, para a apresentação dos referidos embargos, o executado não precisa garantir inte-

gralmente a dívida executada, não havendo a necessidade de penhora integral dos valores executados para tal ato processual.

Entretanto, em relação aos efeitos suspensivos dos embargos – que antes eram automáticos e, após a vigência de novos dispositivos por meio novo Código de Processo Civil, foram objeto de divergências perante os tribunais brasileiros –, existe o entendimento de que agora, para terem atribuição do efeito suspensivo, os embargos à execução fiscal devem preencher os requisitos do art. 739-A do CPC (quando fundadas as execuções anteriores à entrada em vigor do novo CPC). Posteriormente, devem preencher os requisitos do art. 919, § 1º, do NCPC.

O STJ pacificou entendimento que são aplicáveis, mesmo na execução fiscal, os requisitos do antigo art. 739-A, § 1º, conforme decisão proferida no REsp 1.195.977 – RS, de relatoria do ministro Mauro Campbell Marques, em 17 de agosto de 2010, abaixo transcrita:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. EFEITO SUSPENSIVO. ART. 739-A DO CPC. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA. GRAVE DANO DE DIFÍCIL OU INCERTA REPARAÇÃO. REVISÃO FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ.

1. Eventuais embargos opostos à execução fiscal seguirão subsidiariamente as disposições previstas no art. 739-A do CPC (implementado pela Lei n.11.382/2006), ou seja, somente serão dotados de efeito suspensivo caso haja expresso pedido do embargante nesse sentido e estiverem conjugados os requisitos, a saber: **a) relevância da argumentação apresentada; b) grave dano de difícil ou incerta reparação; e c) garantia suficiente para caucionar o juízo.** (Grifos nossos).

Assim, entende-se que, para aplicar as novas regras do NCPC para recebimento dos embargos do devedor com efeito suspensivo, estará este condicionado ao cumprimento de três requisitos: apresentação de garantia da execução; verificação pelo juiz da relevância da funda-

mentação (*fumus boni iuris*) e da ocorrência de grave dano de difícil ou incerta reparação que o prosseguimento da execução possa causar ao executado (*periculum in mora*).



ATENÇÃO, PROCURADOR!

Em relação ao reexame necessário (recurso de ofício), o STJ editou recentemente súmula indicando que toda condenação da Fazenda Pública por meio de sentença ilíquida deverá ser submetida ao reexame necessário. Súmula 490 do STJ: a dispensa de reexame necessário, quando o valor da condenação ou do direito controvertido for inferior a 60 salários mínimos, não se aplica a sentenças ilíquidas.

3.2 Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei municipal

O sistema de controle de constitucionalidade brasileiro divide-se, basicamente, em político e jurídico. O sistema político é exercido por órgãos de natureza política e ocorre durante o transcurso do processo legislativo. Já o jurídico se dá no âmbito do Poder Judiciário na modalidade concentrada ou difusa.

A modalidade denominada controle difuso é aquela levada a efeito por qualquer órgão do Judiciário (juiz ou tribunal) no curso de qualquer ação (via incidental). Aqui a questão constitucional não é objeto (pedido) da ação e sim questão prejudicial. A decisão somente produz efeito entre as partes. O efeito *erga omnes* pode ser conferido por meio de resolução do Senado ou Assembleia Legislativa, conforme o caso.

Na modalidade denominada controle concentrado não há lide. O

objetivo da ação é o controle da lei em abstrato, ou seja, a questão da constitucionalidade é objeto (pedido) na ação e mérito no processo. A decisão produz efeito *erga omnes* (contra todos) e vinculante.

Chama a atenção, no que toca ao controle concentrado de constitucionalidade das leis municipais, a impossibilidade de se levar – por meio de ação direta de inconstitucionalidade – uma lei municipal até o Supremo Tribunal Federal (STF) para que ele verifique sua compatibilidade ou não com a Constituição Federal. Essa é, sem dúvida, uma lacuna da nossa forma de Estado federal.

Por outro lado, avulta em importância, no controle concentrado, o papel do Tribunal de Justiça do Estado. Ele é que realizará a verificação da constitucionalidade ou não da lei local. E essa verificação terá como parâmetro de controle a Constituição Estadual. Interessante destacar que descabe ao Tribunal de Justiça analisar a constitucionalidade da lei municipal perante a Constituição da República. Essa tarefa é única do STF. Vejamos a ementa de uma decisão do STF a respeito:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 409-3 CODIGO INEXISTENTE

RELATOR : MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE

REQUERENTE: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADVOGADO: JORGE ARTHUR MORSCH E OUTRO

REQUERIDO: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

EMENTA: Controle abstrato de constitucionalidade de leis locais (CF, art. 125, § 2º): cabimento restrito à fiscalização da validade de leis ou atos normativos locais – sejam estaduais ou municipais –, em face da Constituição estadual: invalidade da disposição constitucional estadual que outorga competência ao respectivo Tribunal de Justiça para processar e julgar ação direta de inconstitucionalidade de normas municipais em face também da Constituição Federal: precedentes.

Assim, quando a chefia do Poder Executivo municipal verificar que uma lei local aprovada na Câmara de Vereadores desborda dos limites da Constituição do Estado, pode ele provocar, na via da ação direta, o Tribunal de Justiça respectivo para que se manifeste a respeito.

Em regra, as Constituições Estaduais trazem um elenco de legitimados para a propositura da ação direta. Para ilustrar podemos tomar como exemplo a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 95 – Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete:

[...]

§ 2º – Podem propor a ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, ou por omissão:

I – o Governador do Estado;

II – o Procurador-Geral de Justiça;

III – o Prefeito Municipal;

IV – a Mesa da Câmara Municipal;

V – partido político com representação na Câmara de Vereadores;

VI – entidade sindical;

VII – o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII – o Defensor Público-Geral do Estado; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 50, de 24/08/05)

IX – as entidades de defesa do meio ambiente, dos direitos humanos e dos consumidores legalmente constituídas;

X – associações de bairro e entidades de defesa dos interesses comunitários legalmente constituídas há mais de um ano.

Quanto ao procedimento para ingresso, deverá, em regra, estar disciplinado no Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado, cabendo ao procurador do Município buscar as informações necessárias para a correta propositura da ação.

Portanto, devem os agentes públicos locais zelarem pela constitucionalidade das leis que regem o dia a dia dos Municípios e o instrumento da ação direta de inconstitucionalidade cumpre esse desiderato.

3.3 Transferência dos ativos de iluminação pública

A Resolução Normativa 414 da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), publicada no Diário Oficial da União do dia 15 de setembro de 2010, trouxe modificações na relação entre o consumidor e a distribuidora de energia elétrica e, no caso do Poder Público municipal, alterou seriamente a normalidade do fornecimento da iluminação pública.



Tal afirmação decorre do fato de que a resolução concedeu prazo para que os ativos de iluminação pública passem a ser responsabilidade dos Municípios.

Por essa razão, desde a publicação da resolução, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) se mobilizou para que alguns dispositivos da resolução fossem alterados, participando de reuniões com a diretoria da Aneel e audiências públicas no Congresso Nacional, de forma a apresentar formalmente as reivindicações do movimento municipalista, tais como:

- que o art. 218 da Resolução Normativa 414/2010 tivesse sua vigência suspensa até que a Aneel discutisse conjuntamente com as entidades que representam os Municípios uma nova redação para esse dispositivo, com vistas a evitar um enorme prejuízo à municipalidade;
- a manutenção do ponto de entrega ao sistema padronizado de iluminação pública, no bulbo das lâmpadas, até que se discutisse uma nova redação para o art. 218 da Resolução Normativa 414/2010;

- que a Aneel determinasse às distribuidoras que prestam aos Municípios o serviço de iluminação pública por meio de seus “sistemas padronizados” que se abstenham de incluir nas faturas mensais das prefeituras as perdas dos reatores;
- que a Aneel determinasse às distribuidoras que juntassem no primeiro mês de cada ano à fatura de iluminação pública, por estimativa, o relatório individualizado das potências que as compõem, bem como a cada mês em que houver considerável alteração;
- nos casos em que houver a transferência dos ativos de iluminação pública, que as distribuidoras entregassem todo o sistema em perfeitas condições de funcionamento/uso, garantindo-se ao Poder Público municipal o direito de revisar todo o sistema e contestar suas condições quando for o caso;
- que a Aneel alterasse a redação do § 2º do art. 24 da Resolução Normativa 414/2010;
- que a Aneel alterasse a redação dos arts. 22 e 72 da Resolução Normativa 414/2010;
- que a Aneel tornasse obrigatória nos conselhos de consumidores de cada distribuidora a participação dos Entes públicos municipais;
- mantendo-se a vigência do art. 218 da Resolução Normativa 414/2010, que o prazo para a transferência fosse prorrogado para 2014, tendo em vista, na época, as eleições municipais de 2012.

Como resultado da mobilização dos Municípios brasileiros, a Aneel discutiu tais reivindicações na 49ª Audiência Pública (Processo 48500.002402/2007-19) com sessões presenciais realizadas em Manaus, Recife, São Paulo e Belo Horizonte. A CNM esteve presente em todas as sessões defendendo os interesses dos Municípios e demonstrando a realidade da maioria destes Entes, que são de pequeno porte, não

possuem estrutura, conhecimento técnico e capacidade para suportar tal responsabilidade e efetuar de forma eficiente a manutenção da rede de iluminação pública.

O prazo para que os governos locais tomassem para si essa tarefa foi adiado algumas vezes, mas em 31 de dezembro de 2014 esgotou-se o prazo para que as distribuidoras transferissem os ativos para as administrações municipais.

Destaca-se que a única forma de reverter a determinação da Aneel é judicialmente ou via Congresso Nacional.

Nesse sentido, em 2013, o deputado Nelson Marquezelli (PTB-SP) entendeu que essa resolução prejudicava os Municípios e que legislar sobre este assunto é competência do Congresso Nacional. Assim, ele apresentou o PDC 1.428/2013, que susta a decisão da Aneel. Em abril de 2015, o plenário da Câmara dos Deputados aprovou este projeto. Na época, o PDC foi aprovado com emenda subscrita pela Confederação. O texto original do projeto sustava apenas o art. 3º da Resolução Normativa 479/2012 (que altera a Resolução 414/2010) da Aneel. Isso resolvia parcialmente o problema dos Municípios.

A emenda da CNM sustava também os arts. 21 e 218 da Resolução Normativa 414/2010. Sem a suspensão desses artigos, os Municípios continuariam obrigados a manter as instalações da rede elétrica. O PDC 1.428/2013, depois de passar pelo crivo dos deputados, chegou ao Senado Federal na forma o Projeto de Decreto Legislativo (PDF-SF) 85/2015. A proposta tramita na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e aguarda designação do relator.

Assumir a demanda significa que o Município será responsável pela iluminação pública local, o que inclui custeio e manutenção de luminárias, lâmpadas, relés e reatores. Quem não cumprir a determinação pode ser enquadrado na Lei de Improbidade Administrativa. Entre as principais dificuldades enfrentadas pelos gestores municipais estão:

responsabilidade pela implantação, expansão, instalações e manutenção da rede de energia; manter os serviços que vinham sendo desempenhados pelas concessionárias, como o atendimento telefônico dos clientes, a manutenção preventiva; e estrutura para a fiscalização dos serviços.

Para custear o serviço, as administrações municipais podem instituir a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (CIP), conforme previsto no art. 149-A da Constituição Federal. Isso pode ser feito por meio da fatura de energia elétrica ou na arrecadação de recursos pelo Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

3.4 Os precatórios e os desdobramentos da Emenda Constitucional 62/2009

O STF, em 14 de março de 2013, no julgamento das ADIs 4.357 e 4.425, declarou inconstitucional parte do art. 100 – que prevê regras gerais – e todo o art. 97 da Emenda Constitucional 62/2009 – que prevê o regime especial de pagamento de precatórios.

Quanto ao art. 100, os ministros julgaram inconstitucionais em parte os parágrafos 2º, 9º, 10 e 12, acompanhando o voto do ministro-relator, Ayres Britto (aposentado). No parágrafo 2º, foi considerada inconstitucional a expressão “na data de expedição do precatório”, que restringe o pagamento preferencial àqueles que já têm 60 anos completos quando da expedição do título judicial. Segundo o voto do ministro Ricardo Lewandowski, “excluir da preferência o sexagenário que completa a idade ao longo do processo ofende a isonomia e também a dignidade da pessoa humana e o princípio da proteção aos idosos, assegurado constitucionalmente”.

Os parágrafos 9º e 10 também foram declarados inconstitucionais, por maioria de votos. Os dispositivos instituem a regra da compensação, no momento do pagamento dos precatórios, dos débitos que o credor

privado tem com o Poder Público. A regra foi considerada inconstitucional porque acrescenta uma prerrogativa ao Estado de encontro de contas entre créditos e débitos que não é assegurada ao Ente privado. Os ministros alegam que a compensação embaraça a efetividade da jurisdição (CF, art. 5º, inc. XXXV), desrespeita a coisa julgada material (CF, art. 5º, inc. XXXVI), vulnera a separação dos poderes (CF, art. 2º) e ofende a isonomia entre o Poder Público e o particular (CF, art. 5º, *caput*), cânone essencial do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, *caput*).

Quanto ao parágrafo 12, foi considerada inconstitucional a expressão que estabelece o índice da caderneta de poupança como taxa de correção monetária dos precatórios, por ficar entendido que este não é suficiente para recompor as perdas inflacionárias.

O regime “especial” de pagamento de precatórios foi declarado integralmente inconstitucional pois os ministros entenderam que, ao veicular nova moratória na quitação dos débitos judiciais da Fazenda Pública e ao impor o contingenciamento de recursos para esse fim, viola a cláusula constitucional do Estado de Direito (CF, art. 1º, *caput*), o princípio da separação de poderes (CF, art. 2º), o postulado da isonomia (CF, art. 5º), a garantia do acesso à Justiça e a efetividade da tutela jurisdicional (CF, art. 5º, inc. XXXV), o direito adquirido e à coisa julgada (CF, art. 5º, inc. XXXVI).

3.4.1 Modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade da emenda

Passados dois anos da declaração de inconstitucionalidade da emenda, o Supremo Tribunal Federal (STF) concluiu em 25 de março de 2015 o julgamento sobre a modulação dos efeitos, ou seja, o alcance dos efeitos dessa decisão. Por maioria, os ministros concordaram com a proposta de modulação apresentada pelos ministros Barroso e Fux, que compilou as sugestões e divergências apresentadas em votos já proferidos.

Segundo a decisão do Supremo, a modulação se deu nos moldes a seguir:

1. O regime especial fica mantido parcialmente pelo período de cinco exercícios financeiros a contar de 1º de janeiro de 2016.

O regime especial que pela redação da EC 62 teria 15 anos de duração, agora com a modulação terá duração de 11 anos, já que ficou prorrogado por mais 5 anos.

Durante o período de prorrogação do regime especial, ficam mantidas:

1.1 A vinculação de percentuais mínimos da receita corrente líquida ao pagamento dos precatórios (art. 97, § 10, do ADCT), quais sejam:

I – para os Estados e para o Distrito Federal:

a) de, no mínimo, 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), para os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, além do Distrito Federal, ou cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a até 35% (trinta e cinco por cento) do total da receita corrente líquida;

b) de, no mínimo, 2% (dois por cento), para os Estados das regiões Sul e Sudeste, cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a mais de 35% (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida;

II – para Municípios:

a) de, no mínimo, 1% (um por cento), para Municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ou cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta

corresponder a até 35% (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida;

b) de, no mínimo, 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), para Municípios das regiões Sul e Sudeste, cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a mais de 35 % (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida.

1.2 As sanções para o caso de não liberação tempestiva dos recursos destinados ao pagamento de precatórios (art. 97, §10, do ADCT), que são:

a) sequestro por ordem judicial ou, alternativamente, compensação automática dos tributos devidos e não pagos pelo credor e o precatório e, havendo saldo em favor do credor, o valor terá automaticamente poder liberatório do pagamento de tributos de Estados, Distrito Federal e Municípios devedores, até onde se compensarem;

b) proibição de contratação de empréstimos e recebimento de transferências voluntárias;

c) penalidade do chefe do Poder Executivo pela Lei de Responsabilidade Fiscal e Improbidade Administrativa;

d) retenção do FPE ou FPM.

2. Com relação ao índice de correção dos precatórios, consideram-se válidos os precatórios expedidos ou pagos até 25 de março de 2015 pelo índice básico da caderneta de poupança (TR). A partir de 26 de março de 2015 fica estabelecido o IPCA-E (Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial).

Os precatórios tributários deverão observar os mesmos critérios pelos quais a Fazenda Pública corrige seus créditos tributários.

Os precatórios federais seguirão regidos pelo disposto nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) quanto aos anos de 2014 e 2015, caso em que já foi fixado o IPCA-E como índice de correção.

3. Quanto às formas alternativas de pagamento previstas no regime especial, consideram-se válidos os pagamentos pela ordem crescente de crédito e leilões previstos na EC 62/2009 e realizados até 25 de março de 2015.

A partir de 26 de março de 2015, os pagamentos devem ser feitos pela ordem cronológica, ficando mantida a possibilidade de pagamento por meio de acordo direto com credor, desde que a redução máxima do crédito (deságio) seja de 40% e seja observado o estabelecido em lei própria da entidade devedora.

4. Delegação de competência ao Conselho Nacional de Justiça para que apresente proposta normativa que discipline sobre:

a) a utilização compulsória de 50% dos recursos da conta de depósitos judiciais tributários para o pagamento de precatórios; e

b) a possibilidade de compensação de precatórios vencidos, próprios ou de terceiros, com o estoque de créditos inscritos em dívida ativa até 25 de março de 2015, por opção do credor do precatório.

5. Atribuição de competência ao CNJ para que monitore e supervisione o pagamento dos precatórios pelos Entes públicos, conforme decisão de modulação.

3.4.2 Desdobramentos

É incontestável o fato de que, embora a Emenda Constitucional 62/2009 tenha sido declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, representou um enorme avanço na forma de pagamento de precatórios.

Municípios que há quase três décadas não realizavam o pagamento de precatórios passaram a efetuar os pagamentos em razão das facilidades na nova sistemática de pagamento trazida pela Emenda Constitucional 62/2009, bem como pelas temidas sanções estabelecidas no caso de não cumprimento da medida.

A modulação de efeitos da decisão que declarou inconstitucional a EC 62/2009 realizada pelo STF foi rechaçada por alguns juristas, pois, como disse o ministro Marco Aurélio em seu voto: “O Supremo age unicamente como legislador negativo. Jamais, por melhor que seja a intenção, como legislador positivo”. No entanto, entende-se por acertada, pois caso a Suprema Corte não tivesse agido dessa maneira, estaria criando um tumulto processual e uma grande insegurança jurídica.

Certamente a solução encontrada pelo STF resolverá o problema de grande parte dos Municípios brasileiros, mas tantos outros não conseguirão quitar a dívida no prazo estabelecido de mais cinco anos. No final, a fórmula criada pelo STF para modulação permitirá a muitos Entes federados a quitação do estoque da dívida sem, contudo, inviabilizar a continuidade na prestação dos serviços públicos essenciais. Possivelmente o Congresso Nacional elaborará soluções de pagamento da dívida para aqueles Entes devedores que ficarem inviabilizados de quitar a dívida até 2020.

3.5 Noções gerais sobre o endividamento previdenciário

A Constituição Federal, em seu art. 40, estabelece a possibilidade/o dever de que o Município institua Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) aos servidores públicos ocupantes de cargo efetivo. A opção de instituição do RPPS enseja a criação de uma estrutura, com ou sem personalidade jurídica, que viabilize a gestão dos recursos oriundos da contribuição do Ente e seus servidores.

Uma vez instituído o RPPS, os servidores ocupantes de cargo efetivo são absorvidos por este regime, mantendo-se a vinculação ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), por força do art. 40, § 13, da Constituição Federal, somente para os agentes políticos, servidores temporários, empregados públicos e ocupantes, exclusivamente, de cargo em comissão.

Já os Municípios que não instituírem o RPPS devem obrigatoriamente vincular todos os seus servidores ao Regime Geral de Previdência Social, gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Compete aos novos gestores identificar, assim que iniciado seu mandato, o regime previdenciário ao qual o Município está vinculado, de forma a melhor aprofundar as questões problemáticas que envolvem a matéria.

Um aspecto que deve ser verificado, independentemente do regime escolhido ou da data de instituição do RPPS, é se o Município possui débitos junto ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e como estes débitos vêm sendo administrados.

Para isso, deve-se ter claro que a questão do endividamento previdenciário é um problema vivido pela maioria dos Municípios brasileiros e absorve parte considerável da receita local. Por essa razão, quanto antes o gestor se apropriar da situação em que se encontra o Município, mais rápido terá condições de encontrar soluções para diminuir o efeito deste problema.



A CNM historicamente atua na questão do endividamento previdenciário dos Municípios brasileiros, buscando alternativas – em todas as esferas de governo – para equacionar esta dívida.

Com base em inúmeros estudos realizados pela CNM, foi identificado que boa parte dos Municípios desconhece a real dimensão de sua dívida e possui dificuldade de acesso a essas informações junto ao INSS ou à Receita Federal, até mesmo porque parte considerável dos débitos nunca foi consolidada por estes órgãos (a última estimativa sobre as dívidas previdenciárias dos Municípios com a União, disponível pela CNM, indica o valor de R\$ 62 bilhões, até o período de 2015/2016).

Aqui surge um dos problemas a serem enfrentados pelos Municípios, no que tange ao endividamento junto ao INSS. Muitos deles, diante da dívida altíssima e do risco de terem a emissão de uma certidão positiva de débitos previdenciários, o que tranca o repasse de vários recursos, são levados à realização de parcelamentos junto à Autarquia Previdenciária Federal em valores não condizentes com a dívida real, especialmente decorrente de incidências indevidas e não expurgo de juros e moras, na forma prevista na legislação que regulamenta a matéria.

Várias são as causas dessas irregularidades, conforme exemplificação a seguir:

- a) inclusão de valores já prescritos, referentes a débitos com prazo superior a cinco anos da constituição do débito, discordância à Súmula Vinculante 8 do STF;
- b) inclusão de contribuição sobre a remuneração de servidores vinculados por lei local ao Regime Próprio de Previdência Social;
- c) inclusão de servidores que não são ocupantes exclusivos de

cargos em comissão, pois detém cargo efetivo na origem e regime previdenciário próprio;

d) inclusão de mandatários que possuem vínculo funcional com o RPPS em decorrência de cargo efetivo;

e) cálculo do Fator Acidentário de Prevenção (FAP) e dos Riscos Ambientais do Trabalho (RAT) em alíquota maior que a devida;

f) inclusão de parcelas de natureza indenizatória na base de cálculo das contribuições, contrariando reiterada jurisprudência³;

g) inclusão de débitos relativos à contribuição dos mandatários eletivos no período de 1º de fevereiro de 1998 a 18 de setembro de 2004, período em que não havia previsão legal para pagamento.

Além desses, mostra-se de grande relevância a cobrança indevida decorrente do parcelamento previsto pelas leis 12.810/2013 e 11.960/2009, que alterou a Lei 11.196/2005, aderido por aproximadamente 60% dos Municípios brasileiros.

Cabe mencionar que os Entes públicos que tiverem optado pelos parcelamentos previstos no art. 1º da Medida Provisória 589, de 13 de novembro de 2012, teriam seus débitos automaticamente migrados para o parcelamento de que trata a Lei 12.810/2013.

3 Exemplificando esta situação:

"TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. LICENÇA-MATERNIDADE. NATUREZA SALARIAL. INCIDÊNCIA.

AUXÍLIO-DOENÇA. PRIMEIROS 15 DIAS. NÃO INCIDÊNCIA. 1/3 DE FÉRIAS.

NATUREZA INDENIZATÓRIA. ADEQUAÇÃO À JURISPRUDÊNCIA DO STF. NÃO INCIDÊNCIA. AGRAVO REGIMENTAL DA FAZENDA NACIONAL NÃO PROVIDO.

AGRAVO REGIMENTAL DA EMPRESA CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.

1. É pacífico o entendimento deste Tribunal no sentido de que incide contribuição previdenciária sobre os valores pagos a título de salário-maternidade, uma vez que tal verba possui natureza remuneratória, sendo, portanto, devido o tributo.

2. Consoante entendimento do Superior Tribunal de Justiça, não incide a contribuição previdenciária sobre os primeiros 15 dias do auxílio-doença pagos pelo empregador, por possuir natureza indenizatória.

3. "O STJ, após o julgamento da Pet 7.296/DF, realinhou sua jurisprudência para acompanhar o STF pela não-incidência de contribuição previdenciária sobre o terço constitucional de férias" (REsp 1.149.071/SC, Rel. Min. ELIANA CALMON, Segunda Turma, DJe 22/9/2010) 4. Agravo regimental da Fazenda Nacional não provido. Agravo regimental da empresa parcialmente provido para dar parcial provimento ao recurso especial, excluindo a incidência da contribuição previdenciária sobre o terço constitucional de férias.

(AgRg nos EDcl no REsp 1040653/SC, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/08/2011, DJe 15/09/2011)

O art. 2º, § 1º, da referida lei determinava que débitos fossem parcelados em prestações mensais equivalentes a 1,0%, no mínimo, da média mensal da receita corrente líquida do Município, o que representa um valor expressivo, de regra. Já a lei anterior tinha o valor ainda mais elevado, pois o art. 98 da Lei 11.196/2005, com redação dada pela Lei 11.960/2009, assegurava que esses débitos fossem parcelados em prestações mensais equivalentes a 1,5%, no mínimo.

Destaca-se que a primeira fase, ou seja, a anterior à consolidação, se refere a uma situação transitória e, portanto, temporária. No entanto, apesar de temporária ela permanece até a data de hoje, visto que a necessária consolidação ainda não foi efetivada pela Receita Federal.

Em decorrência, a maioria dos Municípios brasileiros parcelou uma dívida sem saber o valor real decorrente do expurgo de 100% das multas e de 50% dos juros e permanece sem saber até hoje. Apesar disso, esses Municípios continuam pagando o parcelamento com base em um percentual de suas receitas correntes líquidas, sem saber qual é, de fato, o valor real de suas dívidas ou, até mesmo, se estas já foram quitadas ou se serão quitadas antes dos 240 meses previstos como prazo máximo do parcelamento.

Por essa razão, é imperioso que os novos gestores, ao iniciarem suas atividades ou, até mesmo, durante o período de transição, busquem informar-se sobre a situação da dívida previdenciária de seu Município para possibilitar uma tomada de decisão de adequada.

Como há valores a serem recebidos pelos Municípios em decorrência de débitos da União, a CNM vem, nos últimos anos, lutando pela realização do encontro de contas entre o que os Municípios devem para a União e o que esta deve para os Municípios. Porém, a resistência do governo federal sempre foi muito grande sobre o tema.

Deve-se atentar que é possível que este encontro de contas venha acompanhado de um novo parcelamento especial da dívida. Como se trata de processo legislativo ainda não concluído, não há certeza

quanto à redação que será aprovada pelo Congresso, razão pela qual a CNM, desde já, orienta que os Municípios analisem bem os benefícios e prejuízos da assinatura de qualquer novo parcelamento da dívida previdenciária.

A CNM orienta ainda, independentemente da existência ou não de novo parcelamento, que os novos gestores reavaliem sua situação de endividamento previdenciário junto ao INSS e à Receita Federal, de modo a certificar-se de que não há nenhum débito que lhes tenha sido atribuído irregularmente. Na hipótese de verificar a existência de débitos irregulares, deverá buscar, urgentemente, a revisão destes valores, por meio da interposição da competente ação judicial, visto que administrativamente têm sido negadas tais solicitações.

Essas incidências irregulares podem ainda estar ocorrendo na folha de pagamento paga todos os meses, o que enseja a necessidade de que a referida ação tenha também como objetivo a exclusão destas incidências indevidas para o futuro, bem como a restituição dos valores já pagos a mesmo título, observado o prazo prescricional de cinco anos.

Além disso, identificado pelo gestor que o houve o parcelamento do débito previdenciário pelas leis federais 12.810/2013 e 11.960/2009, o Município deverá buscar judicialmente a suspensão dos pagamentos das parcelas até que a Previdência consolide os dados excluindo os juros e as multas na forma da lei de toda a dívida (paga e ainda não paga), de modo que possam os Municípios ter conhecimento de qual é o valor dos débitos que efetivamente possuem, para só então recalcular o valor da parcela e seguirem pagando.

3.6 Marco regulatório das organizações da sociedade civil – Lei 13.019/2014

A Lei 13.019/2014 tem como principal avanço a criação de um regime jurídico próprio para a realização das parcerias entre as orga-

nizações da sociedade civil (OSCs) e o Estado, entendido aqui como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

O marco regulatório das organizações da sociedade civil que a lei instituiu sustenta-se em três eixos, que são:

1 – a contratualização com o poder público possibilitando a formação de parcerias;

2 – sustentabilidade e certificação de forma desburocratizada e simplificada;

3 – conhecimento e gestão de informações por meio de pesquisas e elaboração de estudos, seminários, publicações, capacitação e disseminação da informação.

A vigência da lei iniciou em 23 de janeiro de 2016 para as relações com a União, os Estados e o Distrito Federal. Para a assinatura de parcerias com os Municípios, a vigência ocorre a contar de 1º de janeiro de 2017, impactando as relações entre as organizações da sociedade civil e o Poder Público local.

Pesquisa realizada com o governo federal dá conta de que existem 323 mil OSCs no Brasil, entre fundações e associações sem fins lucrativos. Por meio delas, é possível conhecer as diferentes identidades, visões de mundo e interesses presentes na sociedade brasileira e, por isso, possibilitam o reconhecimento das diferentes perspectivas sociais e o conhecimento das situações ocultas, das vulnerabilidades e situações de emergência que enfrentam esses segmentos e que, na maioria das vezes, não chegam ao conhecimento público.

A Lei 13.019/2014 destina-se à regulação das parcerias a serem firmadas por todas as OSCs sem fins lucrativos e não exige destas certificações especiais. Estão envolvidas nessa relação as associações e fundações, as cooperativas sociais, as organizações religiosas e todas as que atuam em prol do interesse público.

Os instrumentos jurídicos a serem firmados são: termo de fomento;

termo de colaboração; e acordo de cooperação, este último já usado e do conhecimento de todos.

A lei prevê um regime jurídico próprio para as parcerias entre Entes públicos e organizações da sociedade civil, com regimentos específicos e direcionados, por ela apresentados e visando à superação de entraves que por vezes inviabilizam a realização de atividades que, se efetivadas em conjunto com organizações sociais, poderão alcançar metas mais ousadas do que aquelas que o Poder Público sozinho poderia alcançar.

Por outro lado, é indiscutível a necessidade de regras básicas e claras a serem cumpridas para evitarem-se as fraudes que ocorrem em algumas ocasiões e que acarretam prejuízos sociais muitas vezes incalculáveis.

Os termos de colaboração serão usados para a execução de políticas públicas em diversas áreas quando a política já tem parâmetros consolidados, com indicadores e formas de avaliação conhecidos, como por exemplo, o Sistema Único de Assistência Social (Suas).

O termo de fomento poderá apoiar ou promover iniciativas das próprias OSCs, buscando atrair para as políticas públicas tecnologias sociais inovadoras e a promoção e o fomento de projetos, como por exemplo a capacitação de grupos da agricultura familiar; de projetos de enfrentamento à violência contra populações vulneráveis ou a proteção ou promoção dos direitos das pessoas com deficiências e outros nesta linha de atuação.

Por sua vez, o acordo de cooperação continuará a ser utilizado para as parcerias que não envolvem transferências de recursos financeiros.

A lei impõe às OSCs uma maior preocupação com o planejamento, que precisará assegurar que cada etapa do projeto seja desenvolvida organizadamente, em sincronia com todas as outras etapas.

Ao Ente público que queira firmar parcerias, recomenda-se estar atento para:

- a) tempo mínimo de existência da OSC (no mínimo um ano no caso dos Municípios);
- b) regularidade cadastral (estar inscrita no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica);
- c) experiência prévia que deve ser comprovada documentalmente;
- d) capacidade técnica e operacional que deverá ser demonstrada, provando que a OSC tem condições para desenvolver as atividades e alcançar as metas da parceria;
- e) regularidade jurídica e fiscal.

Não poderão celebrar parcerias as OSCs que tenham:

- a) contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos;
- b) contas julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas nos últimos oito anos, se a decisão for irrecorrível;
- c) que tenha sido punida pela administração pública com:
 - I – suspensão da participação em processo licitatório;
 - II – impedimento de contratar com a administração pública;
 - III – declaração de inidoneidade;
 - IV – suspensão temporária para participar de chamamento público;
 - V – impedimento para celebrar termo de fomento, termos de colaboração, acordos de cooperação e contratos com órgãos e entidades da administração pública por até dois anos.

As punições com advertência não são impeditivas para contratação.

A Lei 13.019/2014 também cita impedimentos relativos aos dirigentes das OSCs como:

a) prestação de contas julgadas irregulares ou rejeitadas por órgãos de controle externo;

b) julgados responsáveis por falta grave e inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto perdurar;

c) responsabilizados por ato de improbidade enquanto durarem os prazos da Lei 8.429/1992.

Estão também impedidas de contratar as organizações cujos dirigentes sejam:

a) membros de Poder ou do Ministério Público;

b) dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental.

A vedação citada acima se estende aos respectivos cônjuges ou companheiros e aos parentes em linha reta ou colateral ou por afinidade, até o segundo grau.

A administração pública, por sua vez, deverá atuar com maior e melhor planejamento, capacidade operacional e capacitação de pessoal; obrigatoriedade de realizar chamamento público; exercitar a transparência e utilizar ações de comunicação, desenvolvimento de programas de formação, criação e promoção de instâncias de participação social que possam fomentar o debate sobre o trabalho conjunto com as OSCs.



A CNM recomenda que, antes de firmar qualquer parceria, a administração realize um minucioso estudo da Lei 13.019/2014 com as alterações nela realizadas pela Lei 13.204/2015.

4. Bibliografia

BARRETO, Aires F. *ISS na Constituição e na Lei*. São Paulo: Dialética, 2003.

BATISTA, Marcelo Caron. *ISS: do texto à norma*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*. 10. ed. São Paulo: Diáletica, 2012.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

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

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional*. 16. ed, ver. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

PAULSEN, Leandro. *Direito Tributário. Constituição e Código Tributário à Luz da Doutrina e da Jurisprudência*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora Ltda, 2009.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Entenda o MROSC. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil*. Lei 13.019/2014. Brasília, DF: 2016.





Sede (nova)

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

Sede (antiga)

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

Escritório Regional

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

www.cnm.org.br

 /PortalCNM

 @portalcnm

 /TVPortalCNM

 /PortalCNM

