

Jair Santana
Valério Rodrigues
Patrícia Rabello

Transição de Governo nos Municípios Brasileiros

Orientações e essencialidades

Encerramento e
início de mandato de
Prefeitos e de Vereadores



Em busca de resultados ótimos numa Governança Pública
desenhada para a sociedade e para a democracia

Transição de Governo nos Municípios Brasileiros

Encerramento e início de mandato de Prefeito e de Vereadores

Desenvolvimento



Coordenação



Apoio



Copyright © 2012 Jam Jurídica Editoração e Eventos Ltda.

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

Versão eletrônica disponível gratuitamente em:

www.jairsantana.com.br | www.vrrs.com.br

Tiragem desta versão:

15 mil exemplares

Impresso no Brasil

Esta publicação é resultado de trabalhos desenvolvidos por profissionais integrantes do escritório Valério Rodrigues, Rabello & Santana Advogados.



Valério Rodrigues, Rabello & Santana Advogados

Rua Sinval de Sá, n. 385 – Cidade Jardim I Belo Horizonte I 30380-070

Tel.: (31) 3295-7030 . (31) 3295-7040 | E-mail: atendimento@vrrs.com.br

Coordenação



Apoio



Capa e editoração:

Cássia Sabbag Malucelli Kury

Fechamento da edição:

03 de outubro de 2012

Transição de Governo nos Municípios Brasileiros. Encerramento e início de mandato de Prefeitos e de Vereadores. Em busca de resultados ótimos numa Governança Pública desenhada para a sociedade e para a democracia. Orientações e essencialidades. Jair Eduardo Santana, Valério Rodrigues Silva e Patrícia Viviane Fernandes Rabello. Lauro de Freitas, Bahia: Jam Jurídica Editora, 2012.

48 páginas

148x190 cm

Sumário

1	Apresentação	07
2	Introdução	11
3	O processo de transição nos governos locais	15
4	Obrigatoriedade de se institucionalizar o processo de transição	19
5	Atores envolvidos na transição de governo	23
6	Essencialidades sobre o governo e a governança pública no Município	27
7	Estrutura básica do governo municipal	31
8	Principais providências para a transição de governo no Município	35
9	Responsabilizações e punições: como evitá-las	41
10	Aspectos práticos da transição nos governos municipais	45



Apresentação

(...) o que agora está em debate não são os mandatos dos governantes; o destaque é a continuidade das atividades administrativas que se materializam – sob o ponto de vista comunitário – na boa prestação de serviços públicos e na efetivação do atendimento das demandas da população.

É nosso desejo contribuir para o processo de transição de governo nos Municípios brasileiros.

Assim o fazendo, podemos compartilhar nossas experiências e – a um só tempo – auxiliar na construção de uma sociedade mais democrática e cidadã, hoje muito exigente por transparência e resultados ótimos naquilo tudo que se refira às questões públicas.

Findas as eleições municipais de 2012 e já conhecidos os eleitos, uma enormidade de providências devem ser tomadas nas Prefeituras e nas Câmaras de Vereadores. Todas elas intimamente ligadas ao término e ao início dos respectivos mandatos.

Em realidade, o que agora está em debate não são os mandatos dos governantes; o destaque é a continuidade das atividades administrativas que se materializam – sob o ponto de vista comunitário – na boa prestação de serviços públicos e na efetivação do atendimento das demandas da população.

Nesse passo, não é mais hora de se falar de vencidos e de vencedores. O instante é de intenso preparo destinado a promover a transição do governo local, tanto na Prefeitura quanto na Câmara de Vereadores.

A par da obrigatoriedade legal de se instaurar o processo institucionalizado de transição, é imprescindível evitar responsabilizações, punições e procedimentos de fiscalização desnecessariamente, contrariando a prática existente País.

A *coisa pública* (República), a democracia, a cidadania, a transparência, a eficiência, dentre outros tantos valores prestigiados na nossa Constituição Política de 1988 exigem daqueles que saem do governo e dos que a ele agora se achegam uma infinidade de cautelas, providências e medidas que demandam antes de tudo uma ótima organização.

Conhecer todo esse processo de mudança, inclusive sob o aspecto operacional, é também o intento desta publicação.

Perpassando pelos temas principais e mais sensíveis, esta publicação quer – como dissemos – contribuir para a edificação de um cenário mais eficaz quando o tema é o *processo de transição em governos municipais*.

Queremos vençam a cidadania, a democracia e a nossa sociedade.

Jair Santana,
Valério Rodrigues e
Patrícia Rabello



Introdução



“O momento pós-eleitoral implica a finalização de um governo e o início de outro. Isso demanda preparação e mostra o quanto é plural o fenômeno; é algo tão grande ou muito maior do que o próprio pleito recém-disputado porque os governantes se incumbirão da árdua tarefa de sincronizar e compartilhar informações várias relativas ao destino das suas comunidades.”

Chegamos ao final de mais um pleito eleitoral no Brasil. Foram eleições destinadas à escolha de Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores em mais de 5.500 Municípios.

Uma novidade que merece registro é a seguinte.

Pela primeira vez na história política brasileira, os candidatos ao Executivo Municipal tiveram que registrar na Justiça Eleitoral – juntamente com as suas candidaturas – o seu Plano de Governo (ou Planejamento Governamental). É uma nova regra de sentido positivo extremo, conforme o passar dos tempos demonstrará. Assim porque as chamadas promessas de palanque ganham, desse modo, um outro colorido e possibilidade concreta de serem materializadas, sem prejuízo da análise prévia pelo eleitorado.

Outra questão importante e não tão nova no nosso meio, embora pouco praticada, refere-se à necessidade de se institucionalizar o processo de transição do governo local (Prefeitura e Câmara de Vereadores).

O momento pós-eleitoral implica a finalização de um governo e o início de outro. Isso demanda preparação e mostra o quanto é plural o fenômeno; é algo tão grande ou muito maior do que o próprio pleito recém-disputado porque os governantes se incumbirão da árdua tarefa de sincronizar e compartilhar informações várias relativas ao destino das suas comunidades.

É fato que a sociedade brasileira atual não tolera mais certas condutas públicas que fizeram parte do passado. Os novos tempos – motivados por bons ingredientes da democracia participativa – estreitaram o antigo fosso existente entre Governo e Sociedade.

As entidades de controle da Administração Pública vêm atuando forte para que tudo permaneça nos trilhos devidos; e estes se assentam cada vez mais na exigência de governos que se pautam por resultados ótimos, especialmente quando o assunto é Governança Pública.

Preparemo-nos para a troca de comando na Prefeitura e na Câmara Municipal.



3

O processo de transição nos governos locais



“ Ao se institucionalizar o processo de transição nos governos municipais – além de cumprir as normas do País – os governantes locais estão promovendo aquilo tudo que é devido aos cidadãos e cidadãs. ”

A cada quatro anos renovam-se os mandatos dos Prefeitos e dos Vereadores em nossos Municípios.

É a regra constitucional valorizando a República, o pluralismo político, o Estado democrático de direito e, de modo prático, a alternância no comando do poder através da livre escolha cidadã.

Encerrado um mandato, logo outro se inicia.

A transição no governo importa, assim, na passagem de comando político de um mandatário para outro e implica uma extensa série de providências que afetam inúmeros atores, incluindo a sociedade.

O que deveria ser um simples câmbio de governantes traz – não raro – prejuízos irreparáveis para a continuidade dos serviços públicos, para a comunidade e outros tantos que descabe enunciar. E não são prejuízos que se resumem aos aspectos econômicos e financeiros. Muitas vezes a letargia que acomete a Administração Pública – motivada na ausência de uma ótima transição de governo – produz a regressão no tempo e a injusta punição da sociedade.

Ao se institucionalizar o processo de transição nos governos municipais – além de cumprir as normas do País – os governantes locais estão promovendo aquilo tudo que é devido aos cidadãos e cidadãs.



4

Obrigatoriedade de se institucionalizar o processo de transição

“ Não só porque cidadãos e cidadãs estão no centro de toda a dinâmica do poder político, mas também em homenagem a eles, é fato incontestável que as leis brasileiras exigem e obrigam a institucionalização do processo de transição nos governos municipais.

A troca de comando num Município envolvendo Prefeitos e Vereadores – já dissemos – não pode ser a causa ou o motivo da geração de prejuízos para os habitantes de uma cidade.”

Não só porque cidadãos e cidadãs estão no centro de toda a dinâmica do poder político, mas também em homenagem a eles, é fato incontestável que as leis brasileiras exigem e obrigam a institucionalização do processo de transição nos governos municipais.

A troca de comando num Município envolvendo Prefeitos e Vereadores – já dissemos – não pode ser a causa ou o motivo da geração de prejuízos para os habitantes de uma cidade.

Em tal sentido é que toda a Administração Pública está comprometida com a:

Continuidade administrativa

Eficiência

Impessoalidade

Moralidade

Promoção do bem de todos

Garantia do desenvolvimento humano em todas as dimensões

Isso tudo já consta da nossa Constituição Federal de 1988 e não pode ser desrespeitado por quem quer que seja.

Quem, em sã consciência e no estágio atual da nossa sociedade política, ousaria a dizer o contrário? Ou seja, poderiam os representantes eleitos – por conta de eventual

desorganização administrativa – submeter os serviços e as utilidades públicas à descontinuidade, à paralisação ou a qualquer tipo de ineficiência?

A todo modo, não bastassem os mandamentos constitucionais existentes, diversas iniciativas vão ocorrendo aos poucos Brasil afora. É o caso, por exemplo, da Constituição do Estado de Minas Gerais, que impôs regra taxativa para a institucionalização do processo de transição aqui falado e de diversos Municípios que conhecemos.

A atuação de um mandato popular por Prefeitos e Vereadores se dá – não podemos nos esquecer disso – em favor da sociedade que eles representam e, por isso, estão é inevitável o compromisso com a boa governança pública.

Institucionalizar o processo de transição no governo, em qualquer instância, é obrigação daqueles que detêm poderes para tanto.



5

Atores envolvidos na transição de governo

Quando se fala em processo de transição de governos locais se está levando para a arena de debate uma relação extensa de atores, todos protagonistas do respectivo processo (...)

Quando se fala em processo de transição de governos locais se está levando para a arena de debate uma relação extensa de atores, todos protagonistas do respectivo processo, de modo direto ou indireto.

Referimo-nos, em primeiro lugar, àqueles que integram a sociedade: os cidadãos e cidadãs de uma dada comunidade. São os maiores interessados no processo de transição já que dele dependem em grande parte.

Também atingimos – de outro lado - os representantes eleitos; aqueles que estão com seus mandatos em curso (Prefeitos e Vereadores), bem assim seus subordinados e os mandatários que aguardam a últimação do processo eleitoral e a respectiva posse.

Não se pode deixar de mencionar, em se falando de processo institucionalizado de transição de governos locais, daquelas pessoas que integrarão a Equipe de Transição a ser criada para esse fim específico.

Quanto aos últimos, aproveitamos logo a oportunidade para registrar que – tendo em mira finalidade especial: promover a transição do governo no plano operacional e executivo – dita Equipe deve contar com a designação de pessoas que detenham conhecimentos correlatos aos temas sensíveis a serem tratados. Assim é que propugnamos por Equipe

composta por técnicos que detenham domínio, no mínimo, nas áreas seguintes:

Planejamento Público
Jurídica
Orçamentos Públicos
Finanças Públicas
Pessoal (Recursos Humanos)
Suprimentos Governamentais
Infraestruturas civil e de Tecnologia de Informação
Saúde
Educação



Essencialidades sobre o governo e a governança pública no Município

As cidades possuem funções a cumprir e devem garantir o bem-estar de seus habitantes. (...)

Busca-se, assim, cumprir aquelas funções acima ditas, especialmente para propiciar à população a desejada condição de bem-viver.

As cidades possuem funções a cumprir e devem garantir o bem-estar de seus habitantes. É o que determina a Constituição Federal vigente (art. 182).

A par disso, onde há sociedade também se encontram a organização e a estrutura política e jurídica. Este é o ambiente para que todas as atividades que envolvem o governo local se materializem.

Decorre daí a noção de governança pública. Ou seja, em governos denominados democráticos como o nosso, os detentores do poder político (o povo) transferem temporariamente o comando da sociedade para os seus representantes, e estes, munidos do mandato popular, cuidam da execução da etapa governativa debaixo das realidades legais existentes.

Busca-se, assim, cumprir aquelas funções acima ditas, especialmente para propiciar à população a desejada condição de bem-viver.

O dinamismo de toda essa atividade está envolto pela governança pública, entendida esta como o conjunto de ações sistêmicas, compartilhadas, sincronizadas (entre governo, sociedade e mercado), executadas de maneira eficaz e transparente, visando soluções inovadoras para as demandas comunitárias dentro de ambiente do qual resultem possibilidades para o desenvolvimento humano sustentável.



Estrutura básica do governo municipal

“ A magnitude do tema processo de transição nos governos locais se acentua na medida em que minimamente se compreenda a estrutura básica da Administração Pública local e seu respectivo funcionamento. ”

A magnitude do tema processo de transição nos governos locais se acentua na medida em que minimamente se compreenda a estrutura básica da Administração Pública local e seu respectivo funcionamento.

Sendo unidade integrante da federação brasileira, o Município é dotado de autonomia política, legislativa, administrativa e financeira. Possui, com efeito, competências constitucionais que lhe são próprias e sua missão resulta em diversos compromissos para com os seus cidadãos e cidadãs.

A estrutura básica da Administração Municipal contempla e demanda, por menor que seja, a existência de alguns eixos (ou pilares) fundamentais, a saber:

Planejamento (inclusive orçamentário)

Finanças

Pessoal (Recursos Humanos)

Infraestrutura civil

Infraestrutura em Tecnologia de Informação

Suprimentos Governamentais e contratos públicos

Referidos eixos se dinamizam por intermédio de seus processos e procedimentos internos visando a prestação de serviços e de utilidades públicas para a sociedade. Visam, enfim, propiciar a condensação das atividades finalísticas locais segundo as competências recebidas da Constituição Federal

vigente e de Políticas Públicas encampadas localmente, a exemplo daquelas afetas aos setores que exemplificamos:

Saúde
Segurança Pública
Educação
Obras públicas
Habitação, Uso e Ocupação do Solo
Saneamento básico (água e rede de esgoto)
Transporte público urbano coletivo
Mobilidade urbana
Esporte
Lazer
Cultura
Turismo
Assistência Social
Meio Ambiente
Desenvolvimento Econômico e Social
Emprego
Limpeza urbana
Empreendedorismo
Comércio local



8

Principais providências para a transição de governo no Município



Consideradas as funções do Município, sua complexa estrutura básica e, sobretudo, a sua razão de ser enquanto unidade federativa prestadora de serviços e utilidades públicas propiciadora de bem-estar, fica em evidência que a institucionalização do processo de mudança no governo é algo inafastável.

Consideradas as funções do Município, sua complexa estrutura básica e, sobretudo, a sua razão de ser enquanto unidade federativa prestadora de serviços e utilidades públicas propiciadora de bem-estar, fica em evidência que a institucionalização do processo de mudança no governo é algo inafastável.

Diante do imenso plexo de providências a serem tomadas na ocasião, alguns pontos se destacam, especialmente para que se garanta a continuidade das atividades finalísticas governamentais.

Listaremos a seguir os temas e providências principais sem, contudo, esgotar a matéria:

Formalização do processo de transição de governo

Designação da Equipe Técnica

Estabelecimento de Rotinas e de Procedimentos e Plano de Trabalho

Análise do Plano de Governo aos Planos existentes

Aprofundamento nos Planos Orçamentários e respectiva execução (RREO, RGFs, créditos adicionais: suplementares, especiais e extraordinários)

Diagnóstico da situação: Orçamentária, Financeira e Patrimonial (mobiliária e imobiliária)

Administração de Almoxarifado

Dívidas, reservas financeiras e estoques.
Prestação de contas de convênios celebrados com a União e com o Estado

Situação das Receitas locais, próprias e transferidas

Administração das dívidas de curto prazo e de longo prazo

Depósito mínimo para Precatórios (Emenda Constitucional n. 62/2009)

Despesas obrigatórias com a Educação e com a Saúde e à conta do Fundeb

As glosas mais comuns feitas pelos Tribunais de Contas

Despesas e seus limites. Cautelas para assunção de novas despesas

Subsídios de agentes políticos

Despesas da Câmara Municipal e repasse duodecimal

Repasses a entidades do Terceiro Setor

Observância à Lei de Acesso à Informação

Aplicação de recursos vinculados (multas de trânsito, royalties, CIDE, Fundo da Criança e do Adolescente, dentre outros)

Preparativos para a Prestação de Contas em 2013

Continuidade de Programas custeados com recursos das esferas Federal e Estadual (especialmente FNS, FNDE e FNAS)

Diagnósticos em relação aos contratos e demais ajustes administrativos (e licitações em curso)

Situação de Pessoal

Estoque de Procedimentos judiciais (incluindo os da Dívida Ativa)

Projetos de Lei enviados pelo Executivo ao Legislativo

Normativos vigentes no Município

TACs e TAGs firmados (Termos de Ajustamento de Conduta e Termos de Ajustamento de Gestão, onde houver).

Conselhos Municipais (composição e mandato)
– Conselho Tutelar, Conselho de Meio Ambiente, dentre outros.

9

Responsabilizações e punições: como evitá-las



Todas as atividades que sejam relacionadas ao exercício do poder político (como é o caso dos mandatos de Prefeitos e de Vereadores) se sujeitam a fiscalização e controle.

Todas as atividades que sejam relacionadas ao exercício do poder político (como é o caso dos mandatos de Prefeitos e de Vereadores) se sujeitam a fiscalização e controle.

É o controle – de uma só vez – limitador do exercício do poder governamental e garantidor dos direitos fundamentais dos cidadãos e cidadãs.

Quem exerce mandato político ou age na condição de servidor do povo se torna devedor de prestar contas e passível de responsabilização e punição. O que se está aferindo, ao final de tudo, é a gestão de dinheiros e patrimônios que não pertencem ao mandatário eleito e sim ao povo.

Ao lado do dever de autocontrole administrativo (feito pela própria Prefeitura e na Câmara de Vereadores), nosso regime legal conta com diversas outras vias de controle e de fiscalização.

É o caso daquele exercido pelo (a):

Tribunal de Contas

Ministério Público

Legislativo

Sociedade

As responsabilizações e punições podem ocorrer em relação a inúmeros aspectos e, não raro, incidem sobre um mesmo fato sem que haja superposição ilegal de sanções, a exemplo das sanções políticas, das punições administrativas, das sanções penais e sanções civis, tais como:

Perda de cargo

Decretação de inelegibilidade por até oito anos

Reparação e recomposição de danos; multa

Imposição de pena privativa de liberdade (detenção ou reclusão)

Evitam-se ditas responsabilizações atuando-se conforme a lei e, sobretudo, agindo preventivamente, planejando-se tudo aquilo que envolva o desempenho de funções governativas.



Aspectos práticos da transição nos governos municipais

A transição no governo local demanda – como já dissemos – uma série de providências e de medidas que não caberia enunciar à exaustão neste trabalho.

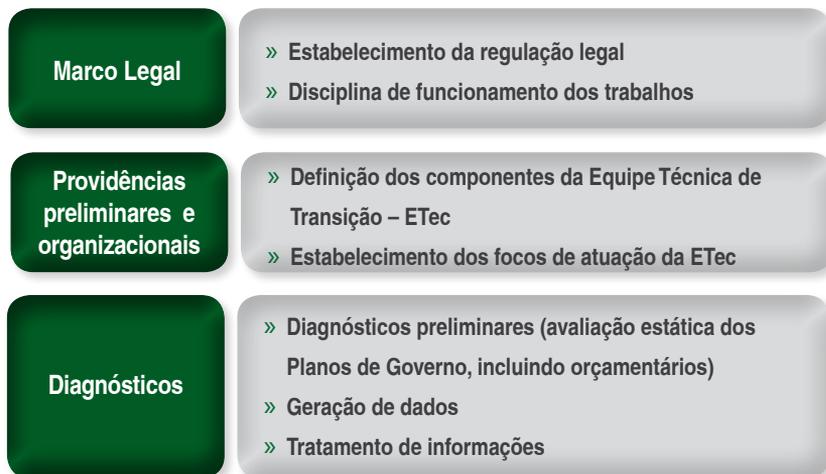
Os trabalhos podem ser agrupados em cinco eixos principais, a começar pelo estabelecimento do ambiente normativo (que chamamos de regulação).

A partir daí, medidas preliminares – especialmente de cunho organizacional – devem ser levadas a efeito.

Diagnósticos (geração de dados) visando a produção futura de relatórios são tarefas indispensáveis para a finalização dos trabalhos.

Ao final destes, não duvidamos de que haverá vitória e sucesso para a sociedade política respectiva.

Abaixo a síntese dessas etapas:



**Produção de
relatórios**

- » Geração de relatórios
- » Conferências
- » Entrega e publicação de relatórios

**Finalização
dos Trabalhos**

- » Finalização dos Trabalhos da ETec
- » Dissolução da ETec
- » Preparação para transmissão de cargos

Movidos pelo intuito colaborativo, disponibilizamos diversos **MODELOS SUGESTIVOS** relativos aos aspectos práticos da transição. E desde logo ressaltamos que dito material deve ser adequado e adaptado à realidade de cada Município.

Os principais modelos sugestivos (e facilitadores) dos trabalhos encontram-se relacionados abaixo. Devem ser adaptados para as diversas realidades em que serão utilizados, inclusive no que toca à transição na Câmara de Vereadores. Para acessá-los na íntegra visite: www.jairsantana.com.br ou www.vrrs.com.br.

1. Lei Municipal instituindo a transição de governo (projeto)
2. Decreto Municipal instituindo a transição de governo (minuta)
3. Indicação de membros para compor a Equipe Técnica de Transição (ofício)
4. Designação da Equipe Técnica de Transição (minuta)
5. Regulamento da Equipe Técnica de Transição (minuta)
6. Pedido de informações do Coordenador da Equipe Técnica de Transição (ofício)

7. Despacho da Autoridade sobre Informações solicitadas (ato administrativo)
8. Providências em caso de negativa de informações (resumo)
9. Apuração e conferência de saldo em caixa (relatório)
10. Verificação de saldo bancário (relatório)
11. Conciliação bancária (relatório)
12. Relatório de Restos a pagar (processados e não processados)
13. Dívida fundada interna (relatório)
14. Bens patrimoniais – mobiliário (relatório)
15. Bens patrimoniais – imobiliário (relatório)
16. Almojarifado (relatório)
17. RREO (em aberto – relatório)
18. Diagnósticos Setoriais – modelo Geral (relatório)
19. Diagnósticos Setoriais – Saúde (relatórios)
20. Diagnósticos Setoriais – Educação (relatórios)
21. Diagnósticos Setoriais – Assistência Social (relatórios)
22. Diagnósticos Setoriais – Aquisições Públicas – licitações e contratos administrativos – (relatórios)
23. Diagnósticos Setoriais – Tecnologia da informação (relatórios)
24. Relação de Processos Judiciais
25. Relação de TACs e TAGs – Termos de Ajustamento de Conduta e Termos de Ajustamento de Gestão – (relatórios)
26. Relatório Final – minuta – (relatórios)

Sobre os autores:**Jair Eduardo Santana**

Advogado e Consultor de entidades públicas e privadas. Mestre em Direito pela PUC de São Paulo. Professor em cursos de pós-graduação. Autor de diversos livros e artigos publicados em revistas especializadas.

Valério Rodrigues Silva

Advogado e Consultor de entidades públicas e de empresas privadas. Graduado em Direito em 1988, foi Professor de Controle Externo contratado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, para ministrar cursos de controle externo.

Patrícia Viviane Fernandes Rabello

Advogada, graduada em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos, é pós-graduada em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Consultora de diversas entidades públicas e privadas.

Esta publicação tem cunho informativo e visa disseminar boas práticas em torno da efetividade da democracia, da cidadania, da transparência e de outros valores prestigiados pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Foi elaborada por Jair Santana, Valério Rodrigues e Patrícia Rabello, integrantes do escritório Valério Rodrigues, Rabello & Santana Advogados e teve o apoio da Jam Jurídica Editoração e Eventos Ltda., a quem pertencem os respectivos direitos autorais.

Impressão especial para:

*Sua logomarca
poderá ser
impressa aqui!*

Desenvolvimento



Coordenação



Apoio



Editoria

