

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: PODERES E PODERES

Fernanda Henrique Cupertino Alcântara*

RESUMO

Na atualidade, uma extensa bibliografia dedicou-se a analisar políticas públicas, estatais ou não, em diversos setores. Entretanto, muitos aspectos relacionados a essa temática são frequentemente ignorados quanto à existência ou importância. Face a tal omissão, este artigo busca compreender em que medida um recorte específico, qual seja, a relação entre os poderes que constituem o Estado, particularmente os municípios, interfere nas diversas fases que compõem as políticas públicas. Como a complexidade do processo que conforma e consolida políticas públicas é muito elevada, a análise produzida neste trabalho restringir-se-á a algumas etapas dessas fases, particularmente no que tange à formulação. A contingência na qual esse debate se situa envolve o fenômeno da municipalização das políticas públicas, inserido e justificado numa questão maior que é a descentralização administrativa, fiscal e política.

24

Palavras-chave: Políticas públicas. Municipalização. Executivo e Legislativo.

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES: PODERES Y PODERES

RESUMEN

En la actualidad, una extensa bibliografía se ha dedicado a analizar las políticas públicas, estatales o no, en los diversos sectores. Sin embargo, muchos aspectos relacionados a esta temática son frecuentemente ignorados en cuanto a su existencia o importancia. En virtud de tal omisión, este artículo intenta comprender en qué medida un recorte específico, esto es, la relación entre los poderes que constituyen el Estado, particularmente los municipios, interfiere en las diversas fases que componen las políticas públicas. Como la complejidad del proceso que conforma y consolida las políticas públicas es muy elevada, el análisis producido en este trabajo se restringirá a algunas etapas de esas fases, en particular a lo que atañe a su

* Docente da Universidade Federal de Viçosa (UFV), Departamento de Economia Rural (DER).

formulación. La contingencia en la cual este debate se sitúa envuelve el fenómeno de la municipalización de las políticas públicas, inserido y justificado en una cuestión mayor que es la descentralización administrativa, fiscal y política.

Palabras clave: *Políticas públicas. Municipalización. Ejecutivo y legislativo.*

MUNICIPAL PUBLIC POLICIES: POWER AND POWERS

ABSTRACT

Currently an extensive literature devoted to analyzing public policies, state or otherwise, in various industries. However, many aspects related to this subject often ignored its existence or importance. In the face of that omission, this article seeks to understand the extent to which a specific perspective, namely the relationship between the powers that constitute the State, particularly the municipalities, interferes with the various phases of public policy. Since the complexity of the process that shapes and strengthens public policy is very high, the analysis produced in this work will be restricted to certain stages of these phases, particularly in its formulation. The contingency on which this debate lies the phenomenon involves the decentralization of public policies, inserted and justified a bigger issue which is the administrative decentralization, and fiscal policy.

25

Keywords: *Public Policies. Decentralization. Executive and Legislative.*

1. INTRODUÇÃO

Na atualidade, uma extensa bibliografia dedicou-se a analisar políticas públicas, estatais ou não, em diversos setores. Entretanto, muitos aspectos relacionados a essa temática são frequentemente ignorados quanto à existência ou importância. Preocupada com tal omissão, em parte de minha tese de doutorado, dediquei-me a compreender em que medida um recorte específico, qual seja, a relação entre os poderes que constituem o Estado, particularmente os municípios, interfere nas diversas fases que compõem as políticas públicas. Como a complexidade do processo que conforma e consolida políticas públicas é muito elevada,

a análise produzida neste trabalho restringir-se-á a algumas etapas dessas fases, particularmente no que tange à *formulação*. A contingência na qual esse debate se situa envolve o fenômeno da *municipalização* das políticas públicas, inserido e justificado numa questão maior que é a *descentralização* administrativa, fiscal e política (Falleti, 2006), que acometeu diversos Estados-Nação na contemporaneidade (Alcântara, 2010).

A princípio, muito do que aqui será lido parecerá uma abordagem jurídica. Longe de tal propósito, o Direito, neste artigo, é apenas objeto de análise sob o olhar sociológico. Assim sendo, os dados dispostos ao longo do texto sobre normas jurídicas que regulamentam elementos, procedimentos e ações aqui mencionados devem ser considerados informações, tais como quaisquer outras obtidas em pesquisa de campo.

2. RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO

26 A gestão municipal é composta pelo Poder Executivo e Poder Legislativo. Para entender a relação entre esses poderes é obrigatória a atenção para com cada um em separado e suas atribuições dentro da Administração Pública Municipal. É de competência da Câmara Municipal suplementar a legislação federal e estadual de acordo com os interesses locais; legislar sobre os tributos municipais; votar o orçamento anual, o plano plurianual de investimentos, a lei de diretrizes orçamentárias; aprovar a obtenção de empréstimos e operações de crédito; autorizar a concessão de auxílios e subvenções¹; autorizar a concessão e permissão de serviços públicos; autorizar a concessão de direito real de uso de bens municipais; autorizar a concessão administrativa e a cessão de uso de bens municipais; autorizar a alienação² de bens imóveis; autorizar a aquisição de bens imóveis; dispor sobre a criação, organização e supressão de distritos; criar, transformar e extinguir cargos públicos, além de fixar a remuneração respectiva a cada um; aprovar o plano diretor; delimitar o perímetro urbano; legislar sobre a denominação de vias e logradouros públicos; aprovar a arrecadação e distribuição dos

1. É um auxílio pecuniário, geralmente concedido pelos poderes públicos; subsídio, ajuda, contribuição.

2. Consiste na transferência de coisa ou direito, real ou pessoal, a outra pessoa.

tributos recolhidos e o sistema tributário municipal; dispor sobre planos e programas municipais de desenvolvimento, dentre outras atribuições (Castro, 2006). Além disso, é de competência privativa da Câmara Municipal

[...] julgar, anualmente, as contas prestadas pelo Prefeito e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo, [...] proceder à tomada de contas do Prefeito, quando não apresentadas à Câmara Municipal na forma e prazo da Lei Orgânica (Castro, 2006, p.118). [...] fiscalizar e controlar, diretamente, os atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração Indireta (Castro, 2006, p.119).

Sendo assim, a Câmara Municipal possui função organizadora, legislativa, deliberativa, fiscalizadora e julgadora, o que interfere diretamente na sua relação com o Executivo. Essa relação é extremamente importante em meu argumento final, visto que, sem o apoio da Câmara Municipal, o prefeito não consegue constituir e consolidar qualquer tipo de política pública, pois não tem como fazê-lo via decreto. Nesse caso, argumento que ele apenas consegue ceder “favores” isolados, utilizando informalmente toda a máquina pública sem, ou parcialmente com, a obrigatória autorização do Legislativo, e não necessariamente de forma direta para a finalidade pretendida. Assim sendo, à Câmara Municipal cumpre o papel de legislar e fiscalizar o Executivo.

27

No que diz respeito à prestação de contas, a fiscalização ocorre por meio de parecer prévio da *Corte de Contas*, conforme preceitua o art. 31 da Constituição Federal (CF) de 1988:

A fiscalização no Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

Embora o Tribunal de Contas da União (TCU) possa rejeitar as contas de prefeitos, a decisão final provém do julgamento da Câmara Municipal, sendo que, para permanecer a inelegibilidade, é preciso caracterizar a *improbidade administrativa*, em outras palavras, não basta que o ato seja ilegal, é necessário que se comprove lesão aos cofres públicos em proveito do acusado ou de terceiros. Isso ocorre, conforme explica Castro (2006, p.89): “Porque o povo é a fonte direta do poder político, só os seus representantes é que podem cassar esse poder, castrar-lhe o exercício”. Portanto, quando o TCU rejeita as contas do prefeito, são necessários 2/3 dos membros da Câmara contrariando a decisão do TCU para que ela deixe de prevalecer. No que tange à *improbidade administrativa*, Guimarães (2006, p. 355) explica que o termo se refere a

[...] condutas lesivas ao patrimônio público, tipificadas na Lei Nº. 8.429/1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta e fundacional.

28 Desse modo, não é da competência do Judiciário a cassação de mandato político local ou sua suspensão, mas os vereadores só podem cassar o mandato por *improbidade* depois que a decisão judicial a esse respeito estiver *transitada em julgado*³. Em decorrência disso, talvez um dos grandes confrontos entre Executivo e Legislativo ocorra por acusação de *crime de responsabilidade* e por ocasião de aplicação da *Lei de Improbidade Administrativa*.

Enquanto a Câmara Municipal atua aprovando *leis complementares*, *leis ordinárias* e realizando *emendas à Lei Orgânica*, cabe ao prefeito elaborar *leis delegadas*, desde que o Legislativo tenha autorizado tal ação (Castro, 2006). Mas a delegação também sofre limitações importantes para impedir o desequilíbrio entre os poderes Executivo e Legislativo. Essa delegação pode ser feita por decreto ou resolução, os quais também fazem parte do processo legislativo. Existe ainda a possibilidade de edição de medidas provisórias, já que, por embate político-partidário, de oposição ou outros, o Executivo pode não ter o orçamento anual,

3. Transitada em julgado “[...] diz-se quando se esgota o prazo para interposição de recurso contra qualquer decisão judicial” (Guimarães, 2006, p.537).

o(s) pedido(s) de créditos especiais ou suplementares, aprovados pela Câmara Municipal e, diante da impossibilidade de “realizar despesas sem lei”, isto é, sem regulamentação devida, fique autorizado a fazê-lo. Mas, como lembra Castro (2006, p.132) “[...] a medida provisória tem de adequar-se à situação de ingovernabilidade, para que ela possa validamente ser editada”.

Este autor argumenta que os vereadores não podem rejeitar integralmente a proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo, visto que, nesse caso, não haveria recursos disponíveis, mas admite a concessão de créditos especiais e suplementares que só podem ocorrer mediante orçamento.

São exemplos de propostas das leis dos orçamentos públicos o Plano Plurianual⁴ (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias⁵ (LDO) e a Lei Orçamentária Anual⁶ (LOA), os quais são encaminhados à Câmara Municipal pelo prefeito e devolvidos a esse para sanção.

A iniciativa das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) é de exclusiva competência do Executivo, que pode, inclusive, alterá-las por meio de “mensagem modificativa do prefeito”, apenas nos casos em que a votação ainda não tiver sido iniciada nas Comissões ou, então, por meio de emendas propostas pelos vereadores (Castro, 2006, p.145). Existem, contudo, alguns impedimentos à adição de emendas às leis

29

4. Conforme o §1º, art. 165, da CF: “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Nesse caso, ocorre a aplicação do princípio da simetria com o centro.

5. Conforme o §2º, art. 165, da CF: “A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”.

6. Conforme o §5º, art. 165, da CF: “A lei orçamentária anual compreenderá: I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público”.

orçamentárias. O primeiro deve-se à necessidade de que o orçamento anual e, com ele, as emendas propostas, sejam compatíveis com o PPA e a LDO. O segundo diz respeito aos recursos para viabilizar o acréscimo proposto. O terceiro lembra que as emendas propostas devem ter relação “com a correção de erros ou omissões” ou “com os dispositivos do texto do projeto de lei”.

Estranho é notar que o texto constitucional não admite que a Câmara Municipal rejeite a LDO. Apenas a *lei orçamentária anual* pode sofrer rejeição parcial, o que abriria o preceito de uso dos *recursos sem despesas* correspondentes mediante solicitação de créditos especiais ou suplementares à Câmara Municipal, a qual deve autorizá-los, indicando especificamente qual deverá ser sua aplicação. Conforme §8º, art. 165, da CF:

A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

- 30 Percebe-se um conflito inerente a esse processo na relação entre Executivo e Legislativo, relação essa que era para ser independente, mas acaba por ser compulsória. Ironicamente, para que possa acontecer a Administração Pública, de fato, torna-se obrigatória a aprovação do orçamento público, o que transforma esta em compulsória.

A LDO é a moldura da LOA, atenta ao PPA, tratando de estabelecer as regras que nortearão as despesas e a tributação. Ou seja, diz-se, daí, que o orçamento é a lei de meios⁷. Como o PPA tem vigência quadrienal, em parte se impede a ruptura dos projetos em função da sucessão do mandato executivo (item I, §2º, art. 35 do ADCT). Portanto, o PPA mantém-se vigente até o final do 1º ano do mandato subsequente, devendo ser encaminhado quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro, para, aparentemente, racionalizar a administração pública, obrigando os agentes políticos a efetuarem o

7. A Lei Nº. 4.320 de 17 de março de 1964 estatui normas para a elaboração e controle dos orçamentos.

planejamento adequado, impedindo improvisos⁸.

Como dito anteriormente, quase toda despesa pública requer autorização legislativa, admitindo-se as exceções mencionadas. Isso implica dizer que, para contrair despesas quando da realização de *serviços públicos* ou de *utilidade pública*, o Executivo deve recorrer ao Legislativo e solicitar-lhe autorização, na forma de lei. A diferenciação que se fez entre serviços públicos e serviços de utilidade pública não foi ao acaso. O município tem por obrigação manter os dois tipos de serviços, mas os primeiros são remunerados por taxas, e os últimos, por *tarifas, preços públicos*. Se o órgão municipal não estiver atento a essa obrigatoriedade constante no processo de administração pública, os atos executados são declarados nulos e a responsabilidade jurídica recai sobre aqueles que os tiverem ordenado.

Como o prefeito participa do processo legislativo, a relação entre as duas Casas precisa ser, necessariamente, de proximidade e diálogo, visto que, na ausência desses elementos, acaba-se por “emperrar” a demanda do Executivo ou de impossibilitar desenvolvimentos significativos nos trabalhos do mesmo, prejudicando diretamente a população atendida. Em casos de confronto, por exemplo, quando o prefeito veta ou não promulga a lei, ignorando sua existência, cabe ao Presidente da Câmara efetuar a promulgação da mesma. Em caso de veto, a lei volta para a Câmara. Acrescente-se a isso o fato de que, como o prefeito é agente político, está submetido aos requisitos necessários para exercer a administração pública. Requisitos esses que, como procurei demonstrar, impedem que, enquanto projeto e idealização, as Políticas Públicas (PPs) sejam pensadas de forma apartada dos limites constitucionais e infraconstitucionais impostos aos administradores públicos. Mesmo porque, ao se falar em PP com o objetivo de promover *institucionalização* de algo, muitas vezes, somos informados da necessidade urgente de mudança das normas constitucionais, para facilitar sua sobrevivência e expansão, em outras palavras, da necessidade de atualização e

31

8. No item II do referido artigo, estabelece-se prazo máximo de oito meses para encaminhamento da LDO, antes do encerramento também do primeiro período da sessão legislativa. No item III, o prazo para a lei orçamentária é de até quatro meses antes do encerramento da sessão legislativa.

regulamentação do marco legal. Da mesma forma ocorre com relação à ação municipal. Para tanto, é necessário medir e considerar os *meios da ação municipal*, antes que a PP seja acertada com os interessados.

3. MEIOS DE AÇÃO MUNICIPAL

O Executivo dispõe dos *meios de ação municipal* para viabilizar as PPs, isto é, as finanças, o pessoal e os bens públicos municipais. Os meios de ação municipal, por sua vez, requerem a autorização legislativa, em grande medida, limitando a atuação e auxiliando na fiscalização das ações empreendidas pelo Executivo, por meio do controle externo.

32 No que tange ao *pessoal municipal*, tem-se os agentes políticos (Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e Secretários Municipais), os agentes administrativos (servidores públicos municipais, com regime estatutário ou celetista⁹) e os agentes delegados (particulares em colaboração com a Administração Municipal, por exemplo, concessionários, permissionários e autorizatários de serviços públicos municipais, os contratados por locação de serviços, sem vínculo empregatício com o Município, e os executores de obras públicas municipais) (Castro, 2006, p.209-210).

Castro (2006, p. 210) explica que:

O regime estatutário é próprio dos entes públicos em suas relações com os seus servidores. Através do sistema institucional, tem-se o estabelecimento de um vínculo legal, criando-se um *status* para o servidor público. O servidor público, no plano do direito público, é meio para a legislação administrativa, enquanto o trabalhador, na legislação trabalhista, é o fim da legislação trabalhista. Pois os serviços prestados ao Estado são distintos dos prestados aos particulares. O Estado tem como finalidade o interesse público, que se sobreleva ao particular; a Administração Privada tem como finalidade a atividade econômica, atividade de quem é patrão; no Estado, sua atividade se limita à lei; a ela se sujeita o Estado. A vontade da lei é que impera aqui; na administração privada, a das partes.

No caso da execução de políticas públicas importa saber quais funcionários, ocupando quais funções, são deslocados para atender aos

9. Relação de trabalho regida pelas normas da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

respectivos programas. Em caso de secretários municipais, isto é, cargos comissionados, a dedicação ao tema depende mais de vontade política e não se encontra institucionalizada. Em caso de funcionário concursado, cuja função é especificada em razão do edital do concurso, mais difícil se torna a alternância de sua ocupação, ainda que ocorra mudança de governo e desinteresse político pelo tema. A alternância de diretores em municípios, devido a interesses e desavenças políticas, fragiliza o vínculo e o conhecimento acerca do incentivo dado por determinada PP, na medida em que essas informações nem sempre são compartilhadas e organizadas de modo racional para que os interessados possam compreender o processo de início e constituição da PP, ainda que não tenham participado dele.

Com relação aos *bens públicos municipais*, interessa muito, nesse caso, saber como pode ser feita a *alienação* desses, em outras palavras, as municipalidades têm concedido subsídios e incentivos a grupos e empreendimentos de natureza diversa, os quais incluem, por exemplo, a utilização de galpões, veículos da prefeitura, pagamento de tributos, de água e luz, entre outros. Resta saber em que medida existe a possibilidade de perpetuação de tais práticas, tendo em vista as previsões legais existentes.

33

Para o Direito, alienar equivale à alheação. Em outras palavras:

Consiste na transferência de coisa ou direito, real ou pessoal, a outra pessoa. A alienação pode ser a *título gratuito*, quando feita por mera liberalidade, sem obrigar o adquirente à contraprestação; a *título oneroso*, se existe obrigação ou encargo para ambos, pessoal ou real, como na permuta; *criminosa*, o mesmo que *estelionato*; em *fraude de execução*, a que o devedor faz a terceiro, para furtar seus bens à execução iminente, a fim de prejudicar o credor; *fiduciária*, sistema no qual o devedor transfere ao credor ou a instituição financeira a propriedade resolúvel e a posse indireta do bem móvel, em garantia de dívida que assume, ficando ele como depositário, até que, pela liquidação do débito, lhe seja devolvido ou liberado o bem. Este tipo de alienação só se prova por escrito; [...] *judicial*, dá-se pela transferência da propriedade de um bem ou de um direito, em razão de leilão ou por ordem judicial; ou *operação fraudulenta de coisa própria*, crime que consuma quando alguém vende, permuta, doa em pagamento ou em garantia coisa própria inalienável gravada de ônus ou litigiosa, ou imóvel que prometeu vender a terceiro a prestações, nada informando sobre seus atos (Guimarães, 2006, p. 69).

De acordo com a atual legislação, as prefeituras podem agir da forma descrita anteriormente? Quais os limites e possibilidades para esse tipo de ação? Para compreendermos isso, é necessário identificarmos como se classificam os *bens públicos municipais*. Eles podem ser *bens públicos de uso comum do povo* (Amaral, 2003)¹⁰, *de uso especial* (Amaral, 2003) e *dominicais* (Amaral, 2003). Existe uma diferenciação entre esses três tipos, qual seja, a de que são inalienáveis os dois primeiros e alienáveis os últimos¹¹. De qualquer modo, nem todos os *bens públicos* recebem o mesmo tratamento: alguns possuem liberação para *uso gratuito*, outros, *uso retribuído*¹²; mas nenhum deles está sujeito à aplicação da *usucapião* (Amaral, 2003).

34

Para o Direito, usucapião é aquisição da propriedade pelo uso prolongado e “[...] não dependente da vontade do titular anterior, pela posse mansa e pacífica de alguém com ânimo de dono, por tempo determinado, sem interrupção e sem oposição” (Guimarães, 2006, p.543). A *usucapião* não se aplica a mesma legislação porque cabe apenas a bens não públicos. Nos casos que versem sobre *bens públicos*, cabe apenas *concessão de direito real de uso* como instituto similar. Dessa forma, o prefeito pode ceder o uso de *bens públicos municipais* que sejam (notem, não é estejam) disponíveis. Essa disponibilidade tem relação direta com a caracterização presente nos *bens públicos de uso comum do povo* e de *uso especial*, pois prevê que não exista destinação específica para a sua utilização, retirando-se daí, portanto, as praças, as ruas, os veículos de uso da administração municipal. É Castro (2006, p.219) quem lembra que os *bens dominicais* podem ser alienados exatamente porque não possuem destinação específica para uso, por isso são chamados de “bens patrimoniais disponíveis”. Como exemplo, tem-se os lotes ou terrenos vagos sem utilização.

Administrar esses bens é função do Executivo, mas, como assinalado anteriormente, qualquer mudança no *status* dos mesmos deve ser comunicada e autorizada pelo Legislativo, sob pena de anulação ou nulidade dos atos da administração, por não ser esta função de sua

10. Código Civil, art. 99, I: “os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças”.

11. Código Civil, art. 100 e 101.

12. Código Civil, art. 103.

competência. Serve-se o Executivo dos instrumentos do direito privado para promover as mudanças de domínio, tais como: compra, permuta, doação em pagamento, aquisição compulsória acompanhada pela desapropriação com base na utilidade pública ou no interesse social. É necessário ainda que se indiquem os recursos financeiros para a aquisição dos bens elencados pela administração. Só não requer autorização legislativa em caso de ser o município destinatário de doação que não incorra em encargos para o poder público. Os projetos de lei referentes a esse assunto podem tanto ser de iniciativa do prefeito quanto da Câmara Municipal. Na ausência de projeto de lei que regulamente o assunto, tem-se a responsabilização do prefeito como representante da administração pública, como bem lembra Castro (2006, p.220):

A lei autorizativa, os recursos orçamentários, a avaliação prévia, a identificação exata dos bens a serem adquiridos e o procedimento licitatório (concorrência pública) são exigências *sine qua non* para a regularidade do procedimento aquisitivo de bem pelo Município. O desvio da lei, pois, além da nulidade do ato praticado, ensejará para o Prefeito, além das sanções previstas no Decreto-lei Nº. 201/67, art.1º, XI, por desvio de verba ou efetivação de despesa ou assunção de compromissos não autorizados em lei, responsabilização por lesão ao patrimônio público, na forma da Lei de Ação Popular (Lei Nº. 4.117, de 29 de junho de 1965, arts. 1º e 4º, V), e Ação Civil Pública por improbidade administrativa (Lei Nº. 8.429, de 1992), sem prejuízo também da rejeição de suas contas pela Câmara Municipal (art. 31, CF) e ressarcimento ao Município, se lhe deu prejuízo, com a prática do ato ou contrato contrário às normas vigentes, consoante ainda o disposto na Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, que regulamentou o §4º do art.37 da CR.

35

Mas o prefeito pode *desapropriar* áreas por interesse social, para aproveitamento e utilidade econômica. Lógico que, ao proceder à desapropriação, “[...] o Prefeito deverá seguir também o que prevê a Lei do Plano Plurianual e o Orçamento Anual, sob pena de incidir nas vedações do art. 167, I e II e §1º da CR, assim como na Lei de Responsabilidade Fiscal – arts. 16, §4º, e 46 –” (Castro, 2006, p. 223). Existe ainda a aquisição de bens públicos *por força da lei*, quando ocorrer o parcelamento do solo urbano em função da criação de loteamentos regulares¹³.

13. Nesse caso, o loteamento tem que ser aprovado pela prefeitura e inscrito no registro imobiliário.

36 Contudo, o que realmente interessa é saber de que modo pode-se realizar o uso dos *bens públicos* para políticas de apoio e fomento a determinadas iniciativas, mais especificamente o que não implica em alienação. Os bens municipais podem ser utilizados, dentro dos limites da lei, tanto por particulares quanto por outros. Existem três possibilidades para esse caso: 1) *concessão de uso* (incorre na utilização exclusiva do bem por terceiros de acordo com destinação previamente estabelecida, por tempo determinado e sob pagamento); 2) *concessão de direito real de uso* (incorre na utilização do bem por terceiros para fins de “urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social” (Castro, 2006, p.235), de modo gratuito ou sob pagamento); e 3) *permissão de uso* (quando se disponibiliza a utilização de bens públicos por terceiros, de acordo com condições pré-estipuladas, sem o caráter de permanência, para não incorrer nas características de concessão, o que implicaria na obrigatoriedade de processo licitatório) e *autorização de uso*. Nesses casos de cessão de uso, obrigatoriamente, a prefeitura precisa de lei autorizativa específica. Em todas as circunstâncias a cessão pauta-se na comprovação do interesse público, mas a permissão é ato unilateral.

Quanto às *finanças municipais*, a preocupação verifica-se no fato de serem essas as responsáveis pela viabilidade das competências administrativas atribuídas constitucionalmente aos municípios, consolidando, ainda, a sua autonomia financeira. Compõem, assim, as finanças públicas municipais: a receita, as rendas municipais e os preços públicos.

A renda própria origina-se do recolhimento de *tributos*¹⁴, ou seja, do uso coercitivo do poder público para arrecadar recursos junto aos contribuintes, e dos *preços públicos*¹⁵. Os preços públicos fundam-se na exploração dos bens e serviços da administração pública municipal,

14. Código Tributário Nacional, art. 3º: “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. São exemplos de tributos os impostos, taxas e contribuições de melhoria.

15. São pagamentos feitos por particulares ao poder público de acordo com valores fixados por este último, em razão da aquisição de bens ou utilização de serviços públicos. Eles também podem ser *semiprivados* ou *quase privados* quando os valores são fixados a partir da concorrência entre particulares. São exemplos de preços públicos, as tarifas.

comumente denominados de *tarifas*, e os tributos possuem sua forma mais comum nos *impostos, taxas, contribuições de melhoria e contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública*¹⁶. A renda própria difere, portanto, da *renda municipal*, já que ela consiste na soma da *renda própria* com as *transferências constitucionais*.

É importante assinalar que o poder público municipal, na figura do Executivo, dispõe ainda do *poder de propulsão*, quesito esse de suma importância para a abordagem aqui proposta. *Propulsão* é a capacidade de promover o desenvolvimento local por meio de medidas governamentais que resultem no estímulo direto a empreendimentos particulares legalizados que favoreçam os interesses e necessidades das coletividades. Os incentivos fiscais e estruturais sinalizam nessa direção. Isso também pode ocorrer por meio de atos de desapropriação, os quais permitirão a revenda ou locação dos imóveis a particulares ditos “qualificados”. A desapropriação por *interesse social* também permite a concorrência ou a *concessão de direito real de uso*. Também é possível haver doação de lotes, em áreas não desapropriadas, para a formação dos *distritos industriais* e isenção dos tributos municipais¹⁷, estabelecendo, então, novas possibilidades para a relação entre o Poder Público e os particulares. Pena que essa relação não seja consagrada pelos estudiosos da área em suas possibilidades maiores, restringindo-se a questões como a *terceirização*. É isso o que podemos observar com a argumentação de Castro (2006, p.34).

37

Por fim, nesta direção da modernização das obras públicas e políticas públicas municipais, registra-se o fenômeno da *terceirização* de serviços, como a limpeza e conservação, de vigilância, de transporte, de manutenção e outros similares, como as cooperativas de trabalho.

Assim, como cada poder tem por função controlar os demais, encerrarei lembrando que esse controle pode ser interno ou externo. Isso significa que o Administrador Público pode identificar o erro antes

16. Os tributos podem ser ou não vinculados à ação pública. O imposto, por exemplo, é não vinculado, enquanto as contribuições e taxas o são. Podem também ser não vinculados a benefícios, como o imposto e as taxas, ou vinculados, como as contribuições de melhoria, dentre outras diferenciações possíveis.

17. Art. 5º, alínea i, do Decreto-lei Nº. 3.365, de 21 de junho de 1941.

de consolidado, ou posteriormente. Nisso consiste o *controle interno*. O *controle externo*, por sua vez, dá-se pelo Legislativo, controle esse essencialmente político. Esse tipo de controle é regulado pelo art. 31, da CF. Como visto, o §3º do art.31 da CF já previa a participação dos municípios na fiscalização das contas públicas, ao permitir-lhes o acesso às mesmas. Mas a LRF, em seu art. 49, aumenta essa disponibilidade de 60 dias para o ano todo, estendendo, ainda, dos municípios a toda a sociedade. Portanto, não apenas os representantes, mas também qualquer indivíduo pode exercer o *controle externo*. Acresce que essa fiscalização conta com um órgão técnico para auxiliá-la, qual seja, o TCU, o qual exerce esse auxílio através do “parecer prévio”, que é votado pela Câmara. Nesse sentido, cabe ao Legislativo não apenas a função de fiscalizar bem, como de julgar as contas do Executivo, aprovando-as ou não, na forma de *decreto legislativo*, contrapondo-se à função do TCU, que se restringe à fiscalização técnica das contas. Nos casos em que a Câmara Municipal rejeita as contas apresentadas, pode-se provocar o TCU ou o Ministério Público para impor a responsabilização político-administrativa do Prefeito.

38

4. RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

Além da relação entre Executivo e Legislativo municipais, também é de suma importância averiguar o caráter de cooperação estabelecido entre município, Estado e União. Essa cooperação pode ocorrer por meio de convênios ou consórcios administrativos. Por exemplo, as *transferências voluntárias*, que conformam convênios entre as unidades da federação, prevendo contrapartida dos municípios beneficiados.

Trabalhando esse tema, Palermo (2000), ao falar sobre “como se governa o Brasil”, lembra que a primeira consideração deve partir da análise das regras formais e informais que são inerentes à política. No caso brasileiro, dentro do que ele denominou “jogo institucional”, deve-se considerar o papel exercido por três elementos: o presidencialismo, o federalismo e a fragmentação do sistema de partidos. O presidencialismo indica a separação de Poderes, mas também a concorrência entre eles, já que tanto o Legislativo quanto o Executivo possuem funções legislativas atribuídas constitucionalmente. Ao mesmo tempo, temos um federalismo que

estabelece a relação entre a União e as subunidades. Quanto ao sistema de participação dos políticos, é considerado “fragmentado” porque contempla uma grande quantidade de partidos, dificultando, segundo o autor, a formação de “identidades partidárias”. Os conflitos entre os Poderes levam à suspeita de instaurarem uma “ingovernabilidade”; primeiro, por “[...] um desenho institucional de baixa eficácia quanto à decisão e implementação de políticas públicas [...]” (Palermo, 2000, p. 525). O autor argumenta que é o presidencialismo que estimula o conflito, enquanto no parlamentarismo a cooperação é inerente¹⁸. No presidencialismo, o regime de coalizão é dificultado (Rezende, 2002). Para Palermo (2000), a capacidade de mudança e, com isso, de reforma política depende diretamente da cooperação entre os Poderes. Isso é um pouco complicado, uma vez que o conflito reitera a democracia e a cooperação fechada impede o controle externo. A *ingovernabilidade* seria, então, uma característica democrática? Diante da dificuldade em implementar mudanças pela existência do conflito, voltamos à premissa, não compartilhada neste artigo, de que a *governabilidade* reside em contextos de controle pouco democrático. De certo modo, as acusações a um “sistema institucional pouco eficiente” reafirmam simultaneamente as características democráticas da CF/88. Essa é a primeira hipótese de interpretação.

39

A segunda vertente reúne todos os argumentos expostos anteriormente, mas acrescenta a eles a ideia de que, mesmo em conflito com o Congresso, o Executivo reúne grande parte do poder decisório “em suas mãos” e exclui desse processo agentes não favoráveis ou que possam criar impedimentos às suas propostas. Mas o autor descreve os limites dessa postura: 1) é sempre temporária; 2) rompe com princípios constitucionais democráticos e de representatividade. Essa vertente acredita ser inevitável a *ingovernabilidade*, nesse caso, já que o *poder de veto* do Congresso é driblado pelo “governo por decreto”, ou seja, o uso excessivo de medidas provisórias.

A terceira vertente não admite a existência de conflitos entre Executivo e Legislativo, considerando a concentração de poder para o Executivo e o enfraquecimento do Congresso devido ao grande número de partidos

18. Refere-se ao(s) conflito(s) entre Executivo e Congresso.

e sua “desorganização”. O poder dominante do Presidente é reafirmado pela distribuição das posições partidárias dentro dos gabinetes do governo. Para essa vertente não ocorre *ingovernabilidade*, posto que o processo decisório não se interrompe e o presidente dispõe de mecanismos constitucionais capazes de superar qualquer tentativa do Congresso de impedir sua ação. Portanto, não existe “paralisia decisória”, ocorrendo, então, a governabilidade, porque o Executivo possui uma ferramenta fundamental capaz de forçar a cooperação do Legislativo: “o poder legislativo do Executivo”. Só que este poder não efetua reformas constitucionais e, na verdade, consiste em uma função atípica.

40

Para a quarta vertente o poder decisório encontra-se “disperso nas instituições, em atores múltiplos com capacidade virtual de veto” (Palermo, 2000, p. 538). O Executivo tem algumas vantagens importantes: estabelece a agenda, solicita tratamento de urgência para determinadas matérias, possui funções administrativas, legislativas e distributivas. O autor explica que essa vertente entende o Executivo, por conter a iniciativa, como o agente responsável pela negociação da formulação e implementação da agenda que pretende executar, ainda que sem a necessidade da consulta ao Legislativo. Desse modo, a emissão legislativa por Medidas Provisórias (MPs) passa de mecanismo de produção legislativa que exclui o Congresso desse processo a mecanismo através do qual o Executivo negocia seu poder de iniciativa. Portanto, este artigo aproxima-se bastante desta última vertente.

5. AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O JUDICIÁRIO

Quanto ao Judiciário, no que tange especificamente às políticas públicas, muitos autores argumentam que ele não atua apenas após a aprovação daquelas pelo Legislativo, podendo também influenciar as próprias votações legislativas, o que implica dizer que,

[...] mesmo sem usar seus poderes formais, como os de revisão constitucional, o Judiciário pode ter um impacto no momento da deliberação, eliminando algumas alternativas e restringendo a liberdade de ação de outros atores políticos (Taylor, 2007, p.241).

Mas o Judiciário também pode agir no momento em que as PPs serão implementadas, tanto mudando as regras quanto os seus resultados. Devo lembrar que, quando o autor fala em Judiciário, não o restringe à figura do juízo, atingindo também os agentes que contestam judicialmente as ações do Estado.

É amplamente reconhecido que, embora o Judiciário não possua ‘nem a bolsa nem a espada’ –, ou seja, nem os poderes orçamentários do Legislativo nem os poderes coercitivos do Executivo –, ele tem um considerável poder político como depositário da fé pública nas regras do jogo. [...] Ele decide quais regras são legítimas e estão em concordância com as leis locais ou a Constituição, assim como quais ações (ou omissões) representam aberrações ou infrações. Como resultado, os tribunais influenciam o curso das políticas públicas: tribunais e juízes influenciam o tipo de políticas que são implementadas e julgam a legalidade dessas políticas dentro da sua visão das regras legais existentes e das normas e tradições vigentes (Taylor, 2007, p.248).

Esse papel do Judiciário, contudo, não é tão óbvio nos casos de políticas públicas locais, as quais não requerem, por exemplo, emenda constitucional; mesmo assim, não devemos desconsiderar sua importância.

41

Embora a gestão municipal seja composta pelo Executivo e Legislativo, nela também atua o Judiciário, tanto estadual quanto federal. Pretende-se que a relação entre os três Poderes seja de cooperação, ao mesmo tempo em que sua própria constituição indica a função máxima que é a de se limitarem mutuamente, como a tão comum analogia a um sistema de freios e contrapesos ilustra bem.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após considerarmos tais pressupostos e conceitos, espera-se que haja convencimento quanto à complexidade que gira em torno e compõe a discussão sobre as PPs no âmbito da Administração Pública Municipal. O presente artigo buscou dar conta apenas de uma fração dessa complexidade, qual seja, algumas implicações da existência e relações de poder na esfera política administrativa para os elementos inerentes às PPs, particularmente nos municípios. Esses últimos são entes da federação brasileira e conformam, junto com os Estados-federados, os governos subnacionais (GSN). Mas a federação completa-

se com a existência da União. Por essa razão, ao falarmos em PPs no âmbito municipal, não podemos negligenciar os poderes decorrentes das relações intergovernamentais. Além destes também devemos considerar os “pesos e contrapesos” no Estado, com suas funções típicas e atípicas, no caso o Executivo, Legislativo e Judiciário.

Referências

- Alcântara, Fernanda Henrique Cupertino (2010). Municipalização e políticas públicas: a regulamentação como projeto e a prática social como resposta, *Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, 10 (4). Disponível em <http://www.editoraufjf.com.br/revista/index.php/online/article/view/757/0>. Acesso em: 04/02/2010.
- Amaral, Francisco (2003). *Direito civil: introdução*. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar.
- Castro, José Nilo de (2006). *Direito Municipal Positivo*. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey.
- 42 Falleti, Tulia (2006). Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais. *Sociologias*, 8, (16).
- Guimarães, Deocleciano Torrieri (2006). *Dicionário Técnico Jurídico*; 8ª edição; São Paulo: Rideel.
- Palermo, Vicente (2000). Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. Rio de Janeiro, *Dados*, 43,(03).
- Palermo, Vicente (2000). Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados* [online], 43, (3), pp. 521-557.
- Rezende, Flávio da Cunha (2002). Razões da crise de implementação do Estado gerencial: desempenho versus ajuste fiscal. *Revista de Sociologia e Política/Curitiba*, (19).
- Taylor, Matthew (2007). O judiciário e as políticas públicas no Brasil; *Dados*; 50, (02), p. 229-257.