

EIXO GOVERNANÇA





OS 100 PRIMEIROS DIAS DE GESTÃO MUNICIPAL

Guia do
Novo Prefeito
+BRASIL



Guia do
Novo Prefeito
+BRASIL

SECRETARIA DE GOVERNO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA ESPECIAL DE ASSUNTOS FEDERATIVOS

Guia do **Novo** Prefeito **+BRASIL**

1º edição

Brasília | 2020

Permitida a reprodução total ou parcial desta publicação desde que citada a fonte.
Arquivo digital disponível em: <https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/portalfederativo/guiainicio>

MINISTRO-CHEFE DA SECRETARIA DE GOVERNO
Luiz Eduardo Ramos Baptista Pereira

SECRETÁRIA ESPECIAL DE ASSUNTOS FEDERATIVOS
Deborah Virginia Macedo Arôxa

SECRETÁRIO ESPECIAL ADJUNTO
Júlio Alexandre Menezes da Silva

DEPARTAMENTO DE APERFEIÇOAMENTO DO PACTO FEDERATIVO
André Gustavo César Cavalcanti

COORDENAÇÃO EXECUTIVA
Zione Assis Rego e Hanna Nogueira de Paiva

EQUIPE TÉCNICA
Aline Ribeiro Dantas de Teixeira Soares
Hanna Nogueira de Paiva
Luis Felipe Heringer
Mariana Ferreira Carriconde de Azevedo
Martoncheles Borges de Souza
Paula Addressa Longhi Lobão
Sérgio Rodrigues Lisboa

COLABORAÇÃO TÉCNICA
Adenísio Álvaro Oliveira de Souza - Controladoria-Geral da União
Adriano Pereira Subira - Receita Federal
Alexandre Araújo Godeiro Carlos -MDR
Allex Albert Rodrigues - Ministério da Economia
Ana Angélica Campelo de Albuquerque e Melo - Ministério da Cidadania
Ana Carla Fernandes Moura - Ministério do Turismo
Ana Carolina Souza Ferreira - Ministério da Cidadania
Ana Paula Campos Braga Franco - Ministério da Cidadania
André Yokowo dos Santos - Ministério da Cidadania
Becchara Rodrigues de Miranda - Ministério da Cidadania
Bruno Martinello - Tribunal de Contas da União
Bruno Pessanha Negris - Ministério da Economia
Camila Rathge Rangel Pereira - Ministério da Economia
Carlos Alberto Pinto - Banco do Nordeste
Cássio de Matos Dias - Conselho Federal de Administração
Célio Roberto de Almeida – Tribunal de Contas dos Municípios do estado de Goiás
Clarice Gomes Diniz - Ministério da Cidadania
Cláudia Mader - Banco do Brasil
Cleber Fernando Almeida - Ministério da Economia
Cristiano Heckert - Ministério da Economia
Daniel Barcelos Ferreira - Ministério da Justiça
Dárcio Guedes Júnior - Ministério da Saúde
Diego Wander Demétrio - SEBRAE
Djailson Dantas de Medeiros - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Eduardo Pinho Pereira e Souza - BNDES

Erica Fernandes Garcia - Banco do Brasil
Ernesto Carneiro Preciado - Secretaria do Tesouro Nacional
Fábio Hideki Ono - Ministério da Economia
Fabrício Macedo Motta- Tribunal de Contas dos Municípios do estado de Goiás
Fernanda Petri Coelho - BNDES
Flavia Azevedo Leite Silva - Ministério da Cidadania
Francisco Coullanges Xavier - Ministério da Cidadania
Frederico Lamego de Teixeira Soares - Pesquisador
Grégory dos Passos Carvalho - Ministério da Saúde
Gustavo de Paula e Oliveira - Ministério da Economia
Gustavo de Queiroz Chaves - Controladoria Geral da União
Giuliana de Abreu Correa - Ministério do Desenvolvimento Regional
Heloísa Helena Monteiro Godinho – Atricon e TCE-GO
Higor de Oliveira Guerra – Ministério do Turismo
Istella Carolina Pereira Gusmão - Ministério da Cidadania
José Mendes da Silva Neto – Tribunal de Contas dos Municípios do estado de Goiás
João Gabriel M. A. Pereira - Controladoria-Geral da União
João Mendes da Rocha Neto - Ministério do Desenvolvimento Regional
João Victor Ribeiro - Ministério da Cidadania
Juliana Isabelli Miguel Coelho - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Késsia Oliveira da Silva - Ministério da Cidadania
Kleyferson Porto de Araujo - Caixa Econômica Federal
Larissa do Espírito Santo Andrade - Controladoria Geral da União
Lea Rocchi Sales - Ministério da Cidadania
Leonardo Ferreira Leao de Alencar Oliveira -BNDES
Luís Felipe Lopes de Lima Lins - Ministério do Desenvolvimento Regional
Manoel Renato Machado Filho - Ministério da Economia
Márcia Mithie Kitagawa da Costa - Banco da Amazônia
Márcia Nubia Cavalcante Lopes - Tribunal de Contas da União
Márcia Pádua Viana - Ministério da Cidadania
Maria Carolina Prado Lage - Ministério da Cidadania
Mariana de Sousa Machado Neris - Ministério da Cidadania
Mariana Lelis Moreira Catarina - Ministério da Cidadania
Michele Lessa de Oliveira - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Miguel Ângelo Gomes Oliveira - Ministério da Cidadania
Mucio Reis de Oliveira - Secretaria do Tesouro Nacional
Niusarete Margarida de Lima - Ministério da Cidadania
Patrícia Neves Raposo - Ministério da Cidadania
Paula Coelho da Nobrega - Ministério do Desenvolvimento Regional
Paulo Eduardo de Oliveira Costa
Paulo Miotta – SEBRAE
Rafael Dantas Coelho – Ministério do Turismo
Rafael da Cunha da Rosa - Caixa Econômica Federal
Raquel de Fátima Antunes Martins - Ministério da Cidadania
Regina Lemos Andrade - Ministério da Economia
Renato Moura Cavalcanti Da Silva - Ministério da Cidadania
Renato Perez Pucci - Secretaria do Tesouro Nacional
Ricardo Frederico de Melo Arantes - Ministério da Economia
Rívia Helena De Araujo - Ministério da Cidadania
Rodrigo Benício Jansen Ferreira
Rodrigo Souza Zanzoni – Tribunal de Contas dos Municípios do estado de Goiás
Sandro Rafael Matheus Pereira - Tribunal de Contas da União
Tâmara da Conceição Carvalho de Castro - Ministério da Economia

Thais Serra de Vasconcellos - Ministério da Cidadania
Valesk de Castro Rebouças – Ministério do Turismo
Thiago Silvino Rocha Oliveira - Ministério da Cidadania
Vinicius Bernardes Carvalho - Tribunal de Contas dos Municípios do estado de Goiás
Vivian Borim Borges Moreira -Tribunal de Contas dos Municípios do estado de Goiás -TCM-GO
Wesley Lira - Ministério da Economia

COORDENAÇÃO EDITORIAL
Zione Assis Rego

DESENHO
Vanessa Karina Paranhos do Aragão Neris Falcão e Marcus Campos Vieira

REVISÃO DE TEXTO
ASCOM/SEGOV

Izabel Leandra de Assis Maia
Ludmyla Oliveira Calmon Mendes

DIRETORA DE ARTE
Zione Assis Rego

DESIGN E CAPA
Vanessa Karina Paranhos do Aragão Neris Falcão

VIDEO MAKER
Matheus Fagundes de Castro

Informações: (61) 3411-1084
Endereço Eletrônico: <https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br>
Correio Eletrônico: guiadoprefeito@presidencia.gov.br

ARMAS NACIONAIS DO BRASIL

HINO NACIONAL

Letra: Joaquim Osório Duque Estrada

Música: Francisco Manuel da Silva

Atualizado ortograficamente em conformidade com [Lei nº 5.765 de 1971](#), e com art.3º da Convenção Ortográfica celebrada entre Brasil e Portugal. em 29.12.1943.

Parte I

Ouviram do Ipiranga as margens plácidas
De um povo heróico o brado retumbante,
E o sol da liberdade, em raios fúlgidos,
Brilhou no céu da pátria nesse instante.
Se o penhor dessa igualdade
Conseguimos conquistar com braço forte,
Em teu seio, ó liberdade,
Desafia o nosso peito a própria morte!
Ó Pátria amada,
Idolatrada,
Salve! Salve!
Brasil, um sonho intenso, um raio vívido
De amor e de esperança à terra desce,
Se em teu formoso céu, risonho e límpido,
A imagem do Cruzeiro resplandece.
Gigante pela própria natureza,
És belo, és forte, impávido colosso,
E o teu futuro espelha essa grandeza.
Terra adorada,
Entre outras mil,
És tu, Brasil,
Ó Pátria amada!
Dos filhos deste solo és mãe gentil,
Pátria amada,
Brasil!

Parte II

Deitado eternamente em berço esplêndido,
Ao som do mar e à luz do céu profundo,
Fulguras, ó Brasil, florão da América,
Iluminado ao sol do Novo Mundo!
Do que a terra, mais garrida,
Teus risonhos, lindos campos têm mais flores;
"Nossos bosques têm mais vida",
"Nossa vida" no teu seio "mais amores."
Ó Pátria amada,
Idolatrada,
Salve! Salve!
Brasil, de amor eterno seja símbolo
O lábaro que ostentas estrelado,
E diga o verde-louro dessa flâmula
- "Paz no futuro e glória no passado."
Mas, se ergues da justiça a clava forte,
Verás que um filho teu não foge à luta,
Nem teme, quem te adora, a própria morte.
Terra adorada,
Entre outras mil,
És tu, Brasil,
Ó Pátria amada!
Dos filhos deste solo és mãe gentil,
Pátria amada,
Brasil!



BANDEIRA NACIONAL



SELO NACIONAL



BRASÃO NACIONAL

SUMÁRIO

PREFÁCIO	13
APRESENTAÇÃO	14
Governança	21
1. Modelos de arranjos locais, regionais e parcerias	21
1.1 Consórcios públicos	21
1.2. Planejamento de longo prazo	24
1.3. Associativismo Municipal	26
1.4. Cooperação Internacional Descentralizada	27
1.5. Concessões e Parcerias Público Privada	28
2. Aspectos Relevantes para a Gestão Municipal	33
2.1. Legislação aplicável ao município	33
2.1.1. Lei Orgânica do Município – LOM	34
2.1.2. Lei de Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal	34
2.1.3. Lei do Plano de Cargos e Carreiras da Prefeitura	34
2.1.4. Leis de fixação dos subsídios dos agentes políticos	35
2.1.5. Código Tributário Municipal e legislação complementar	35
2.1.6. Plano Diretor Participativo e legislação complementar	36
Leis referentes ao planejamento e ao orçamento: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).	38
2.2.1. Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO - e Lei Orçamentária Anual – LOA.	39
2.2. Regime jurídico dos servidores	39
2.3. Regime previdenciário	40
2.4.1. Regime Geral de Previdência Social - RGPS	41
2.4.2. Regime Próprio de Previdência Social - RPPS	42
2.4.3. Previdência Complementar para o Servidor Público	42

2.4.4. Regulamentos	43
2.4.5. Legislação federal e estadual	44
3. Gestão orçamentária, financeira, patrimonial e tributária	46
3.1. Fontes de receita	46
3.2. Execução financeira	50
3.3. Gestão do patrimônio	51
3.3.1. Receitas	51
3.3.2. Imóveis	51
3.3.3. Praias	52
4. Transparência	54
4.1. Transparência Pública e Acesso à Informação	54
4.2. Implantando a Lei de Acesso à Informação no município (LAI) Lei nº 12.527/2011	56
4.3. Formas de participação social (boas práticas)	57
4.4. No âmbito do Executivo	58
4.5. Conselhos	58
5. Controle da Administração	61
5.1. Tipos de controle	62
5.1.1. Controle interno	63
5.1.2. Controle externo	66
5.2. Tipos de controle exercidos pela Câmara Municipal	68
5.3. Participação e Controle Social	69
5.3.1. Principais objetivos da participação e do controle social	70
5.3.2. Exemplos de Mecanismos de Participação e Controle Social	70

PREFÁCIO

Tenho a imensa satisfação, Senhores Prefeitos, gestores e responsáveis por cada um dos 5.570 municípios brasileiros, de parabenizá-los pelo aceite do chamado que o exercício de um mandato eletivo requer! Muitos não o estarão fazendo pela primeira vez, mas um grande número de novos gestores assumirá este verdadeiro dever cívico em que o interesse público, os valores republicanos e a integridade devem prevalecer como balizas das decisões, medidas e escolhas a serem feitas no dia-a-dia da gestão.

Sabemos que o atual contexto de restrições impostas por orçamentos cada vez mais rígidos, o cenário adverso trazido pela pandemia, os marcos regulatórios obsoletos e até mesmo situações de insolvência, em diversos municípios, podem ensejar ações extraordinárias logo no início do mandato. Por isto, a disponibilização de dados e orientações adequados, a informação tempestiva e a possibilidade de contar com ferramentas para apoio à decisão são armas poderosas para uma batalha que estará apenas começando neste ano.

Para sairmos vencedores, é essencial traçar bons planos estratégicos. Lembremo-nos, assim como nos manuais de estratégia, que também na boa gestão “a estratégia sem tática é o caminho mais lento para a vitória. Tática sem estratégia é o ruído antes da derrota.” Exercer a liderança com justiça e responsabilidade, planejar as ações, programas e projetos com base em dados e evidências, zelar pelo escorreito cumprimento das leis e regulamentos na aplicação dos recursos públicos são deveres que devemos manter em dia com os cidadãos que esperam de seus governantes o retorno pelos impostos que pagam.

É neste contexto que ressalto a importância deste Guia do Novo Prefeito + Brasil, com conteúdos elaborados por um time de especialistas de 40 instituições competentes, de bancos de desenvolvimento e do terceiro setor, compondo um conjunto de materiais para dar suporte aos muitos desafios inerentes à diversidade de temáticas que conformam o leque de políticas públicas desenvolvidas no território. Trata-se de um Guia-site no Portal Federativo que apresenta conteúdo, vídeos e materiais informativos que podem ser baixados e utilizados para auxiliá-los a bem planejar, executar e avaliar eventuais providências que precisam ser adotadas nos 100 primeiros dias de mandato.

Desejo-lhes pleno êxito neste ciclo que se inicia e uma proveitosa leitura!

Ministro-chefe da Secretaria de Governo

APRESENTAÇÃO

Administrar e implementar políticas públicas no Brasil, cada vez mais, torna-se um exercício de coragem, ousadia, inovação e cidadania. Nosso país é diverso, assim como são heterogêneos os municípios e suas realidades. Entretanto possuem desafios comuns, como o processo de recuperação econômica, em virtude da pandemia, anunciam a todos os gestores com novos mandatos que as palavras de ordem são "governança e gestão".

A Secretaria de Governo tem como missão, por intermédio de sua Secretaria de Assuntos Federativos (SEAF), manter um canal aberto de diálogo e interlocução com Estados e Municípios, estimular a integração dos entes federativos nas políticas públicas, planos e programas de iniciativa do Governo Federal, bem como zelar pelo aperfeiçoamento do pacto federativo. Acreditamos que, por meio da gestão do conhecimento e disponibilização de ferramentas, podemos fomentar uma via sustentável de cooperação federativa e uma forma republicana de zelar pelo fortalecimento de nossa democracia.

Apresentamos, neste contexto, O "Guia do Novo Prefeito + Brasil" – Os 100 Primeiros Dias de Gestão Municipal", como parte de um conjunto de materiais digitais elaborados pela SEAF para apoiar os novos Prefeitos, eleitos para o período de 2021-2024. Ademais,

o Guia é mais do que uma ferramenta de consulta, servindo de apoio para seus secretários, assessores e técnicos. Para isso, o material foi organizado em 5 eixos, sendo relevante esclarecer:

- a) O primeiro eixo é dirigido especialmente a você, Prefeito, e contém orientações no formato de calendário sobre os documentos e prazos para os 100 primeiros dias de mandato, aos quais você precisa se atentar;
- b) os demais eixos tratam de temáticas cruciais para o início de gestão - finanças, governança, social, territorial; totalizando 21 temas organizados por meio de conteúdos técnicos e documentos de gestão dos programas, e de gestão fiscal mencionados na primeira parte, mas de forma detalhada, além dos normativos, sistemas de informação de interface e rede de contatos. Algumas áreas dentro do Eixo também apresentam temas de boas práticas, que não são obrigatórios, mas podem inspirar e ajudar no tema inovação. Com ela, seus técnicos, assessores e secretários poderão manter-se atualizados e planejarem as ações cruciais para que possam, além de tomar ciência das obrigações e prazos que devem ser cumpridos junto aos órgãos do controle, ter uma visão geral sobre áreas de políticas públicas que funcionam como sistemas, tais como a saúde, assistência social, defesa civil, praticar a inovação, entre outras.

Além deste Guia, disponibilizamos no Portal Federativo conteúdo, vídeos e materiais informativos elaborados para facilitar o seu acesso às informações e estimular o compartilhamento com a sua equipe. Com isso, a SEAF espera disponibilizar uma ferramenta útil, completa e gratuita, que possa estar sempre à mão e contribuir para a capacitação das equipes a cargo da máquina pública, em cada um dos municípios, frente à longa jornada de desafios que deverão enfrentar, para que logrem deixar um legado sem pendências e transparente à população do município.

Secretaria Especial de Assuntos Federativos

Como devo ler o
Guia do Novo
Prefeito +BRASIL?

OS 100 PRIMEIROS DIAS DE GESTÃO MUNICIPAL

Guia do Novo Prefeito +BRASIL

Para o Prefeito

PREFEITO

Informações fundamentais sobre planejamento para os 100 primeiros dias, com boas práticas e ferramentas que auxiliem a busca de recursos.

Para a Equipe Técnica

EIXO GOVERNANÇA

Aqui são apresentados modelos de arranjos locais e regionais e parcerias que podem trazer oportunidades para a realização de boas políticas públicas. Além disso, estão disponíveis aspectos da contabilidade pública, receita, controle e transparência.

EIXO SOCIAL

Eixo que traz as principais informações sobre as áreas de Saúde, Educação e Assistência Social. Tudo referente a ele estará na cor azul.

EIXO TERRITÓRIO

No Eixo é disponibilizado, brevemente, informações sobre desenvolvimento urbano, mobilidade urbana, habitação, segurança pública, saneamento básico, turismo e outros. Uma gestão de excelência nesse eixo pode levar mais qualidade de vida à população dos municípios

EIXO FINANÇAS

O Eixo Finanças têm orientações sobre contabilidade, previdência e finanças, além de informações relevantes para a gestão municipal, referentes à legislação e à gestão orçamentária, financeira, patrimonial e tributária.

Transversais:



Trilha dos 100 dias de Gestão Municipal

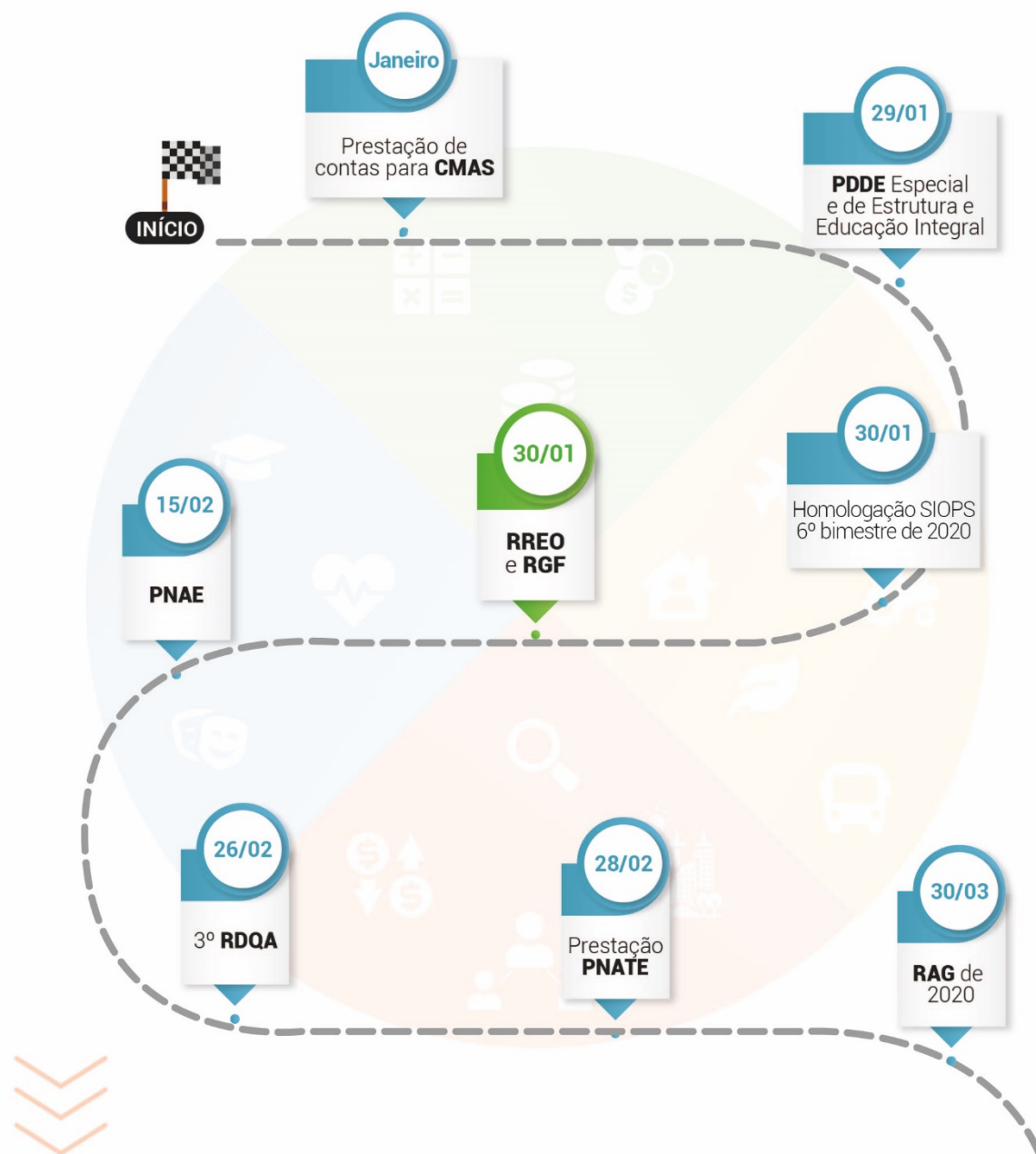
JANEIRO / FEVEREIRO

- Janeiro: Prestação de contas para **CMAS** - Conselho Municipal de Assistência Social
- 29/01: **PDDE** (Programa Dinheiro Direto na Escola Especial) e de Estrutura e Educação Integral
- 30/01: Homologação 6º bimestre de 2020 **SIOPS** (Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde)
- 30/01: **RREO** - Relatório Resumido da Execução Orçamentária
- 30/01: **RGF** - Relatório de Gestão Fiscal
- 15/02: **PNAE** - Programa Nacional de Alimentação Escolar
- 26/02: 3º Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior de 2020 até o final de fevereiro de 2021 (via DGMP para Conselho de Saúde)
- 28/02: Prestação **PNATE** - Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar

Legenda

● Eixo Finanças

● Eixo Social



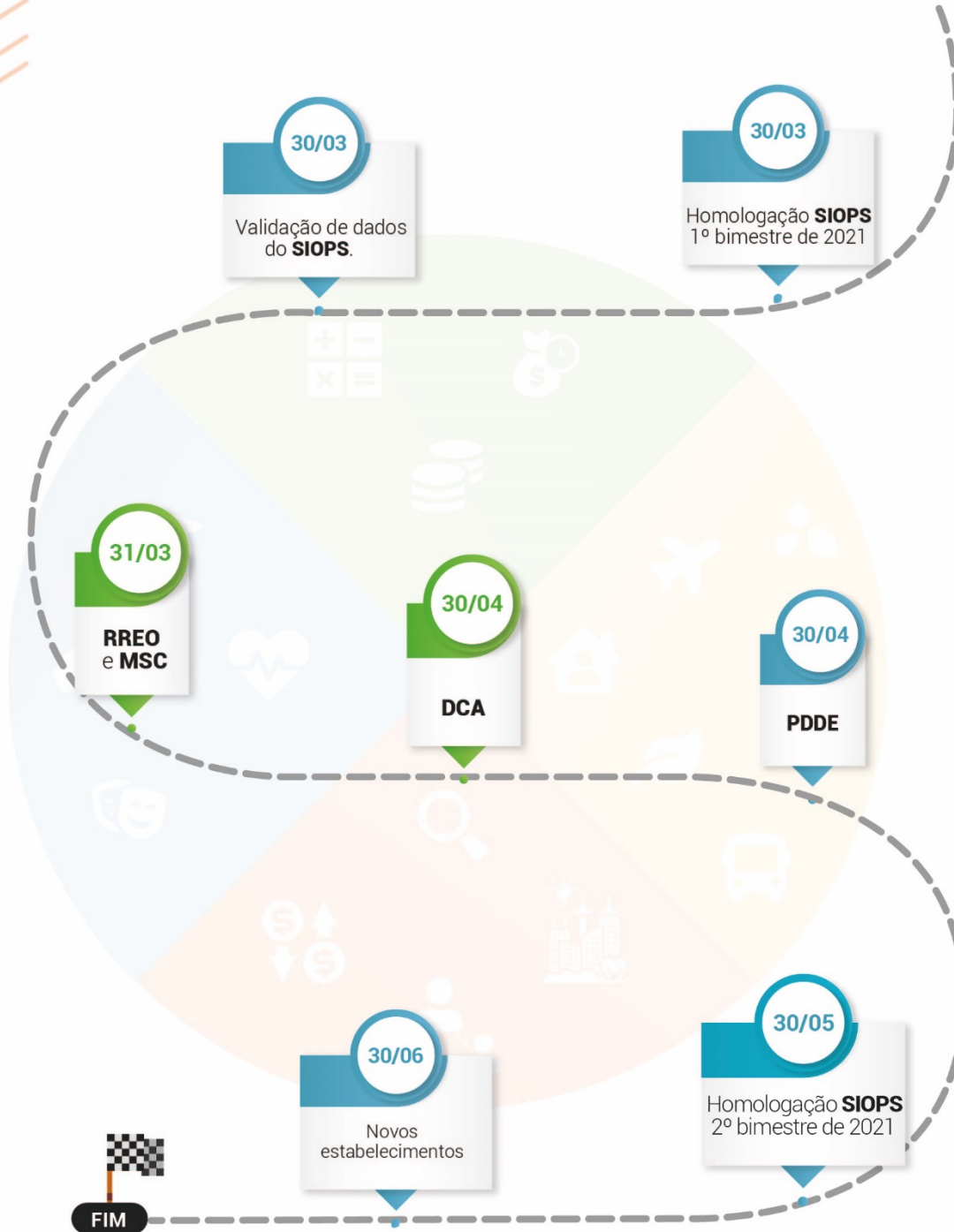
MARÇO / JUNHO

- 30/03: Relatório Anual de Gestão de 2020
- 30/03: Homologação **SIOPS** 1º bimestre de 2021 (Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde)
- 30/03: Validação de dados do **SIOPS** (Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde)
- 31/03: **MSC** de Encerramento (Matriz de Saldos Contábeis) e RREO (Relatório Resumido da Execução Orçamentária)
- 30/04: **DCA** (Declaração de Contas Anuais)
- 30/04: **PDDE** (Programa Dinheiro Direto na Escola Especial) e de Estrutura e Educação Integral
- 30/05 - Homologação **SIOPS** 2º bimestre de 2021)
- 30/06: Educação Infantil (Novas turmas + novos estabelecimentos)

Legenda

● Eixo Finanças

● Eixo Social



EIXO GOVERNANÇA

Governança 

Transparência 

Controle da Administração 





Governança

1. Modelos de arranjos locais, regionais e parcerias

1.1 Consórcios públicos

O consórcio público é uma das formas mais conhecidas de cooperação entre entes federativos, especialmente entre municípios. Ao se juntarem, os entes federativos são capazes de compartilhar estruturas gerenciais, administrativas e de apoio técnico de maior qualificação; de criar escala e de reduzir custos na aquisição de bens e na prestação de serviços; além de otimizar a manutenção dos equipamentos, do patrimônio e da administração pública.

Um dos principais objetivos dos consórcios é viabilizar a gestão pública nos espaços metropolitanos e microrregionais em que a solução de problemas comuns só pode se dar por meio de ações conjuntas.





Os consórcios públicos também podem ser muito eficazes na construção de alianças estratégicas e representativas dos interesses regionais comuns, como em bacias hidrográficas ou em polos regionais de desenvolvimento, por exemplo. Desse modo, por meio desse instrumento é possível ampliar a capacidade de articulação dos municípios com as demais esferas de governo.

São vários os exemplos de serviços passíveis de serem realizados por intermédio de consórcios públicos em diferentes áreas no país, tais como: saúde, saneamento, transporte urbano, destino de resíduos sólidos, licitações compartilhadas, licenciamento ambiental, etc.

Os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre entes federados estão previstos no art. 241 da Constituição Federal para gestão associada de serviços e para a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Com a regulamentação da Constituição Federal de 1988 pela [Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005](#), a “Lei dos Consórcios”, e o incentivo às ações consorciadas, a tendência é que os consórcios públicos sejam impulsionados e ampliadas cada vez mais suas áreas de atuação.

Como vantagem da ação consorciada, podemos citar, por exemplo, o disposto no art. 21 da [Lei Complementar nº 141/2012](#), *in verbis*: *os estados e os municípios que estabelecerem consórcios ou outras formas legais de cooperativismo, para execução conjunta de ações e serviços de saúde e cumprimento da diretriz constitucional de regionalização e categorização da rede de serviços, poderão remanejar, entre si, parcelas dos recursos dos Fundos de Saúde derivadas de receitas próprias e de transferências obrigatórias, que serão administradas segundo modalidade gerencial pactuada pelos entes envolvidos.*

Nesse sentido, para melhorar a infraestrutura e o atendimento aos cidadãos, é preciso que os municípios se unam, cooperem entre si e se fortaleçam por meio de alianças voluntárias, que hoje são os consórcios públicos. Isso porque atuar em consórcios:

- 1) melhora a escala e viabilidade da prestação dos serviços, ajudando na captação de recursos e no planejamento de longo prazo;
- 2) fortalece a capacidade técnica para prestar e regular serviços;
- 3) fortalece a capacidade de contratação de parcerias público-privadas e a geração de investimentos.



Como fazer?

1. Procure informações sobre os consórcios públicos dos quais o município que irá administrar já faz parte, avalie o protocolo de intenções e as ações em execução ou planejadas. Observe que é possível ao município se consorciar parcialmente, isto é, apenas em relação a determinada ação.
2. Caso haja motivos suficientes, as etapas para a constituição de um consórcio público são as seguintes:

01



Identificar os interesses e os problemas comuns entre os potenciais Entes consorciados;

02



Elaborar estudos de viabilidade técnica e orçamentária para a(s) ação(ões) que se pretende desenvolver no consórcio;

03



Elaborar o protocolo de intenções, observando as exigências da Lei 11.107/05, e colher a assinatura dos Chefes dos Poderes Executivos de todos os Entes federativos que pretendem se consorciar;

04



Ratificar o protocolo de intenções junto aos poderes legislativos de cada Ente consorciado;

05



Elaborar o estatuto do consórcio público;

06



Convocar a Assembleia-Geral para eleição da Diretoria e aprovação do estatuto;

07



Efetivar o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ);

08



Realizar ajustes orçamentários e firmar o contrato de rateio com cada um dos Entes consorciados;

09



Estruturar órgãos decisórios e equipe técnica;

10



Outras providências administrativas para o funcionamento do consórcio.



Capítulo 3 da Cartilha "*Consórcios Públicos Intermunicipais: estrutura, prestação de contas e transparência*" elaborada pela Confederação Nacional de Municípios (CNM).

Para saber como a prefeitura pode cooperar com outros municípios para desenvolver a infraestrutura, ganhar eficiência e melhorar os serviços públicos, consulte o documento "*Ideias para Arranjos Intermunicipais para a Melhoria da Infraestrutura*" produzido pelo Ministério da Economia, em colaboração com a CNM.

Para informações detalhadas sobre como preencher, finalizar e homologar o CDP, acesse o manual,

[Observatório dos Consórcios](#)

[Ideias para arranjos intermunicipais](#)

[Manual do Cadastro da Dívida Pública \(CDP\)](#)

1.2. Planejamento de longo prazo

Muitos planos, projetos e políticas públicas ficam na gaveta ou são descontinuados - obras são paralisadas e recursos valiosos desperdiçados. Muitos são elaborados sem visão de futuro e sem condições para sustentação ao longo do tempo. Fortalecer as condições para um planejamento de longo prazo é essencial para investimentos em infraestrutura, para atender os anseios da sociedade e para que o prefeito possa deixar um legado de suas ações. Para auxiliar os estados e municípios, o Ministério da Economia preparou um "Guia de Planejamento Subnacional de Longo Prazo".

Como fazer?



1. Já existe um plano de Longo Prazo para o Município?

Procure **informações sobre o plano, sobre as propostas, projetos e suas justificativas**. Possivelmente, muitas horas de pesquisas e debates com muitos agentes foram investidas no desenvolvimento desse documento.



2. Seja um parceiro da Sociedade Civil Organizada:

o planejamento local de longo prazo se dá por meio da **articulação entre o gestor público e a sociedade civil organizada**. Dialogue com o Conselho de Desenvolvimento ou um fórum de planejamento equivalente, caso ele exista em seu município



3. Atue regionalmente

Dialogue com representantes dos municípios vizinhos sobre projetos estratégicos para a região, **participe** de reuniões do consórcio público, associação de municípios etc e **busque apoio** de entidades que fomentam o desenvolvimento territorial.

Ex: o Sebrae, por meio de seu programa LIDER (Liderança para Desenvolvimento Regional).



4. Consulte o Guia de Planejamento Subnacional de Longo Prazo

O Ministério da Economia elaborou um "**Guia de Planejamento Subnacional de Longo Prazo**" para auxiliar no desenvolvimento e implantação de um planejamento que possa ser executável e se institucionalizar.



1.3. Associativismo Municipal

Outra forma de cooperação entre municípios é a que se estabelece por meio do associativismo. A reunião de municípios vizinhos ou de uma mesma região com objetivo de aglutinação de esforços é fato de reconhecida importância no desenvolvimento municipalista e cooperativo no Brasil.

As funções desempenhadas pelas associações podem ser de representação (junto às demais esferas de governo), de articulação (entre os municípios que as compõem) e de prestação de serviços. As associações constituem também fator de coesão, pois estimulam o papel desempenhado pelos municípios na condição de agentes do desenvolvimento.

Com o intuito de fortalecer a cooperação intergovernamental, o Governo Federal criou o Comitê de Articulação Federativa – CAF -, uma instância de diálogo entre União e municípios, vinculada à Secretaria de Governo da Presidência da República, com finalidade de promover a articulação de estratégias e a implementação de ações coordenadas e cooperativas entre as esferas federal e municipal de governo para atendimento das demandas da sociedade e aprimoramento das relações federativas.

Participam do CAF: 19 representantes da União (indicados pelo Presidente da República entre os órgãos federais com maior incidência na agenda municipalista), 18 representantes dos municípios (indicados pelas entidades nacionais signatárias do Protocolo de Cooperação Federativa), os presidentes da Associação Brasileira de Municípios, da Confederação Nacional de Municípios e da Frente Nacional de Prefeitos, e mais cinco representantes (um de cada macrorregião do país), de forma a garantir a representação regional de seus membros.

É importante que o prefeito verifique se seu município está filiado a alguma das entidades nacionais que têm assento no CAF e se participa desses processos políticos de diálogo federativo. O prefeito pode também verificar se o município está representado nas comissões intergestoras (tripartites e bipartites) de deliberação e pactuação das políticas de saúde, meio ambiente e assistência social.

saiba+

[Observatório da Infraestrutura](#)





É importante, ainda, verificar se existe a Comissão Municipal de Emprego, que se dedica a promover a política de emprego. Sua existência é essencial para se obter recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

1.4. Cooperação Internacional Descentralizada



A participação das cidades no sistema internacional é um fenômeno que vem ganhando cada vez mais força. No caso brasileiro, pode-se considerar de fundamental importância a criação de estruturas de apoio e incentivo a esse processo, tais como a Assessoria Especial para Assuntos Federativos e Parlamentares – AFEPA - (no Ministério das Relações Exteriores - Itamaraty).

A constituição de arranjos institucionais (cooperação descentralizada Brasil-França e Brasil-Itália, e Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul - FCCRR) eleva o tema da cooperação descentralizada ao debate estratégico na esfera nacional. Nessa esteira, a SAF atua como facilitadora do diálogo entre os municípios brasileiros e os parceiros internacionais, agindo como coordenadora das ações internacionais dos municípios e relacionando-as com a política externa brasileira.

A perspectiva das relações internacionais dos municípios brasileiros tende a seguir uma lógica de autonomia e de correlação. Autonomia, pois são os municípios que definem os temas prioritários para a sua atuação internacional, desde que estejam no âmbito de suas competências. Correlação, pois, para que as ações internacionais dos municípios ganhem escala, possam ter maior impacto e para que estejam bem sintonizadas com os preceitos da política externa brasileira, essas ações devem estar muito bem articuladas com o Governo Federal.

Dentro dessa lógica de intensificação da atuação internacional dos municípios brasileiros, observa-se a necessidade de um entendimento entre os governos locais e o Governo Federal. A realização de encontros com entes federativos brasileiros, entidades nacionais de representação dos municípios e outros órgãos da administração pública federal tem o intuito de promover o diálogo no âmbito da cooperação internacional descentralizada e debater a demanda dos entes federativos:



- (1) pelo estabelecimento de um espaço permanente de discussão e;
- (2) pela criação de um marco legal para a cooperação internacional descentralizada do Brasil, que possa garantir segurança jurídica e amparo às ações internacionais dos entes subnacionais.

O desafio colocado, tanto para os municípios como para o Governo Federal, é encontrar um modelo de atuação que permita, além da continuidade dos trabalhos, saltos qualitativos das ações de relações internacionais dos governos locais brasileiros. Por um lado, esse salto de qualidade é uma circunstância favorecida pelo protagonismo internacional brasileiro neste início de século. Por outro, as características do Brasil (país federativo que é) impõem a necessidade de um avanço republicano e conjunto nos processos de concepção e de implementação de políticas públicas, inclusive as de relações internacionais ao nível local.



1.5. Concessões e Parcerias Público Privada

O Governo Federal, por meio do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), estimula a ampliação e o fortalecimento da interação entre o estado e a iniciativa privada pela celebração de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização.

Essas iniciativas, coordenadas pela Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos – SEPPI - do Ministério da Economia, têm a finalidade de impulsionar a melhoria da qualidade dos projetos públicos de concessão ou de parceria, ao prestar assistência técnica e financeira para a elaboração de estudos, levantamentos, projetos e investigações.



As concessões e as PPP's (Parcerias Público-Privadas) são formas de contrato por meio das quais o parceiro privado tem a obrigação de investir no fornecimento de serviços e de infraestrutura em prazos que variam de 5 a 35 anos, sendo remunerado durante esse período pelo poder público. Cabe esclarecer que nenhuma das formas aqui descritas trata-se de privatização, pois a titularidade dos serviços continua sendo do ente municipal.

Exemplos de serviços que estão sendo estudados para a celebração de contratos de parcerias são os de: iluminação pública, abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos, creches, hospitais, presídios, entre outros.

Fonte: Ministério da Economia.

saiba+

[Site da SPPI](#)

[Observatório da Infraestrutura](#)



boas práticas

[Governança – Português \(Brasil\) \(www.gov.br\)](http://www.gov.br)



EIXO GOVERNANÇA



EIXO FINANÇAS







2. Aspectos Relevantes para a Gestão Municipal

2.1. Legislação aplicável ao município

O princípio da legalidade, contido na Constituição, merece atenção especial. Do ponto de vista da Administração, o município, por intermédio dos seus governantes, somente pode fazer aquilo a que está autorizado legalmente, seja pelas normas constitucionais, seja pelas infraconstitucionais – aquelas que decorrem ou que são desdobramentos das primeiras. Além disso, o Chefe do Executivo Municipal submete-se à legislação do município constituída por meio de aprovação da Câmara Municipal.

Esse princípio permeará todo o mandato, daí a necessidade de o prefeito conhecer as legislações existentes e vigentes no município, as quais estabelecerão, para seus cidadãos, o cumprimento de determinadas obrigações e o exercício de seus direitos.



2.1.1. Lei Orgânica do Município – LOM

É a lei municipal mais importante pelo seu processo de elaboração e por conter preceitos inerentes à organização do município e às competências e às atribuições dos Poderes Legislativo e Executivo.

A Administração Pública Municipal deve ficar atenta à necessidade de atualizar essa lei, visando guardar concordância com as normas constitucionais e infraconstitucionais.

A LOM está submetida a processo legislativo especial e suas alterações seguem os mesmos critérios estabelecidos para sua elaboração, ou seja: aprovação por maioria de 2/3 dos vereadores, votação em dois turnos e promulgação pela própria Câmara.

2.1.2. Lei de Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal

Essa lei organiza a Prefeitura: institui as secretarias e demais órgãos, distribuindo as atribuições entre eles. A lei será mais efetiva se acompanhada de um regimento interno, expedido por decreto do prefeito, detalhando essas atribuições e estabelecendo procedimentos.

Se a estrutura existente na Prefeitura não estiver compatível, o prefeito poderá providenciar projeto de lei para fazer uma adaptação.

2.1.3. Lei do Plano de Cargos e Carreiras da Prefeitura

Nessa lei estão indicados os cargos existentes no Poder Executivo, em termos qualitativos e quantitativos. É nela que se identificam: a qualificação exigida para a ocupação de cargos, as carreiras dos servidores, os critérios adotados para ingresso e as condições



relativas às promoções. O plano de cargos e carreiras é fundamental para o estabelecimento de uma política de gestão de pessoas (recrutamento, seleção, treinamento, avaliação e remuneração) que permita ao município dispor de boa equipe funcional.

O magistério merece tratamento especial e, a seus integrantes, são garantidos planos de carreira, piso salarial profissional e ingresso por concurso de provas e títulos.

2.1.4. Leis de fixação dos subsídios dos agentes políticos

Na fixação dos subsídios (remuneração dos agentes políticos - prefeito, vice-prefeito, secretários municipais, presidentes de Câmaras e vereadores), que deve ocorrer na legislatura em curso para valer na seguinte, há de se observar o que dispõem a Constituição Federal, as respectivas Constituições Estaduais e a Lei Orgânica Municipal.

Além disso, é importante consultar o Tribunal de Contas competente para saber se foi expedida orientação ou se houve alguma reprovação por parte desse órgão a respeito da fixação dos subsídios, como tem acontecido em vários estados.

2.1.5. Código Tributário Municipal e legislação complementar

Essa legislação deve refletir a política fiscal que o ente deseja aplicar. Para tanto, deve ser sempre revista e, quando necessário, atualizada.

Precisa conter normas relativas aos tributos de sua competência - características, requisitos relativos à cobrança e inscrição em dívida ativa e processo administrativo fiscal.



O município deve exercer plenamente a sua competência tributária. Somente poderá conceder isenções, anistias, remissões e subsídios fiscais diversos se observado o disposto na Constituição Federal e na LRF acerca de renúncia fiscal.



Não obedecer a essas disposições poderá impedir o município de obter financiamentos.

2.1.6. Plano Diretor Participativo e legislação complementar

O Plano Diretor é o instrumento básico da política do desenvolvimento e da expansão urbana do município. É também parte integrante do processo de planejamento municipal. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem incorporar as diretrizes e as prioridades contidas no Plano Diretor.

As cidades crescem, são ocupadas, passam por processos de transformação, e o controle urbanístico é necessário para impedir abusos e mau uso do solo, garantindo a qualidade de vida dos cidadãos e fazendo com que a propriedade cumpra sua função social.

Conforme o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deve ser elaborado com a participação da população e aprovado por lei municipal. Nele devem estar previstas condições para que a propriedade urbana cumpra sua função social, por meio do estabelecimento de instrumentos urbanísticos e tributários.

Esse Estatuto estabelece que o Plano Diretor é obrigatório para cidades:





- ✓ com mais de vinte mil habitantes;
- ✓ integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- ✓ em que o Poder Público municipal pretenda exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado a promoção do seu adequado aproveitamento, nos termos do § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
- ✓ integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- ✓ inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

O Estatuto da Cidade prevê punição para o agente político que não cumprir a determinação de elaboração e aprovação do Plano Diretor. Se a Administração anterior não elaborou o referido plano, convém identificar as razões e tomar as providências cabíveis. Caso o Plano Diretor já tenha sido elaborado e aprovado, é importante verificar se foram instituídos os instrumentos complementares e essenciais à sua implementação, tais como a legislação urbanística e de parcelamento do solo.

Mesmo os municípios que não são obrigados a elaborar o Plano Diretor têm o dever de cuidar do ordenamento do solo urbano, cumprindo também as diretrizes expressas no Estatuto da Cidade. Os instrumentos jurídicos de uso, ocupação e parcelamento do solo, assim como os Códigos de Obras e de Posturas são para esse fim.

A ocupação do solo urbano muitas vezes ocorre em bens pertencentes à União ou ao estado, por isso, é necessário que o município organize-se com as outras esferas de governo para que haja harmonização quanto ao seu uso e sua ocupação.



Leis referentes ao planejamento e ao orçamento: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

São instrumentos de planejamento orçamentário e fiscal, os quais deverão conter:

1. medidas de caráter executivo, normativo e indicativo a serem adotadas;
2. metas e prioridades de curto e médio prazos da Administração;
3. disposições sobre legislação tributária;
4. disposições sobre equilíbrio entre receita e despesa;
5. normas a respeito de empenhos;
6. medidas para o controle de gastos e avaliação de resultados;
7. recursos e despesas previstos para o exercício.

Esses três planejamentos são de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo e são instrumentos de apoio ao processo de planejamento. Não se observam os prazos definidos na Lei Orgânica do Município para envio dessas leis à Câmara Municipal para apreciação. Caso não tenham sido definidos os prazos, devem-se observar aqueles estabelecidos no art. 35 do [Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT da Constituição Federal](#).

O PPA é a lei que estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública. Deve contemplar os três últimos exercícios de mandato de um gestor e o primeiro do mandato seguinte para favorecer a continuidade programática entre as gestões. No que diz respeito às metas, deverão apresentar, além da descrição, a quantidade e o valor que se pretende executar em cada exercício.



2.2.1. Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO - e Lei Orçamentária Anual – LOA.

A LDO é a lei que tem por finalidade orientar a elaboração do Orçamento Anual e compreende parte das metas e prioridades constantes do PPA. Integrarão o projeto de LDO: o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais.

A LOA é a lei que estima a receita e autoriza a despesa. Merece atenção especial do prefeito que irá assumir, uma vez que a execução de seu plano de governo deverá estar em consonância com essa lei. Caso sejam necessárias alterações, deverão ser feitas por meio de abertura de créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários).

Como não poderão ser realizadas despesas sem prévia autorização, caso a LOA não tenha sido aprovada, devem-se abrir créditos especiais para realização das despesas, nos termos do § 8º, do art. 166, da [Constituição Federal](#).

2.2. Regime jurídico dos servidores

No serviço público, há principalmente servidores estatutários nos quadros de pessoal dos órgãos, autarquias e fundações públicas. A relação jurídica funcional desses servidores com a Administração, os quais são os titulares de cargos efetivos (nomeados por meio de concurso público) ou ocupantes exclusivamente de cargos em comissão (de livre nomeação e exoneração), é regida por lei do próprio ente, denominada Estatuto. Também podem ser admitidos servidores temporários - disciplinados, em regra, por regime jurídico estatutário especial definido em lei de cada ente -, mas há casos de contratação de servidores temporários pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.

Atualmente, é vedada a contratação na administração direta e na indireta, nas autarquias e nas fundações públicas, de empregados públicos, mesmo se admitidos por concurso, com vínculo permanente com o ente federativo, sendo exigido, para tanto, o regime jurídico único estatutário como vínculo dos servidores pertencentes aos quadros dessas entidades.



As empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades de direito privado somente podem contratar empregados públicos celetistas.

2.3. Regime previdenciário

A Previdência Social no Brasil é formada por três pilares. O primeiro é o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), regime básico a que estão vinculados compulsoriamente todos os trabalhadores, conforme Constituição Federal (art. 201) e Leis [nº 8.212](#) e [8.213](#), de 1991. Excetua-se da vinculação ao RGPS somente os servidores públicos ocupantes de cargos efetivos de entes federativos que tenham instituído Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) - segundo pilar, o qual lhes assegura benefícios de aposentadoria e de pensão por morte. Os RPPS estão previstos no art. 40 da Constituição Federal e as regras gerais na [Lei nº 9.717/1998](#). Todas as outras modalidades de empregados públicos e de servidores têm vínculo previdenciário com o RGPS. O terceiro pilar da previdência nacional é o regime de previdência previsto no art. 202 da [Constituição](#) e disciplinado na [Lei Complementar nº 109/2001](#), que deve ser obrigatoriamente instituído para servidores vinculados ao RPPS.



2.4.1. Regime Geral de Previdência Social - RGPS

A partir da [Emenda Constitucional nº 20/1998](#), apenas os servidores estatutários titulares de cargos efetivos puderam permanecer como segurados dos RPPS. Os exclusivamente comissionados e os temporários (estatutários ou celetistas), bem como os empregados públicos celetistas não temporários, são filiados ao RGPS. Significa que, em todos os entes federativos, sem exceção, há segurados do RGPS, ainda que haja RPPS instituído em lei. Assim, os demais servidores e empregados públicos são vinculados ao RGPS - suas contribuições são descontadas e repassadas à Secretaria da Receita Federal do Brasil e os benefícios concedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

saiba+

Os benefícios podem ser requeridos por meio do aplicativo 'Meu INSS' disponível para celulares, pela internet, ou por meio de agendamento pelo **telefone 135**, cuja ligação é gratuita.

[Meu INSS](#)

Importante mencionar que é vedado ao ente federativo emitir certidão de tempo de contribuição de servidores, relativo a períodos de vinculação ao RGPS. O ente somente pode emitir certidões relativas ao tempo de contribuição do RPPS e há padrão e norma própria para essa emissão

As contribuições para o RGPS devem ser recolhidas à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). O gestor deve se atentar para o prazo de recolhimento das contribuições e dos parcelamentos e verificar a situação dos repasses e parcelamentos do ente federativo por meio da Certidão Negativa de Débitos relativa a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União, fornecida pelos sistemas da RFB e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

Os benefícios do RGPS são administrados pelo INSS e compreendem, além de aposentadoria e pensão por morte: auxílio-doença, salário-maternidade e auxílio-reclusão. Em caso de afastamento por doença, o pagamento do auxílio é de responsabilidade direta do INSS a partir do 15º dia.



2.4.2. Regime Próprio de Previdência Social - RPPS

A [Emenda Constitucional nº 103/2019](#) vedou a criação de novos RPPS a partir de sua edição. Com relação aos regimes que haviam sido criados, estabeleceu novas exigências para assegurar o seu equilíbrio financeiro e atuarial. Por isso, é necessário o acompanhamento do novo gestor do município quanto às adequações necessárias exigidas pela Reforma da Previdência!

Essa Emenda determinou que os RPPS só podem pagar aposentadorias e pensões e que os demais benefícios, como auxílio-doença, salário-maternidade, dentre outros, sejam custeados pelo ente federativo. Além disso, determinou que as alíquotas dos servidores dos estados, Distrito Federal e municípios não podem ser inferiores às alíquotas dos servidores federais (14%).

Portanto, o novo gestor do município deve verificar se houve a adequação da legislação municipal quanto a essas disposições, no que tange à responsabilidade do ente federativo ao pagamento dos benefícios que lhe são cabíveis, bem como a adequação da alíquota dos servidores ao parâmetro mínimo exigido legalmente.

Ainda, quanto à [EC nº 103/2019](#), a Constituição estabeleceu como competência dos entes federativos a fixação de parâmetros do plano de benefícios dos RPPS (especialmente a exigência de novas idades e tempos de contribuição). Por isso, é importante que o novo gestor conheça a situação do regime e as necessidades municipais quanto às adequações a esse plano de benefícios, o que pode contribuir para reduzir o déficit previdenciário do município. A Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia (SEPRT/ME) disponibiliza técnicos que poderão apoiar nas reformas previdenciárias locais.

2.4.3. Previdência Complementar para o Servidor Público

A partir da aprovação da Reforma da Previdência, os municípios passam a ter a obrigação de instituir, até 13 de novembro de 2021, o Regime de Previdência Complementar - RPC - para os servidores públicos vinculados ao seu RPPS. A medida possibilita o estabelecimento do teto de benefícios do RGPS ao RPPS do ente federativo para os novos servidores, com impacto positivo nas finanças do município.



A previdência complementar é um regime privado e autônomo - suas regras não fazem parte do contrato de trabalho e tampouco são vinculadas ao RPPS.

O primeiro passo de instituição do RPC é a elaboração e o envio pelo poder executivo do projeto de lei de implantação do regime. Para sua elaboração, é recomendável a criação de um grupo de trabalho com representantes do órgão de gestão de pessoas, do Planejamento, da Secretaria de Fazenda e do RPPS, além dos demais poderes. A SPREV – Secretaria de Previdência elaborou uma minuta de Projeto de Lei para auxiliar no processo de implantação do RPC. O segundo passo é a apresentação do projeto de lei à Assembleia Legislativa. Após sua discussão e aprovação, o município realizará o terceiro passo, que é a seleção de entidade de previdência privada para celebrar o convênio de adesão.

É recomendável aos novos prefeitos que iniciem o processo de instituição do RPC imediatamente, pois o processo leva alguns meses para ser finalizado. O não atendimento ao disposto constitucional poderá causar a perda da regularidade previdenciária. Para mais informações, acesse o Guia da Previdência Complementar dos Entes Federativos com recomendações para a implantação do RPC, as formas de sua instituição e a Minuta de Projeto de Lei para os Entes no link: [Publicações sobre Previdência Complementar](#).

2.4.4. Regulamentos

Para que a Administração seja eficiente, além das leis mencionadas são necessários regulamentos que estabeleçam padrões de desempenho dos serviços de competência municipal.



O município é, geralmente, responsável pelos serviços de mercados, feiras, matadouros, cemitérios, coleta e destinação de resíduos sólidos, iluminação pública, transporte coletivo urbano, táxis e outros, cuja prestação do serviço pode ocorrer de forma direta ou indireta. Em qualquer caso – atuação direta ou indireta – os regulamentos são necessários para assegurar as condições de operação dos serviços e a qualidade destes.

Esses serviços, quando terceirizados, podem assumir as modalidades de concessão, de permissão ou de autorização. Nesses casos, as normas devem regular a relação entre os usuários, os prestadores e a Administração.

2.4.5. Legislação federal e estadual

Dentre as competências da prefeitura, existem as que possuem relação ou estão reguladas por legislação federal e estadual. A necessidade de consulta a essa legislação é frequente, portanto, sugere-se criar arquivo eletrônico dessas leis para estar disponível para exame a qualquer momento. O site da Presidência da República permite acesso à legislação federal: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>.



saiba+

[Home – Portal da Legislação](#)

CONTEÚDO EXCLUSIVO!



Playlist

▶▶ **DIÁLOGOS**FEDERATIVOS



Série de vídeos com temas para apoiar a atuação dos prefeitos nos seus primeiros 100 dias de governo. Detalhamentos técnicos, dicas de gestão e outras informações estão entre os conteúdos disponíveis.



3. Gestão orçamentária, financeira, patrimonial e tributária

3.1. Fontes de receita

Para que possa executar as suas funções públicas o município conta, principalmente, com a receita recebida em razão do recolhimento dos tributos.

A Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelecem que o município deve instituir e efetivamente cobrar impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), sobre a transmissão "inter vivos" de bens imóveis, sobre direitos reais de imóveis (ITBI) e sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN).

Além dos impostos cobrados diretamente, o Município também recebe parte dos impostos cobrados pelos Estados e pela União por meio de transferências, em razão de um mecanismo constitucional chamado repartição tributária.





Também são consideradas receitas tributárias aquelas advindas das taxas, como a taxa de vigilância sanitárias, e das contribuições de melhoria, como aquelas cobradas dos beneficiários de um bairro recém asfaltado.

Os municípios também podem receber recursos de muitas outras fontes, como, por exemplo, aquelas advindas de repasses definidos na legislação infraconstitucional, aquelas decorrentes de sentenças judiciais, aquelas provenientes das operações de crédito, da venda de bens móveis e imóveis, as derivadas de contratos, ajustes e convênios ou ainda de doações de particulares.

Algumas dessas receitas são vinculadas. Isso significa que são destinadas a um fim específico e só podem ser utilizadas para custear as despesas definidas por lei, de acordo com a sua vinculação. São exemplos de receitas vinculadas as parcelas de receitas tributárias destinadas a atender a saúde e a educação.

Outras são de livre utilização pelos gestores e podem ser empregadas para custear as várias obrigações legalmente contraídas pelos municípios, segundo critérios de oportunidade e conveniência definidos por seus administradores. Essas receitas são chamadas de discricionárias.

De acordo com as normas de contabilidade pública, cada uma dessas receitas recebe uma codificação denominada "fonte de destinação de recursos". Essa identificação está presente também nas despesas realizadas pelo município, o que permite ligar a despesa pública à receita usada para o seu custeio. Portanto, as fontes de recurso também podem ser vinculadas ou discricionárias.

É útil que se faça comparação entre o que o município está arrecadando e o que outros municípios do mesmo porte têm obtido por fonte de receita. O conhecimento sobre a arrecadação de outros municípios também pode ser útil na identificação de fontes alternativas ou de arranjos inovadores.

Em linhas gerais, as fontes de receita mais importantes são:

- ✓ tributos de competência municipal definidos na Constituição Federal;



- ✓ Imposto Sobre Serviços - ISS de qualquer natureza, Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis - ITBI;
- ✓ taxas pelo exercício do poder de polícia e taxas pela prestação de serviços;
- ✓ contribuição de melhoria, contribuição para custeio da iluminação pública e contribuição previdenciária (se for o caso);
- ✓ atividades econômicas, tais como agropecuária, indústria e serviços, exercidas diretamente ou por meio de concessões e permissões ou parcerias público-privadas;
- ✓ fruição (uso, cessão) do patrimônio municipal – aluguéis, arrendamentos, participações societárias e aplicações financeiras;
- ✓ operações de crédito (sem esquecer que essa receita exige desembolso posterior para sua liquidação junto ao operador);
- ✓ participação no produto da arrecadação federal e estadual (Fundo de Participação dos Municípios - FPM, Imposto Territorial Rural - ITR21, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA, Imposto de Renda Retido na Fonte de pessoas físicas e jurídicas);
- ✓ compensação financeira (royalties) pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos e de outros recursos minerais em seu território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva;
- ✓ transferências voluntárias da União e do estado por meio de convênios e contratos de repasse;
- ✓ transferências fundo a fundo nas áreas de saúde e assistência social;
- ✓ relações com terceiros (públicos ou privados) por meio de convênios, termos de parceria e outros instrumentos.



O CAUC é um serviço que disponibiliza informações sobre a situação de cumprimento de requisitos pelos entes federativos - inclusive seus órgãos e entidades - e pelas organizações da sociedade civil (OSC) necessários à celebração de instrumentos para transferência de recursos do Governo Federal. Esses requisitos foram estabelecidos pela [Portaria Interministerial nº 424/2016](#).

Entretanto, o CAUC não recebe nenhum documento comprobatório de cumprimento de requisitos fiscais. O CAUC apenas consulta automaticamente os bancos de dados mantidos pelos sistemas dos órgãos responsáveis pelas informações correspondentes a cada item do extrato. O objetivo é facilitar a verificação do cumprimento de requisitos fiscais pelos gestores federais, de entes políticos e de OSC. Para consultar as informações do [CAUC](#), acesse <https://sti.tesouro.gov.br/cauc/index.jsf> e escolha o tipo de informação desejada:

- a. O extrato na opção I, caso o instrumento seja celebrado em nome do órgão "CNPJ principal" do ente federado (prefeitura);
- b. O extrato na opção IV, caso o instrumento seja celebrado por outros órgãos da administração direta que não o órgão "CNPJ principal"; ou
- c. o extrato na opção III, caso o instrumento seja celebrado por entidade da administração indireta.

No extrato do [CAUC](#), ao clicar sobre o número do item, abre-se uma janela na qual é possível consultar o detalhamento.

Ao clicar sobre o logo à direita do extrato do CAUC (fonte da informação), obtém-se informações de contato do órgão responsável pelo correspondente item.

Para maiores detalhes e para a correção de qualquer pendência, deve-se contatar diretamente o órgão responsável pela informação de cada item.



saiba+

[Cauc - Secretaria do Tesouro Nacional \(STN\)](#)

[Portaria Interministerial nº 424, 30/12/2016](#)

[SADIPEM](#)

[Cartilhas sobre Transferências Intergovernamentais - 2018](#)

[Transferências a Estados e Municípios](#)

[Manual do Cadastro da Dívida Pública \(CDP\)](#)

[Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público \(MCASP\) - 2019](#)

3.2. Execução financeira

Para dar início à execução financeira, devem ser tomadas as seguintes providências:

- enviar o autógrafo do prefeito aos bancos em que o município mantém movimentação;
- analisar a programação financeira e o cronograma de desembolso para o exercício que se inicia e promover os ajustes que julgar necessários, nos limites da autorização legislativa;
- verificar se houve despesas sem empenho no exercício anterior e regularizar a situação;
- verificar a existência de precatórios e agendar os respectivos pagamentos nos termos determinados em lei;
- providenciar o levantamento da dívida ativa, tributária e não tributária, para efetivar sua cobrança;



- verificar se a receita prevista para o primeiro bimestre está compatível com as metas de resultado primário (ou seja, a capacidade de pagar) e nominal (isto é, a capacidade de assumir compromissos a longo prazo);
- verificar se os gastos com pessoal e a dívida pública estão nos limites previstos na LRF.

3.3. Gestão do patrimônio

3.3.1. Receitas

Anualmente, a União transfere 20% das receitas geradas pelas alienações, pelos foros, pelas taxas de ocupação e pelos laudêmos¹ de seus imóveis para o município onde estão situados. Para tanto, o município deverá fornecer à Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União – SPU – (<http://www.patrimoniode todos.gov.br/#/>), até 30 de junho de cada ano, o valor venal dos terrenos localizados sob sua jurisdição, para embasar a atualização da base de dados da referida Secretaria ([art. 11-B, §§ 4º e 5º, da Lei nº 9.636, de 1998](#)).

3.3.2. Imóveis

Levantar a existência de imóveis federais em situação de abandono ou subutilizados no município pode ser uma alternativa para aumentar a arrecadação de IPTU. Com o programa de desinvestimento do Governo Federal, esses imóveis podem ser alienados, gerando desenvolvimento para a economia local. Por outro lado, a identificação de imóveis federais ocupados por habitações pode representar uma oportunidade de regularização fundiária, que é também uma grande oportunidade para aumentar a arrecadação com impostos e com a participação nas receitas patrimoniais decorrentes.

¹ Percentual sobre o valor venal ou da transação do imóvel a ser pago quando ocorre uma transação onerosa com escritura definitiva dos direitos de ocupação, ou aforamento de terrenos.





É importante verificar os encargos de contratos de imóveis da União utilizados pelo município, pois encargos não cumpridos ou em desacordo implicam em rescisão. Da mesma forma, imóveis do município destinados à União com encargos não cumpridos ou em desacordo podem ensejar a reversão do imóvel.

3.3.3. Praias

Os municípios litorâneos podem requerer à União a transferência da gestão das praias marítimas de seu território (art. 14, da [Lei nº 13.240, de 2015](#) e da [Portaria SPU nº 113, de 2017](#)). Esta ação transfere ao município a gestão e as receitas dos contratos de cessão para exploração econômica nas áreas de uso comum contíguas às praias (calçadões, praças e parques públicos) e a possibilidade de promover a permissão de uso de áreas para eventos de curta duração, de natureza recreativa, esportiva, cultural, religiosa ou educacional (art. 22, da [Lei nº 9.636, de 1998](#)). Como encargos da transferência, o município fica responsável pela fiscalização patrimonial das orlas e praias e, em até 3 anos, deve elaborar um Plano de Gestão Integrada da Orla, segundo normas e com apoio da União e do estado. Dos 295 municípios defrontantes ao mar, 70 já têm a gestão de suas orlas e praias. Certifique-se se é o caso do seu município.

Busque informações sobre imóveis e gestão patrimonial da União no sítio da [SPU na internet](#) ou na Superintendência da SPU no seu estado.

Fonte: Ministério da Economia.



boas práticas

[Governança - Boas Práticas](#)



4. Transparência

4.1. Transparência Pública e Acesso à Informação

A transparência da gestão permite que a sociedade tenha acesso às informações da administração e com isso consiga atuar no controle das ações de seus governantes e avaliar a boa e regular aplicação dos recursos públicos para que as demandas dos cidadãos e os objetivos do governo sejam alcançados.

E para que haja garantia ao cidadão, a [Constituição Federal de 1988](#) assegura à sociedade o acesso aos dados públicos gerados e mantidos pelo governo.

Como exemplo, podemos citar que todo cidadão pode ter acesso à origem e o destino dos recursos públicos, ou seja, de onde vêm as receitas do Estado, onde são aplicadas, quem são os servidores públicos e quanto ganham, entre outros dados que não tenham caráter sigiloso como dispõe a lei.



Vamos lembrar o texto de nossa Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

De forma complementar à Constituição Federal, foram publicadas as Leis de Responsabilidade Fiscal ([LC 101/2000](#)), a Lei da Transparência ([LC 131/2009](#)) e ainda a Lei de Acesso à Informação ([Lei 12.527/2011](#)) que definem obrigações e critérios aos governantes quanto à transparência e ao acesso às informações da administração pública.

É importante lembrar que a transparência é a melhor forma de fazer com os gestores públicos trabalhem com responsabilidade em benefício da sociedade, uma vez que eles devem prestar contas ao cidadão de seus atos e que essas informações devem estar disponíveis e de fácil acesso à sociedade.

Uma das formas de prestar contas à sociedade é pelo Portal da Transparência do Município: uma página da internet que deve ser criada, mantida e atualizada com dados e informações da prefeitura.

Esse ambiente eletrônico disponibiliza esclarecimentos aos cidadãos dos atos praticados pela administração, e proporciona o acesso a informações que permitem a participação popular na atuação governamental, tais como:

- 1) Ações e Programas de Governo para o período do Mandato;
- 2) Convênios;
- 3) Despesas e Receitas Públicas;
- 4) Despesas com diárias e passagens;
- 5) Despesas com Pessoal / Folha de Pagamento;
- 6) Estrutura Organizacional da Prefeitura;
- 7) Leis de Planejamento Governamental: LDO, LOA e PPA;
- 8) Licitações: Editais e Contratos;
- 9) Prestação de Contas;



- 10) Relatório de Acompanhamento de Projetos e Execução de Obras Públicas;
- 11) RGF - Relatório de Gestão Fiscal e RREO - Relatório Resumido de Execução Orçamentária; e
- 12) Acesso ao SIC - Serviço de Informação ao Cidadão.

Dada a importância e relevância da transparência pública e acesso à informação, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON - editou a [Resolução nº 09/2018](#) que aprova as Diretrizes de Controle Externo ATRICON 3218/2018 relacionadas à temática “Transparência dos Tribunais de Contas e dos jurisdicionados”, atuando na orientação e disseminação do conhecimento do conteúdo.

saiba+

[Resolução-ATRICON 09/2018 Diretrizes 3218 - Transparência](#)

4.2. Implantando a Lei de

Acesso à Informação no município (LAI) Lei nº 12.527/2011

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11) é uma lei que regulamenta o direito previsto na Constituição Federal de que todos têm acesso às informações de interesse pessoal e coletivo produzidas pelos órgãos públicos.

Para que seja implementada no município com sucesso, alguns passos precisam ser observados, tais como:

- 1) Constituir comissão para planejar e coordenar a execução da implementação da Lei de Acesso à informação.
- 2) Promover os estudos da legislação vinculada à transparência pública (Constituição Federal 1988, LC 101/2000, LC 131/2009, Lei 12.527/2011 etc.)



- 3) Realizar diagnóstico para avaliar as estruturas de acesso à informação e os procedimentos operacionais para atendimento às obrigações da LAI;
- 4) Normatizar a Lei nº 12.527/2011 e Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) no âmbito do município;
- 5) Criar ou reestruturar a Ouvidoria Municipal, contemplando as ações vinculadas à LAI;
- 6) Identificar as informações prioritárias para promover a gestão da informação;
- 7) Criar e executar cronograma de implementação da Lei de Acesso à Informação.

Importante lembrar que, para receber as solicitações dos cidadãos com base na LAI, a prefeitura deverá disponibilizar portal na internet ou endereço de e-mail (denominado e-SIC), bem como espaço físico com servidor capacitado para orientação e atendimento adequados aos usuários desses serviços.

4.3. Formas de participação social (boas práticas)

A participação da sociedade na formulação, implementação e controle das políticas públicas permite a integração do Estado (administração pública) com os cidadãos, sendo fundamental para que seus direitos fundamentais garantidos na Constituição Federal de 1988 sejam respeitados.

Diversas são as formas garantidas pela Constituição Federal e por outras leis vigentes no país que garantem e preservam a participação popular nas ações da administração municipal, as quais podemos destacar: a representação popular e democrática dos vereadores como fiscais do Poder Executivo; os Conselhos de Políticas Públicas de diversas áreas (saúde, educação, previdência, turismo, meio-ambiente etc.); as Audiência e Consultas Públicas; a Cogestão; as Conferências, dentre outros.



4.4.No âmbito do Executivo

Para a participação popular no âmbito do Poder Executivo, destacam-se as ações de controle promovidas pelo representante dos cidadãos no ambiente do município, qual seja, o vereador: eleito democraticamente com a atribuição de fiscalizar os atos de gestão praticados no Poder Executivo (prefeito e secretariado) e defender a vontade coletiva propondo e aprovando leis.

Os cidadãos, ao escolherem democraticamente seus representantes para o Poder Legislativo, confiam a estes o papel de controladores que devem participar ativamente da administração pública exercida pelo Poder Executivo (prefeito, secretariado e servidores públicos).

Ainda se destacam no âmbito do Poder Executivo:

- a) participação popular garantida em Lei que determina a obrigatoriedade de realização de Audiências Públicas na elaboração das peças de Planejamento Governamental (PPA, LDO e LOA), uma vez que as audiências têm por objetivo formular políticas públicas, elaborar leis ou propor e avaliar empreendimentos ou serviços públicos;
- b) instituição de conselhos específicos que garantam a elaboração e monitoramento de políticas públicas, em especial, os vinculados à saúde e à educação;

A realização de ações que permitam o exercício da garantia e envolvimento da sociedade na administração do município como as conferências, que permitem a reunião entre a sociedade civil organizada e o governo para debater e decidir o que deve ser prioridade e as principais questões e direcionamentos normativos nas políticas públicas, ou ainda a cogestão, que permite gerir ações com objetivo comum vinculando à tomada de decisões de forma alinhada entre organismos e entidades de interesse social e o Estado.

4.5.Conselhos

Os conselhos de direitos ou conselhos de políticas públicas permitem a participação do cidadão na formulação, implementação e controle das políticas públicas com o objetivo na aproximação do Estado e Sociedade.



Os conselhos representam uma estratégia privilegiada de democratização das ações do Estado. Nos espaços da federação, temos conselhos municipais, estaduais ou nacionais, responsáveis pelas políticas setoriais nas áreas da educação, da saúde, da cultura, do trabalho, dos esportes, da assistência social, da previdência social, do meio ambiente, da ciência e tecnologia, da defesa dos direitos da pessoa humana, de desenvolvimento urbano. Em diversas áreas há conselhos atendendo a categorias sociais ou programas específicos.

Um conselho constitui uma assembleia de pessoas, de natureza pública, para aconselhar, dar parecer, deliberar sobre questões de interesse público, em sentido amplo ou restrito.

As normas sobre conselhos referem-se a funções deliberativa, consultiva, normativa, mediadora, mobilizadora, fiscal, recursal e outras. Na verdade, na condição de órgãos colegiados, os conselhos sempre deliberam, ora como decisão com eficácia administrativa, quando definem normas ou determinam ações na sua esfera de competência, ora como simples "aconselhamento", quando oferecem uma orientação.

A participação ativa dos integrantes do conselho nas ações que envolvem a definição das metas e estratégias do Poder Executivo para a área da educação contribui para que o município tenha uma administração de recursos mais próxima de suas possibilidades frente aos anseios da população.

Como representantes de vários segmentos da sociedade local, os membros do conselho têm condições de trazer ao processo orçamentário a visão social necessária à formulação de projetos, atividades e metas, buscando a correção de eventuais distorções existentes nos planos de investimentos e despesas.

Neste contexto, ilustramos alguns Conselhos, tais como: Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), Conselho Municipal de Saúde (CMS), Conselho do Fundef ou Fundeb, Conselho de Assistência Social;

saiba+

[Controle Social – Escola de Contas do TCMGO](#)

[Repositório Institucional da ENAP: Controle social](#)

CONTEÚDO EXCLUSIVO!



Playlist

De Gestor para Gestor

*Dicas práticas pra realizar os
100 primeiros dias de mandato*



Série de vídeos de 3 minutos com temas para apoiar a atuação dos prefeitos nos seus primeiros 100 dias de governo. Detalhamentos técnicos, dicas de gestão e outras informações estão entre os conteúdos disponíveis.



5. Controle da Administração

O Município tem por objetivo principal a realização do bem comum, devendo satisfazer as necessidades dos cidadãos e desenvolver a noção maior de interesse público por meio da prestação de serviços, da execução de obras e da implementação de políticas públicas. Para isso, o Município pratica atividades financeiras que envolvem a obtenção, a gestão e a aplicação de recursos.

A obtenção de recursos pode ocorrer por meio da exigência de tributos (impostos, taxas, contribuições etc); da cobrança de penalidades pecuniárias (multas pela prática de ilícitos); da exploração do próprio patrimônio (venda de bens, cobrança de preço dos serviços prestados, locações etc); da tomada e concessão de empréstimos e do recebimento de doações (oriundas da liberalidade de terceiros). A gestão refere-se à administração e conservação do patrimônio público, de forma planejada, disciplinada e responsável (por exemplo, a manutenção dos bens públicos, as movimentações bancárias e seus rendimentos etc). A aplicação dos recursos refere-se à realização de despesas.



A atividade financeira pública tem de ser responsável, planejada, em conformidade com a Constituição Federal, com as leis e com os princípios constitucionais. Por esse motivo, o gestor público responde por suas decisões e ações tomadas no campo orçamentário-financeiro, desde o **planejamento** (leis orçamentárias, leis tributárias, leis financeiras previamente analisadas pela Câmara Municipal) até a **execução final** (pagamento, fechamento das contas anuais).

Em razão do princípio republicano, a atividade financeira do Estado atrai o dever de prestar contas para a sociedade. Por isso, a própria CF/88 fixa um sistema de controle da administração pública, com tarefas executadas primeiramente pelo próprio município (controle interno) e também por órgãos que não fazem parte da estrutura municipal (controle externo, judicial e social). A prestação de contas é tão importante que a Constituição fixa que a sua inobservância pode causar intervenção federal nos estados e no DF e estadual nos municípios (arts. 34, inciso VII, "d", e 35, inciso II). *Controlar e prestar contas* são os dois lados da mesma moeda, o que significa que o controle é obrigação para o município – que presta contas - e também para os órgãos que fiscalizam as referidas contas.

Importante ressaltar que o controle da Administração Pública Municipal deve ser pensado sem perder de vista sua essencialidade para a plena realização dos objetivos da República, constantes do art.3º da Constituição: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

5.1. Tipos de controle

A Constituição Brasileira é farta quanto aos meios de se controlar a Administração Pública Municipal. Assim, o município submete-se a diversos tipos de controles, quais sejam:



- a) *interno*, realizado pela própria estrutura administrativa municipal;
- b) *externo*, exercido pelo Poder Legislativo (controle político) com auxílio do Tribunal de Contas (controle técnico);
- c) *judicial*, efetuado pelo Poder Judiciário, após provocação do Ministério Público, da polícia judiciária ou da sociedade (organizada e difusa);
- d) *social*, exercido diretamente pelo cidadão, individualmente, em forma de grupos organizados ou através dos meios de comunicação.

Destaca-se que o controle efetuado pelo *Ministério Público*, dentro de suas atribuições de defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, é autônomo e independente. Logo, é possível realizá-lo sem a intervenção do Poder Judiciário em casos específicos. Exemplo disso é a possibilidade de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) no âmbito administrativo. Todos os tipos de controle citados podem ser exercidos, quanto ao momento, de forma *prévia ou preventiva* (antes da conclusão do ato); *concomitante*, isto é, durante a realização do ato; ou *posterior* (após a finalização do ato e emissão de seus efeitos).

5.1.1. Controle interno

A estrutura de controle interno das organizações públicas não é limitada à atuação de órgãos com atribuição específica de fiscalização ou auditoria. Ao contrário, essa estrutura deve estar presente em todo o processo de gestão, tanto no nível estratégico quanto no nível operacional. É um erro imaginar que o controle interno é operacionalizado apenas pela via da auditoria.

Um controle interno eficaz deve ser estruturado em três níveis ou linhas de defesa, de forma coordenada e eficiente, sem sobreposições ou lacunas. Esse modelo, adotado internacionalmente, é previsto na legislação nacional desde a edição do [Decreto-Lei nº 200/1967](#) e é atualmente reforçado pela [Instrução Normativa MP-CGU nº 1/2016](#) (que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança) e pela [Instrução Normativa SFC/CGU nº 3/2017](#) (que aprovou o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal). Por definição, as linhas de defesa são assim organizadas:

Primeira linha



A primeira linha de defesa está situada no nível da **gestão**. Tem a propriedade, a responsabilidade e o dever de prestação de contas sobre a adequada identificação, avaliação e o adequado enfrentamento dos riscos que ameaçam os objetivos da organização.

Contempla os controles internos da gestão, que devem ser instituídos e mantidos pelos gestores na proporção requerida pelos riscos, considerando a natureza, a complexidade, a estrutura e a missão da organização. De acordo com a IN MP-CGU nº 1/2016, os controles internos devem ser estruturados de forma a proporcionar:

- ➔ suporte à missão, à continuidade e à sustentabilidade institucional, pela garantia razoável de atingimento dos objetivos do órgão ou entidade;
- ➔ eficiência, eficácia e efetividade operacional, mediante execução ordenada, ética e econômica das operações;
- ➔ a produção de informações íntegras e confiáveis à tomada de decisão, ao cumprimento de obrigações de transparência e à prestação de contas;
- ➔ conformidade com leis e regulamentos aplicáveis;
- ➔ salvaguarda e proteção de bens, ativos e recursos públicos contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida.

Segunda linha

As instâncias de segunda linha de defesa também estão situadas ao nível da **gestão** e objetivam fornecer apoio, supervisão e monitoramento das ações desenvolvidas no âmbito da primeira linha relacionadas aos processos de gerenciamento de riscos, controles internos, conformidade, qualidade e controle financeiro, entre outros.

Em relação aos processos de gerenciamento de riscos e controles internos, as atividades desenvolvidas pelas instâncias de 2ª linha de defesa podem incluir:

- apoiar o desenvolvimento de estruturas de gerenciamento de riscos;
- auxiliar a gestão quanto ao desenvolvimento de processos e controles para gerenciar riscos;



- fornecer orientações e treinamento sobre processos de gerenciamento de riscos;
- monitorar a adequação e a eficácia dos controles internos, a precisão e a integridade dos reportes, a conformidade com leis e normas e a resolução oportuna de deficiências.

Terceira linha

Na terceira linha de defesa está posicionada a atividade de **auditoria interna governamental**, com o propósito de adicionar e proteger valor, contribuindo para o aprimoramento das políticas públicas e da atuação das organizações que as gerenciam.

As unidades de auditoria interna devem apoiar os órgãos e as entidades públicas na estruturação e no efetivo funcionamento da primeira e da segunda linhas de defesa da gestão, por meio da prestação de serviços de consultoria e de avaliação dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

Para cumprir sua missão, as unidades de auditoria interna devem atuar com independência e objetividade, o que pode ser assegurado pela manutenção dos seguintes pressupostos:

- estrutura organizacional e de pessoal adequada;
- dotação orçamentária específica;
- reporte direto à autoridade máxima do município;
- livre acesso a processos, documentos ou informações necessárias à condução dos trabalhos de auditoria;
- exigência de perfil técnico, formação acadêmica e experiência profissional apropriada para a designação do titular da unidade de auditoria interna.



5.1.2. Controle externo

O controle externo é executado por órgão que não pertence ao Poder Executivo Municipal. De acordo com os artigos 29, XI, 31, 70 e 71, da Constituição Federal, o controle externo dos Municípios é realizado pelo Poder Legislativo, *diretamente* ou *indiretamente*, com o auxílio do Tribunal de Contas.

De acordo com o art. 70 da Constituição, o controle externo abrange largo espectro de fiscalização: contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

Os Tribunais de Contas possuem algumas funções que consistem em auxílio ao Legislativo, também em competências constitucionais próprias e autônomas. São órgãos autônomos e independentes, que auxiliam e fiscalizam os três poderes, porém sem subordinação de nenhuma espécie a qualquer deles. As competências dos Tribunais de Contas no controle externo da Administração Municipal são estabelecidas no artigo 71 da Constituição Federal e costumam ser reproduzidas nas Constituições Estaduais.

Uma das principais competências dos Tribunais de Contas é emitir parecer prévio sobre as *contas de governo* prestadas anualmente pelo Prefeito. As contas de governo refletem a gestão político-administrativa do Prefeito em determinado período e retratam o cumprimento das normas constitucionais e legais (estes últimos constantes, sobretudo, da Lei nº 4.320/54 e Lei Complementar nº 101/00).

Os Tribunais de Contas analisam tecnicamente as contas de governo que contemplam geralmente:

- a) o estado geral das finanças municipais;
- b) o fiel cumprimento das leis orçamentárias – plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- c) avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- d) controle da despesa total com pessoal;
- e) controle das dívidas consolidada e mobiliária;
- f) gestão e evolução do patrimônio;
- g) atendimento aos limites constitucionais de gastos com educação e saúde.



Após a análise do Tribunal de Contas, as contas são julgadas pela Câmara Municipal, como se verá abaixo.

Outra importante competência dos Tribunais de Contas é o *juízo* das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Toda e qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos deve prestar contas – essas contas serão julgadas diretamente pelo Tribunal de Contas, sem qualquer participação do Legislativo. Trata-se das chamadas *contas de gestão*, que envolvem análise detalhada e definitiva de todos os atos ligados à ordenação de despesas públicas, nos termos da Lei nº 4.320/54 e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).

Além das duas competências examinadas, destacam-se as seguintes como atribuições dos Tribunais de Contas:

- a) registrar os atos de admissão e concessões de aposentadorias e pensões;
- b) fiscalizar a aplicação de qualquer recurso público;
- c) aplicar sanções previstas em lei, no caso de verificar ilegalidades;
- d) sustar atos ilegais praticados pelos poderes públicos.

Por fim, importante destacar que o Tribunal de Contas fiscaliza a conformidade dos atos administrativos, financeiros ou dos demonstrativos contábeis com a legislação aplicável (controle de legalidade ou de conformidade); verifica o atingimento dos objetivos que foram fixados na Constituição e nas leis, com base em parâmetros de conveniência e oportunidade ou em cumprimento de metas legalmente instituídas (controle de mérito); e analisa o desempenho da administração em termos de produtividade, performance e gestão, ou seja, os resultados propriamente ditos (controle de gestão ou desempenho).



5.2. Tipos de controle exercidos pela Câmara Municipal

A Câmara Municipal executa o controle legislativo direto, típica função política essencial para o pleno equilíbrio e autonomia dos poderes. Essa importante função é reconhecida ao Legislativo pelo fato de que lhe cabe representar a população, titular e destinatário de toda forma de poder.

Para conhecer os diversos instrumentos de controle legislativo direto da Câmara Municipal é essencial consultar a Lei Orgânica do Município. Com fundamento na Constituição Federal, podem-se identificar alguns exemplos dessas competências:

- a) possibilidade de sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (regulamentos);
- b) fiscalização dos atos da Administração Municipal, incluídos os praticados da Administração indireta;
- c) possibilidade de convocar Secretários Municipais para prestarem pessoalmente informações sobre assuntos importantes;
- d) possibilidade de pedir encaminhamento de informações para autoridades públicas municipais, por parte da Mesa da Câmara, além de pedidos escritos de informações às mesmas autoridades.

As Câmaras Municipais podem também criar comissões especiais de inquérito para apurarem irregularidades, ilegalidades ou má gestão de recursos públicos, e posteriormente encaminhar suas apurações ao Ministério Público para que este promova a responsabilização civil ou criminal do gestor municipal se for esse o caso. Ainda, a Câmara Municipal processa e julga o Prefeito em relação às infrações político-administrativas elencadas no Decreto-Lei nº 201/1967 (arts. 4º e seguintes), as quais podem culminar na cassação do mandato. Dentre as infrações está a de obstaculizar o exame de contas, obras e serviços por comissão de investigação da Câmara ou de auditoria (inciso II do art. 4º).

Uma das mais importantes atribuições do Legislativo Municipal é julgamento das contas do Prefeito, após a emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas competente. Trata-se de procedimento complexo, envolvendo a participação de instituições diversas - por essa razão, não pode ser admitido o julgamento diretamente pela Câmara sem a apreciação técnica do Tribunal de Contas. Apesar de não ser vinculante, o parecer técnico possui força especial, pois só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos



membros da Câmara Municipal (art. 31, §2º Constituição Federal). Essa força amplia a importância da obediência ao devido processo legal, notadamente no tocante ao contraditório e ampla defesa no processo de julgamento. O julgamento efetuado pela Câmara, a despeito de ser eminentemente político, não prescinde da adequada motivação no caso de discrepar das conclusões do Tribunal de Contas.

5.3. Participação e Controle Social

O controle social é a participação do cidadão na gestão pública. O termo inclui fiscalização, monitoramento e controle das ações da Administração Pública que a população realiza. É um importante mecanismo de fortalecimento da cidadania, que contribui para aproximar a sociedade do Estado. Assim, surge a oportunidade de os cidadãos acompanharem as ações dos governos e cobrarem uma boa gestão pública. Além disso, o controle social representa uma ferramenta indispensável quanto à prevenção da corrupção e do mau uso do dinheiro público.

O controle social é um complemento essencial ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos. Essa participação é importante, pois contribui para a boa e correta aplicação dos recursos públicos, fazendo com que as necessidades da sociedade sejam atendidas de forma eficiente. No entanto, para que os cidadãos possam desempenhar de maneira eficaz o controle social, é necessário que se mobilizem e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos. Nesse caso, o controle social poderá ser exercido de duas formas: **direta e indireta**.

A forma **direta** representa a atuação do cidadão ou grupo social sem a participação ou intermédio de órgão ou entidade pública, que atuaria como um “canal” entre a população e os governantes. Aqui, o controle é feito diretamente pelo povo. O cidadão pode verificar se a cidade na qual vive realiza as obras das escolas conforme o prometido no plano de governo.

A forma **indireta** representa a participação do povo por meio de mecanismos ou instituições colocados à sua disposição. Aqui, o controle é feito por intermédio de organizações. Um exemplo de controle social indireto são os Conselhos Municipais de Políticas Públicas, criados para acompanhar a execução dos recursos federais repassados ao município.



5.3.1. Principais objetivos da participação e do controle social

Os principais objetivos da participação e do controle social são dar conhecimento à sociedade acerca da atividade estatal desenvolvida, prestando contas das funções desempenhadas; permitir que os cidadãos atuem em prol da defesa de seus interesses nos debates públicos; agregar confiança à atuação do Prefeito e das instituições públicas; funcionar como ferramenta importante para o combate à corrupção e à má gestão.

5.3.2. Exemplos de Mecanismos de Participação e Controle Social

saiba+



[ATRICON](#)

[IRB - Instituto Rui Barbosa](#)

[Escola Virtual de Governo](#)

Há diversos mecanismos de participação e controle social, derivados do bom relacionamento que a administração pública municipal deve manter com a sociedade. Desde entrevistas coletivas e abertura à atuação da imprensa, portais de transparência na internet, contas nas redes sociais, até a realização de audiências públicas.

Destaca-se os seguintes mecanismos mais relevantes:

- a) criação de ouvidorias e canal de denúncias;
- b) processo orçamentário participativo (participação direta e efetiva das comunidades na elaboração da proposta orçamentária, de cunho obrigatório, conforme determinam a CF/88 no art. 29, inciso XII, a LRF, em seu art. 48, parágrafo único, e o Estatuto da Cidade - Lei federal nº 10.257/2001, art. 44);
- c) divulgação ampla do orçamento a toda a população, através da imprensa, meios eletrônicos (internet) e outros (arts. 165, §3º, da CF);
- d) realização de eventos e audiências públicas.



Ouvidoria: canal direto de diálogo do cidadão com o município, oferece sentido individual à participação social. Tem por objetivo possibilitar aos cidadãos buscar informações, avaliar, criticar e aperfeiçoar os serviços e as políticas públicas.

Ouvidoria Itinerante: a ação traz caráter inédito, que pretende levar o atendimento da Ouvidoria para perto dos cidadãos, o que facilita a troca de informações e o registro de reclamações, denúncias, sugestões e elogios. A prática busca convergir com a política de desconcentração de serviços públicos adotada pelas prefeituras nos últimos anos.

Conselho Municipal de Transparência e Controle Social: órgão de caráter consultivo, propositivo e fiscalizador das políticas públicas de transparência e controle social nos municípios.

Mesas de diálogo, fóruns, audiências públicas e consultas públicas: contribuem para estimular parcerias e ampliar a participação efetiva da sociedade, não só a dos movimentos populares, mas também a do empresariado, a dos trabalhadores, a das igrejas, a das universidades etc., na formulação e avaliação de políticas públicas.

Portal Transparência (transparência ativa): ferramenta que busca promover o amplo acesso aos dados da administração pública referentes à aplicação dos recursos e das ações das prefeituras. O cidadão poderá acompanhar, por meio dele, a gestão financeira da Administração Direta, das Fundações e Autarquias. O Portal Transparência é um ambiente virtual destinado à prestação de informações ao cidadão sobre o uso dos recursos arrecadados e como são aplicados, além da divulgação de informações de utilidade pública.

Acesse nossas redes



Acesse nosso Portal

PORTAL
FEDERATIVO



Parceiros



CASA-CIVIL

MINISTÉRIO DA DEFESA

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

MINISTÉRIO DA SAÚDE

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

MINISTÉRIO DA CIDADANIA

MINISTÉRIO DO TURISMO

SECRETARIA DE GOVERNO



OS 100 PRIMEIROS DIAS DE GESTÃO MUNICIPAL

Guia do
Novo Prefeito
+BRASIL

SECRETARIA DE
GOVERNO



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL

