

# *O VEREADOR E A FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS MUNICIPAIS*

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU

**FGP**  
FORTALECIMENTO  
DA GESTÃO PÚBLICA



**Controladoria-Geral da União**  
Secretaria de Prevenção da Corrupção  
e Informações Estratégicas

# **O vereador e a fiscalização dos recursos públicos municipais**

Brasília  
2009

**CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU**  
SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro  
70070-905 - Brasília/DF  
cgu@cgu.gov.br

**Jorge Hage Sobrinho**  
Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União

**Luiz Augusto Fraga Navarro de Britto Filho**  
Secretário-Executivo

**Valdir Agapito Teixeira**  
Secretário Federal de Controle Interno

**Eliana Pinto**  
Ouvidora-Geral da União

**Marcelo Nunes Neves da Rocha**  
Corregedor-Geral da União

**Marcelo Stopanovski Ribeiro**  
Secretário de Prevenção da Corrupção e  
Informações Estratégicas

**1ª Edição - Maio/2009**

Tiragem: 60.000 exemplares  
Impressão: Gráfica Brasil Editora e Marketing Ltda.  
Distribuição gratuita

Disponível também no sítio: [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)  
Permitida a reprodução parcial ou total desta obra  
desde que citada a fonte.

O vereador e a fiscalização dos recursos públicos municipais /  
Presidência da República, Controladoria-Geral da União. — Brasília:  
CGU, 2009.

60p.

1. Prevenção e combate à corrupção. 2. Gestão pública. 3. Controle  
externo 4. Municípios I. Controladoria-Geral da União. II.  
Título.

# SUMÁRIO

<b>Apresentação.....</b>	<b>7</b>
<b>Introdução.....</b>	<b>9</b>
<b>Controle e participação no Estado brasileiro.....</b>	<b>11</b>
<i>O princípio da soberania popular na Constituição de 1988.....</i>	<i>11</i>
<i>Organização do Estado Democrático de Direito no Brasil.....</i>	<i>12</i>
<i>Os recursos públicos.....</i>	<i>13</i>
<b>Controle e fiscalização dos gastos públicos.....</b>	<b>15</b>
<i>O controle dos gastos públicos.....</i>	<i>15</i>
<i>O vereador e a sua função fiscalizadora.....</i>	<i>16</i>
<i>Aspectos práticos da atuação do vereador como fiscal     dos recursos públicos.....</i>	<i>18</i>
<i>Controles da gestão.....</i>	<i>19</i>
<i>Gestão patrimonial.....</i>	<i>21</i>
Bens móveis.....	23
Bens imóveis.....	24
Meios de transporte.....	25
Sistema de telefonia.....	26
Apuração de desvios, roubos ou desaparecimentos.....	26
<i>Gestão financeira.....</i>	<i>26</i>
<i>Gestão orçamentária.....</i>	<i>28</i>
<i>Gestão operacional.....</i>	<i>30</i>
<i>Gestão de recursos humanos.....</i>	<i>32</i>
<i>Gestão das contratações.....</i>	<i>34</i>
<b>Como o vereador pode se capacitar e obter informações.....</b>	<b>39</b>
<i>Programas de capacitação.....</i>	<i>40</i>
Programa de Fortalecimento da Gestão Pública.....	40
Programa Olho Vivo no Dinheiro Público.....	41

<i>Acesso à informação sobre recursos públicos transferidos aos municípios</i> .....	43
O Portal da Transparência.....	44
O Sistema de Gestão de Convênios (SICONV) e o Portal dos Convênios.....	45

# APRESENTAÇÃO

Esta cartilha tem o objetivo de fornecer orientações básicas sobre o papel dos vereadores na fiscalização da aplicação dos recursos públicos municipais.

Por meio da disseminação de tais informações, a Controladoria-Geral da União (CGU) pretende compartilhar o seu conhecimento técnico sobre o controle da gestão pública e, assim, contribuir para o aprimoramento da atuação do Poder Legislativo municipal.

Tudo isso com o objetivo de fomentar o controle da gestão dos recursos públicos, seja essa ação realizada por servidores públicos, por agentes políticos ou pelo próprio cidadão. O vereador é um agente fundamental para que esse controle ocorra.

É ele que está presente no dia-a-dia do município e que pode ser capaz de conhecer as reais demandas da população local e os problemas que impedem que as políticas públicas atinjam seus objetivos.

Boa leitura e bom trabalho!

Controladoria-Geral da União



# INTRODUÇÃO

Controlar significa verificar se a realização de uma determinada atividade não se desvia dos objetivos ou das normas e princípios que a regem. Na Administração Pública, o ato de controlar possui significado similar, na medida em que pressupõe examinar se a atividade governamental atendeu à finalidade pública, à legislação e aos princípios básicos aplicáveis ao setor público.

No Brasil, a preocupação em se estabelecer um controle permanente do gasto público – seja por meio das instituições incumbidas de tal tarefa, seja pela própria população – ganha contornos fundamentais ao desenvolvimento da nação, em razão da sua extensão territorial e do grande número de municípios que possui.

Nesse contexto, a ação do Poder Legislativo municipal na fiscalização dos gastos públicos é fundamental para garantir que a sua aplicação esteja de acordo com os interesses coletivos.

É importante salientar que o vereador quando controla a atuação do gestor público municipal está, na verdade, cumprindo uma obrigação fixada pelo texto da Constituição Federal Brasileira de 1988, a qual estabelece em seu art. 31 que a fiscalização do município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo.

Diante disso, esta cartilha busca tratar do tema de forma objetiva, destacando aspectos práticos da atuação do vereador enquanto fiscal das contas públicas. Com esse intuito, efetuou-se uma divisão teórica de diversas áreas da gestão dos recursos públicos, enumerando-se, a título de exemplo, diversos pontos que podem ser examinados pelo Poder Legislativo municipal. Também se explicitaram alguns meios de informação disponíveis para que essa atuação possa ser executada.



# CONTROLE E PARTICIPAÇÃO NO ESTADO BRASILEIRO

## O princípio da soberania popular na Constituição de 1988

Na história sociopolítica do ocidente, as constituições evoluíram ao reconhecer os direitos sociais, ao lado dos direitos individuais civis e políticos, e ao promover a abertura do Estado à efetiva participação do povo em sua gestão e controle. Isso porque o povo é o titular legítimo do poder estatal, cujo exercício pode ser direto ou por meio de representantes.

O povo brasileiro, na vanguarda dessa história sociopolítica, decidiu que o Brasil deve ser um Estado Democrático de Direito. Esta decisão está impressa no Preâmbulo e no art. 1º de nossa Constituição Federal (CF), promulgada em 5 de outubro de 1988.

Por essa razão, aparecem como fundamentos de nossa República a soberania, a cidadania e a dignidade da pessoa humana, nos incisos I, II e III desse mesmo dispositivo, cujo parágrafo único finaliza, consagrando o princípio da soberania popular: "todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

Em suma, nossa democracia é participativa. Vale dizer, o povo brasileiro decidiu participar da gestão e do controle do Estado brasileiro. Mas não podemos exercer a gestão e o controle do que não conhecemos. Vejamos, portanto, como o Estado brasileiro se constitui e se organiza.

## Organização do Estado Democrático de Direito no Brasil

O povo brasileiro decidiu que nossa forma de governo é republicana, que nosso sistema de governo é presidencialista e que a forma de nosso Estado é federativa.

Enquanto Republicano, o Estado brasileiro deve priorizar os direitos fundamentais, não deve admitir que o interesse privado se sobreponha ao interesse público, deve fundar-se na ética e na divisão e equilíbrio entre os poderes. Deve também se empenhar na realização dos seguintes objetivos, firmados no art. 3º de nossa CF:

- ➔ Construir uma sociedade livre, justa e solidária.
- ➔ Garantir o desenvolvimento nacional.
- ➔ Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.
- ➔ Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação.

Enquanto presidencialista, o Estado brasileiro é dirigido por um Presidente da República, chefe do Poder Executivo, eleito para mandato de quatro anos, a ser exercido com o auxílio de Ministros de Estado, escolhidos dentre brasileiros maiores de 21 anos e no exercício dos direitos políticos.

Enquanto federativo, nosso Estado é formado por quatro componentes autônomos, a saber: a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

No entanto, para que o exercício dessa autonomia não afronte a soberania popular, o povo brasileiro decidiu que aqueles que executam as leis não devem ser os mesmos que legislam, bem como aqueles que executam as leis e legislam não devem ser os mesmos que julgam.

Desse modo, não basta que a autonomia seja exercida pelas unidades federativas. É necessário que haja a separação dos poderes em Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário, cada um com a missão de exercer, de modo predominante, uma função do Estado.

O Poder Executivo deve praticar atos de chefia de Estado, de chefia de governo e de administração. O Poder Legislativo deve legislar e realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do Executivo. O Poder Judiciário deve julgar, dizer o direito no caso concreto.

No entanto, nenhum desses poderes é soberano. Isto porque o poder popular é uno e indivisível. O povo, único titular legítimo do Estado, apenas atribui competências para cada poder, que devem ser exercidas

com eficiência e dentro dos parâmetros ético-jurídicos.

## Os recursos públicos

Para que os fins do Estado sejam cumpridos e que o direito a uma vida justa alcance todos sem distinção, é necessário que todos trabalhem com zelo e honestidade. Por essa razão, o Estado deve estimular ou mesmo exercer a atividade econômica e, a partir dela, prover o funcionamento de seus órgãos para que realizem bem suas funções.

Ou seja, a partir do mundo econômico, que é o mundo do trabalho, desenvolve-se um conjunto de atividades estatais, voltadas para canalizar recursos para o financiamento das políticas sociais, a fim de que os objetivos fundamentais da República sejam cumpridos.

Portanto, o Estado precisa do ingresso de recursos públicos para que seus órgãos e agentes potencializem sua missão constitucional de construir uma vida justa e livre para todo o povo brasileiro, origem e fim de toda a atividade estatal.

Nenhum povo almeja sustentar-se com recursos de terceiros, por meio de empréstimos, mas com recursos próprios. Esses recursos são as receitas, que podem ser originárias e derivadas.

Quando originárias, são obtidas do patrimônio do próprio Estado, por meio da venda de bens e serviços. Quando derivadas, do patrimônio privado, por exemplo, por meio das reparações de guerra, das penalidades e dos tributos.

Então, para que o Estado funcione é necessário que arrecade receitas. Essas receitas, na medida em que possibilitam a realização de programas, projetos e ações do Estado, se transformam em despesas. Para que esse processo seja eficaz, é preciso planejar antecipadamente, a fim de que não se estimem receitas abaixo das despesas necessárias e nem se arrecade além do necessário, causando sacrifícios à sociedade.

Para garantir que esses recursos sejam, de fato, destinados a atender as necessidades da população, além de participar da elaboração do orçamento, ajudando a definir as prioridades para os gastos do governo, a sociedade deve também fiscalizar a aplicação desse dinheiro, zelando pela boa e correta destinação do dinheiro público.

A sociedade, portanto, deve acompanhar a realização das despesas, atenta para que os recursos não sejam desviados ou mal gerenciados.

Ou seja, é preciso que, além de participar da gestão e do acompanhamento das políticas públicas, a sociedade exerça o CONTROLE dos recursos públicos envolvidos na realização dos fins do Estado.

**Mas, como se dá o controle dos gastos públicos e como os vereadores se inserem nesse contexto?**

# CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS

## O controle dos gastos públicos

Controlar significa verificar se a realização de uma determinada atividade não se desvia dos objetivos ou das normas e princípios que a regem. Na Administração Pública, o ato de controlar possui significado similar, na medida em que pressupõe examinar se a atividade governamental atendeu à finalidade pública, à legislação e aos princípios básicos aplicáveis ao setor público.

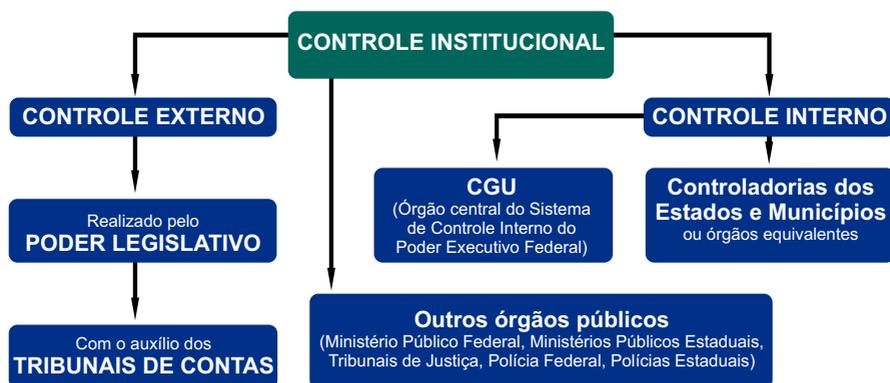
A forma de controle exercida pela própria Administração Pública e por organizações privadas é chamada de controle institucional. No Governo Federal, é exercida por órgãos que têm a competência legal para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

Os artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal Brasileira estabelecem que o controle institucional cabe essencialmente ao Congresso Nacional, responsável pelo controle externo, realizado com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e a cada Poder, por meio de um sistema integrado de controle interno.

Dessa forma, o controle externo deve ser realizado pelo Poder Legislativo com auxílio dos tribunais de contas. No caso do Governo Federal, conforme o mandamento constitucional, o Tribunal de Contas da União – TCU é o responsável por auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo, atividade que deve ser apoiada pelo sistema de controle interno de cada poder.

Quanto ao controle interno, na esfera federal, a Controladoria-Geral da União – CGU é o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. À CGU compete desenvolver funções de controle interno, correição, ouvidoria, além das ações voltadas para a promoção da transparência e para a prevenção da corrupção.

Outros órgãos públicos também atuam na prevenção, controle, investigação e repressão da corrupção: o Ministério Público Federal, os ministérios públicos estaduais, o Tribunal de Contas da União, os tribunais de contas dos estados e dos municípios, as controladorias dos estados, a Polícia Federal, as polícias estaduais, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, apenas para citar os órgãos mais evidentes.

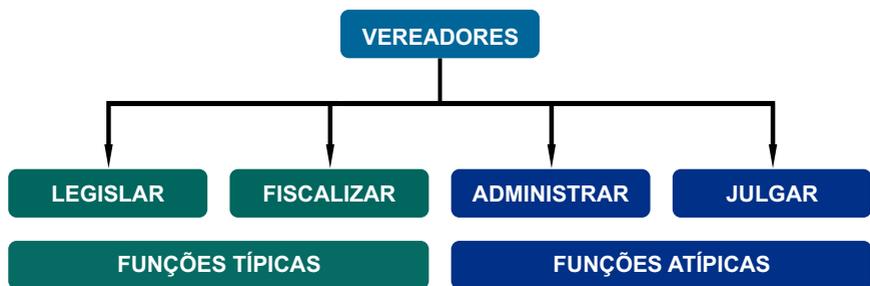


## O Vereador e a sua função fiscalizadora

O vereador é o membro do Poder Legislativo do município. Nessa condição, ele desempenha, como funções típicas, as tarefas de legislar e de exercer o controle externo do Poder Executivo, isto é, da Prefeitura.

A função legislativa consiste em elaborar, apreciar, alterar ou revogar as leis de interesse para a vida do município. Essas leis podem ter origem na própria Câmara ou resultar de projetos de iniciativa do Prefeito, ou da própria sociedade, através da iniciativa popular

A função fiscalizadora está relacionada com o controle parlamentar, isto é, a atividade que o Poder Legislativo exerce para fiscalizar o Executivo e a burocracia. O controle parlamentar diz respeito ao acompanhamento,



por parte do Legislativo, da implementação das decisões tomadas no âmbito do governo e da administração.

Como funções atípicas, a Câmara tem também competência administrativa e judiciária.

Na sua função administrativa, a Câmara gerencia seu próprio orçamento, seu patrimônio e seu pessoal. A Câmara também exerce uma função administrativa quando organiza seus serviços, como a composição da Mesa Diretora, a organização e o funcionamento das Comissões, etc.

A Câmara exerce uma função judiciária, porque cabe a ela processar e julgar o Prefeito por crime de responsabilidade, além de julgar os próprios Vereadores, inclusive o Presidente da Câmara, em caso de irregularidades, desvios éticos ou falta de decoro parlamentar.

Nesta cartilha, será analisada especificamente a função de controle exercida pelos vereadores.

A função de controle da Câmara de Vereadores está prevista na Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, no seu art. 31:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

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

Isso significa que é responsabilidade do vereador fiscalizar e controlar as contas públicas. A Câmara Municipal foi encarregada pela Constituição da República de acompanhar a execução do orçamento do município e verificar a legalidade e legitimidade dos atos do Poder

Executivo. É função do vereador avaliar permanentemente a gestão e as ações do Prefeito.

## Aspectos práticos da atuação do vereador como fiscal dos recursos públicos

O campo de atuação dos vereadores na fiscalização dos recursos públicos pode contemplar uma série de atividades e áreas distintas. Em função disso, buscou-se, de forma didática, efetuar uma divisão das diversas áreas da gestão dos recursos públicos, enumerando-se, a título de exemplo, os diversos pontos que podem ser examinados pelo Poder Legislativo municipal, conforme esquematizado na figura a seguir.



Desse modo, a fiscalização a ser realizada pelo vereadores pode ocorrer em cada uma dessas áreas, contemplando, por exemplo, aspectos inerentes à gestão patrimonial, aos recursos humanos, às atividades financeiras, a questões orçamentárias, às contratações realizadas, aos resultados alcançados ou aos próprios controles internos existentes.

Impõe-se salientar que, embora em algumas situações possa se demonstrar necessário ter conhecimentos técnicos sobre determinados assuntos, há diversos pontos cujo controle é bem menos complexo e que, por conseguinte, pode facilmente ser realizado, a exemplo da verificação entre a compatibilidade dos inventários da prefeitura e a existência física de um bem ou a adequação dos controles do uso dos veículos oficiais.

Diante disso, nos próximos tópicos serão descritos, de forma exemplificativa, vários pontos que podem ser objeto da atuação dos vereadores em cada uma das áreas de gestão anteriormente definidas.

São, na verdade, um rol de ações pré-definidas que buscam sistematizar a atuação dos vereadores na fiscalização da gestão municipal.

Ressalta-se, todavia, que os procedimentos apresentados são meras sugestões para a atuação dos vereadores e, em função disso, não têm a pretensão de se aplicar a todos os casos e tampouco de esgotar outros assuntos passíveis de análise. Além disso, também pode demonstrar-se necessário realizar adaptações à realidade de cada município, a fim de incorporar a legislação estadual ou municipal ou as peculiaridades aplicáveis a cada situação distinta.

## Controles da gestão

Uma das tarefas que os vereadores podem desempenhar no uso da sua competência fiscalizadora diz respeito ao exame dos mecanismos de controle da gestão presentes ou não no município.

Trata-se de verificar se os mecanismos de controle dos recursos públicos utilizados pela Prefeitura de fato existem e se funcionam adequadamente. Nesse sentido, entre outras coisas, a Câmara de Vereadores pode fiscalizar:

- ➔ A existência de mecanismos de controle interno na Prefeitura e se o seu desempenho é satisfatório, isto é, se asseguram a observância às normas, leis, diretrizes, planos, regulamentos e procedimentos administrativos.
- ➔ A existência de uma unidade estruturada de controle interno na Prefeitura que atue de forma independente e autônoma, com o objetivo de fortalecer a gestão, avaliando, no mínimo, os seguintes aspectos:
  - ⇨ O cumprimento das metas previstas.
  - ⇨ A execução das ações de governo.
  - ⇨ A execução do orçamento.
  - ⇨ A gestão dos administradores públicos.
  - ⇨ As operações de crédito, avais, garantias, direitos e haveres da prefeitura e as renúncias de receitas porventura efetivadas.
- ➔ Se a unidade de controle interno porventura existente na prefeitura possui pessoal qualificado e infraestrutura suficiente para cumprir as ações necessárias às suas atribuições legais, com o objetivo de avaliar o cumprimento dos princípios básicos da

administração pública.

- ➔ Se as decisões dos órgãos de controle interno e externo são respeitadas e se vêm produzindo os resultados esperados, em termos de prevenção ou correção de irregularidades.
- ➔ Se os órgãos municipais cumprem o dever de prestar contas.
- ➔ Se o fluxo de decisões é transparente: muitos dos casos de corrupção ocorrem porque decisões são tomadas a portas fechadas, em processos obscuros, em que os critérios de decisão não são claros. Entre os aspectos que podem ser verificados pela Câmara de Vereadores, alguns são especialmente importantes:
  - ⇨ Existência na Prefeitura de um organograma, que permita compreender facilmente as funções e atribuições de cada autoridade municipal. Dessa forma, para cada decisão tomada pela Prefeitura, é possível definir com clareza de quem é a responsabilidade.
  - ⇨ Existência de manuais de rotinas/procedimentos, claramente determinados, que considerem as funções de todos os setores da Entidade.
- ➔ Se o princípio da segregação de funções é observado: em muitos casos, irregularidades ocorrem porque a mesma pessoa é responsável por todas as etapas de um processo de decisão. O princípio da segregação de funções prevê a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha cumulativamente estas competências e atribuições.
  - ⇨ Desse princípio também decorre a necessidade do rodízio de funções, com vistas a reduzir/eliminar possibilidades de fraudes.
  - ⇨ Obrigatoriedade de funcionários gozarem férias regularmente, como forma, inclusive, de evitar a dissimulação de irregularidades.
- ➔ Se existem mecanismos de transparência e de exercício do controle social por parte da população: transparência, acesso à informação e instrumentos de participação cidadã são essenciais para a prevenção da corrupção e da má gestão pública. Entre os aspectos que o Vereador pode fiscalizar, destacam-se:

- ⇨ Existência de mecanismos disponibilizados pela Entidade, a fim de permitir a participação de cidadãos e de segmentos sociais organizados no monitoramento (controle e fiscalização) da aplicação dos recursos públicos, bem como no processo de avaliação de resultados das ações governamentais.
  - ⇨ Atestar se foram instituídas legalmente as instâncias de participação popular (conselhos de políticas públicas etc.), conforme determina a legislação aplicável.
  - ⇨ Comprovar a existência de mecanismos de transparência das ações governamentais.
  - ⇨ Atentar para o cumprimento da obrigação instituída no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000), o qual estabelece a publicação e ampla divulgação, inclusive em meio eletrônico, do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal, bem como suas versões resumidas, nos prazos estabelecidos.
- ➔ Se são adequados os mecanismos gerenciais utilizados para o monitoramento (acompanhamento e avaliação) das realizações dos órgãos ou entidades descentralizadas da Prefeitura (autarquias, empresas públicas etc.).

## Gestão patrimonial

Todos os anos o poder público em suas diversas atividades destina significativa parcela de recursos à aquisição de materiais que serão utilizados com as mais diferentes finalidades visando o atendimento da população. São bens móveis e imóveis, bens de consumo e material permanente, bens corpóreos e incorpóreos, que o município deve gerir, utilizando-os para os objetivos públicos, conservar e controlar, evitando deterioração, desvio e extravio.

Bens imóveis são o conjunto de edificações e terrenos que não podem ser deslocados de seu local de instalação. Por sua vez, os bens móveis são aqueles que podem ser deslocados de um local para outro, como mobiliário, veículos, computadores, etc.

Por material de consumo entende-se aquele que se esgota com a sua utilização. Normalmente, devem ser adquiridos constantemente, a fim

de repor os que já foram utilizados. São exemplos papel, toner de impressora, canetas, cliques de papel, combustíveis, etc. São definidos como despesas de custeio, da categoria econômica despesas correntes. Por sua vez, material permanente pode ser entendido como aquele que não se esgota com a utilização, incorporando-se definitivamente ao patrimônio público. Como exemplos, têm-se mobiliário, veículos, computadores, etc. São definidos como despesas de investimento, da categoria econômica despesas de capital.

Bens corpóreos são os que têm existência material, como uma mesa, um terreno, um livro, etc. Bens incorpóreos são direitos, tais como licenças de software, direitos autorais, obrigações, dívidas a receber, etc.

Todo esse conjunto de materiais constitui o patrimônio público, o qual foi adquirido com recursos da sociedade. Custou dinheiro e deve ser tratado como se dinheiro fosse.

Há vários aspectos da gestão do patrimônio público municipal que o Vereador pode ajudar a fiscalizar:

- ➔ Se há um sistema de controle patrimonial que permita salvaguardar os bens públicos da Entidade.
- ➔ Se os bens adquiridos têm relação com as atividades do município e com as necessidades dos munícipes: trata-se aqui de evitar a aquisição de bens desnecessários, inúteis ou supérfluos, bem como fiscalizar a existência de bens ou equipamentos ociosos, obras paradas, incompletas ou sem uso.
- ➔ Se foi respeitada a legalidade e a eficiência do processo de aquisição de materiais: regularidade da licitação, em especial se houver dispensa ou inexigibilidade, utilização de pregão, de sistema de registro de preços, etc.
- ➔ Verificar o estado de conservação dos bens, incluindo a existência de manutenção periódica e de contratos de seguro dos bens de maior valor.
- ➔ Fiscalizar a correta utilização de bens públicos, denunciando seu eventual uso para fins particulares, tais como veículos, impressoras, telefones, etc.
- ➔ Verificar a existência física dos bens, isto é, se os materiais adquiridos são de fato entregues e existem, bem como se suas características correspondem ao que foi contratado.

- ➔ Se há registro formal de bens: isso inclui verificar o inventário dos bens móveis e imóveis.

### *Bens móveis*

- ➔ Se os bens móveis constantes do inventário de fato existem (selecionar itens do inventário, verificar sua localização e atestar a consistência das descrições com os itens verificados).
- ➔ Se os bens em uso estão devidamente identificados através da gravação de placas metálicas ou de outros meios, com o número ou código adotado.
- ➔ Se os termos de responsabilidade sobre os bens estão atualizados e são consistentes.
- ➔ Se o inventário dos bens móveis foi realizado e está atualizado.
- ➔ Se os controles do almoxarifado são adequados e se os estoques correspondem aos registros.
- ➔ Se foram tomadas providências para identificar as responsabilidades nos casos de baixa por perda ou extravio de bens.
- ➔ Se há uma política de manutenção preventiva dos bens móveis e equipamentos. Identificar seus objetivos, metas e resultados.
- ➔ Se há contratos de manutenção. Avaliar a oportunidade e suficiência das contratações. Examinar sua execução e seus resultados práticos – a eficácia da contratação.
- ➔ Se os contrato(s) de seguro de bens móveis e equipamentos são economicamente viáveis, bem como os aspectos da legalidade, a oportunidade e a suficiência dos termos contratuais.
- ➔ Se os elementos constantes nos registros correspondem às características do bem móvel ou equipamento, quanto ao seu estado de conservação.
- ➔ Se os bens móveis/equipamentos apresentam danos ainda não considerados nos registros da instituição, para efeito de responsabilização de quem lhes deu causa.
- ➔ Se o controle dos bens móveis/equipamentos, em uso, está sendo corretamente mantido e de forma atualizada, que permita ser

identificado, a qualquer momento, o responsável por sua guarda e conservação.

- ➔ Se há bens móveis/equipamentos ociosos, sem destinação específica.
- ➔ Se os bens móveis (máquinas e equipamentos), de propriedade ou à disposição da Entidade, em obra ou serviço particular, estão sendo adequadamente utilizados.
- ➔ Se as transferências (modalidade de movimentação de bens com troca de responsabilidade, de um setor para outro, dentro da mesma entidade), ocorreram dentro do estrito interesse da administração pública, sendo convenientes e oportunas.

### *Bens imóveis*

- ➔ Se foi respeitada a legalidade, eficiência e eficácia no gerenciamento da aquisição, de baixas e de utilização de bens imobiliários – terrenos, glebas, edificações, fazendas, silos, armazéns etc.
- ➔ Se os bens imóveis adquiridos são compatíveis com as atividades da Prefeitura.
- ➔ Se o inventário dos bens imóveis foi realizado e está atualizado.
- ➔ Se todos os imóveis constantes do Inventário possuem registro em Cartório de Registro de Imóveis.
- ➔ Se foi respeitada a legalidade, eficiência e eficácia no gerenciamento da conservação de bens imobiliários.
- ➔ Se há política para manutenção preventiva ou corretiva dos bens imobiliários. Identificar os objetivos, metas, cronograma de execução e seus resultados práticos.
- ➔ Se os contratos de manutenção de bens imóveis foram legalmente formalizados. Avaliar sua execução e a eficácia da contratação.
- ➔ Se foi respeitada a legalidade, eficiência e eficácia no gerenciamento da utilização de bens imobiliários.
- ➔ Se a operacionalidade e grau de ocupação dos imóveis da Prefeitura são adequados.
- ➔ Se há imóveis ociosos, sem destinação especificada, com solicitação de justificativas para os casos identificados.

## *Meios de transporte*

- ➔ Se a frota dos meios de transporte utilizados pela Prefeitura é proporcional às suas reais necessidades operacionais.
- ➔ Se são adequados os mecanismos de controle de uso e destinação dos meios de transporte.
- ➔ Se existe acompanhamento das entradas e saídas, consumo de combustíveis e identificação de destinos. Examinar os mecanismos de controle de uso e guarda dos veículos. Verificar se existe documentação de acompanhamento das entradas e saídas, controle de consumo de combustíveis e identificação de quilometragem – conferir, por seleção de itens (prova seletiva, teste ou amostragem), as requisições e ordens de saída de veículos. Conferir a atualidade dos dados apurados no mapa de controle de veículo oficial.
- ➔ Se os meios de transporte da Prefeitura não estão sendo utilizados em serviços particulares. Analisar a compatibilidade da(s) quilometragem(ns) em relação às atividades alegadas.
- ➔ Se os veículos da frota da entidade contêm a identificação exterior. Em caso negativo, deve ser recomendada a inserção do logotipo de identificação em cada veículo.
- ➔ Se os controles existentes referentes ao uso e manutenção de veículos são adequados. No caso de manutenções freqüentes em determinado veículo solicitar justificativas no intuito de identificar possíveis causas que possam imputar responsabilidade a servidores ou a terceiros.
- ➔ Se está adequada a freqüência de manutenção dos veículos, apurando-se o valor despendido, com vista a comparar com o valor efetivo do bem.
- ➔ Se foi respeitada a legalidade, a eficiência, a eficácia e o mérito da aquisição de meios de transporte.
- ➔ Se os contratos de seguro, caso existam, são economicamente viáveis.
- ➔ Se a vida útil dos meios de transporte, na Prefeitura, é compatível com os índices usualmente aceitos – examinar as especificações do fornecedor do bem.

- ➔ No caso de veículos automotivos terrestres, se o emplacamento oficial e a documentação apresentam-se consoante a legislação.
- ➔ Se o pagamento de tributos incidentes sobre a propriedade de meios de transporte está sendo efetivado tempestivamente.

### *Sistema de telefonia*

- ➔ Se estão adequados os mecanismos de controle de ligações interurbanas ou internacionais particulares – existência de linhas autorizadas e sua localização física.
- ➔ Se há mecanismos e sistemáticas para o ressarcimento de despesas com ligações telefônicas particulares, tais como serviço de auxílio à lista, telefonemas a cobrar, telegramas fonados, telefonemas fora do horário e telefonemas em final de semana.

### *Apuração de desvios, roubos ou desaparecimentos*

- ➔ Se existe inquérito administrativo relativo a desvio, roubo ou desaparecimento de bens patrimoniais, particularmente no caso de itens constantes da amostra selecionada que não tenham sido identificados pela entidade examinada, solicitando justificativas no caso de inexistência de medidas adotadas.
- ➔ Se foram adotadas providências no caso da existência de inquérito administrativo que envolva desvio, roubo ou desaparecimento de bens patrimoniais.

## **Gestão financeira**

A boa gestão financeira é uma condição fundamental para que os governos possam realizar o seu programa e efetivar suas políticas, sustentando-as no longo prazo. É o equilíbrio e interação entre planejamento estratégico e saúde financeira que possibilitam o melhor desempenho das organizações públicas. A atividade financeira do Estado pode ser definida como a procura de meios (econômicos) para satisfazer as necessidades públicas. O fato é que as ações governamentais necessitam de dinheiro para serem implementadas. Se o município não zelar pelas suas contas, ficará sem recursos para adquirir material, pagar servidores, realizar obras, promover melhorias nos serviços públicos e assim por diante.

Portanto, o papel da Câmara Municipal, neste aspecto, consiste em fiscalizar a atuação do gestor público na administração das finanças do município, atentando principalmente para o cumprimento da legislação acerca da contabilidade pública e da responsabilidade fiscal, a correta utilização do dinheiro no atendimento das necessidades sociais e o equilíbrio entre receitas e despesas.

A seguir, alguns exemplos do que o vereador pode fiscalizar:

- ➔ A Legalidade da gestão do caixa e das contas bancárias:
  - ⇒ Aqui também é importante respeitar o princípio da segregação de funções, evitando-se que a pessoa responsável pelos pagamentos seja a mesma responsável pelo controle contábil das transações.
  - ⇒ Verificar se há controle sobre cheques emitidos e recebidos.
  - ⇒ Controlar a utilização de recursos para pequenos pagamentos, na forma de suprimento de fundos para pronto pagamento.
  - ⇒ Fiscalizar os recursos utilizados em aplicações financeiras, o rendimento, os riscos e a liquidez dessas aplicações.
- ➔ A ocorrência do estágio da liquidação da despesa (se não estão ocorrendo pagamentos antecipados a fornecedores).
- ➔ A adequação da política fiscal do município (verificar a existência de políticas para maximizar os recebimentos e minimizar as obrigações).
  - ⇒ Convém lembrar que o art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar n.º 101/2000) estabelece como requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.
  - ⇒ A mesma Lei estabelece ainda requisitos severos para a renúncia de receita e para a geração de despesas de caráter continuado.
  - ⇒ O descumprimento dessas disposições enseja sanções previstas na própria Lei.
- ➔ A correta gestão da dívida pública municipal: a mesma Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece sanções para os municípios que descumprem os limites estabelecidos pelo Senado para a

dívida pública.

- A compatibilidade entre os pagamentos efetuados e a documentação comprobatória (se não estão ocorrendo pagamentos indevidos, em duplicidade etc.)
- Se não houve pagamento de juros, correção monetária e multas por atraso de vencimento ou contratual.
- O exato cumprimento dos parâmetros legais com relação aos recolhimentos para a Previdência Social. Examinar a compatibilidade do volume de obrigações previdenciárias, com o montante definido para pagamento de vencimentos e remunerações dos servidores da Prefeitura – comprovar a consistência da base de cálculo utilizada.
- A evolução dos níveis de endividamento da Entidade, verificando a gestão dos empréstimos e financiamentos quanto à legalidade, eficiência e eficácia.
- Se os custos dos bens e serviços contratados pela Prefeitura Municipal estão de acordo com os praticados no mercado local (o vereador pode, por exemplo, examinar se o valor dos remédios adquiridos pela prefeitura estão compatíveis com a realidade).

## Gestão orçamentária

Modernamente, o orçamento é compreendido não apenas como uma ferramenta de controle dos gastos públicos, mas sobretudo como um instrumento de planejamento das políticas de governo. O orçamento pode ser entendido como um plano, expresso em termos financeiros, que vincula o gasto público à obtenção de determinados objetivos ou metas.

O ciclo orçamentário se inicia com a aprovação do Plano Plurianual (PPA), com vigência de 4 anos, e que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Trata-se portanto de um plano de médio prazo, contendo os elementos essenciais do programa de governo.

Em seguida, vem a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a qual compreende as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações

na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Trata-se de um instrumento destinado a orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), fazendo a ligação desta com o PPA. Noutras palavras, a LDO faz a ponte entre o planejamento e o orçamento.

Finalmente a LOA quantifica a estimativa de receita e a previsão de despesa para o exercício financeiro a que se refere. Trata-se do nível operacional do ciclo orçamentário.

O controle sobre orçamento é a mais tradicional função do Poder Legislativo. Na verdade, de acordo com os historiadores, foi essa atividade que deu origem à instituição. É atribuição da Câmara de Vereadores avaliar a política fiscal do município, zelando pelo dinheiro dos contribuintes, assegurando-se de que o Poder Público o utilizará com parcimônia, e naquilo que é de fato relevante para a vida dos munícipes.

Exemplos do que o vereador pode fiscalizar:

- ➔ A adequação da previsão das receitas e da fixação das despesas no orçamento.
- ➔ Verificar se a estimativa da arrecadação é realista, leva em consideração as mudanças na legislação tributária, o desempenho da economia, a arrecadação nos exercícios anteriores, e se está baseada em uma metodologia que justifique os resultados pretendidos.
- ➔ Da mesma forma, se a previsão de despesa é realista e está em equilíbrio com a estimativa de receita.
- ➔ Verificar se os princípios orçamentários estão sendo respeitados, tais como os princípios da unidade, da universalidade, exclusividade, especificidade, não-vinculação, etc.
- ➔ Verificar se há previsão de metas fiscais, riscos fiscais e de reserva de contingência, conforme dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal.
- ➔ A execução das despesas correntes e de capital: trata-se de verificar se as estimativas de arrecadação de receitas se confirmaram, se as despesas previstas foram de fato realizadas e se os objetivos e metas do governo foram alcançados; caso contrário, cobrar explicações sobre as causas da discrepância.

- ➔ O cumprimento dos limites fixados pela legislação (para aplicação no ensino, na saúde etc.):
  - ⇒ A Constituição Federal, com as Emendas n.º 14/1996 e 53/2006, estabelece que os municípios devem aplicar anualmente no mínimo 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da CF).
  - ⇒ Da mesma forma a CF/1988, com a Emenda n.º 29/2000, fixou recursos mínimos a serem aplicados pelo município nas ações e serviços públicos de saúde, sendo 15% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, a partir do exercício de 2004.
- ➔ A legalidade da contratação de operações de crédito, lembrando que o art. 167, inciso III, da Constituição Federal proíbe a utilização dos recursos provenientes de operações de crédito para o pagamento de despesas correntes.
- ➔ A compatibilidade entre o PPA, a LDO e a LOA;
- ➔ O cumprimento dos limites fixados pela LRF (despesas com pessoal).
- ➔ O cumprimento das restrições em final de mandato: de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato. Além disso, a mesma LRF proíbe a realização de operações de crédito por antecipação de receita no último ano do mandato, bem como a inscrições de restos a pagar nos últimos dois quadrimestres do mandato sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

## Gestão operacional

Administrar é dirigir uma organização utilizando técnicas de gestão para que esta alcance seus objetivos. A essência do trabalho do gestor público consiste em obter resultados por meio das pessoas que ele coordena e das ações que implementa.

Por conseguinte, o controle da gestão pública não envolve apenas o aspecto da legalidade, isto é, se as ações do governo estão de acordo com

a lei e os regulamentos. Envolve também as dimensões de eficiência, eficácia e efetividade, ou seja, implica verificar se as políticas governamentais estão produzindo os resultados esperados, a um custo razoável, se as metas e objetivos do governo estão sendo alcançados e se a população está satisfeita com os serviços que lhe são prestados.

Nesse contexto, *eficiência* diz respeito a uma relação custo-benefício entre os recursos utilizados e o resultado obtido. Uma administração eficiente é aquela que faz mais com menos, ou seja, é capaz de otimizar os recursos, utilizando-os com o maior proveito possível, evitando desperdícios.

*Eficácia*, por outro lado, significa a capacidade de atingir objetivos. Um governo eficaz é aquele que alcança suas metas, ou seja, aquele que diz que vai fazer e faz.

Por fim, *efetividade* é a capacidade de uma política de realmente resolver um problema ou transformar uma determinada realidade, melhorando a qualidade de vida da população. Não basta que uma política economize recursos e alcance metas, mas deve ser capaz de proporcionar uma melhoria real nos serviços e na condição de vida do povo.

Como não pode deixar de ser, a Câmara Municipal tem um papel crucial na fiscalização desses aspectos operacionais do governo.

Exemplos do que o vereador pode fiscalizar:

- ➔ Se não está ocorrendo promoção pessoal na divulgação das ações realizadas pela prefeitura: a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, §1.º determina que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos possui apenas caráter educativo, informativo ou de orientação social, não constando nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.
- ➔ O alcance dos objetivos assumidos:
  - ➔ Verificar a qualidade e confiabilidade dos indicadores utilizados para avaliar o desempenho da gestão.
  - ➔ Avaliar o grau de execução das metas assumidas.
  - ➔ Os resultados alcançados pelas políticas públicas desenvolvidas pelo município.

- ➔ A compatibilidade das diretrizes, dos objetivos, e das prioridades assumidas formalmente com os aspectos legais.
- ➔ A relação entre as atividades realizadas e o interesse público.
- ➔ Se ações realizadas atendem aos princípios da eficiência, da eficácia e da efetividade.
- ➔ Se a Administração municipal possui procedimentos de acompanhamento da satisfação da população com os serviços prestados.

## Gestão de recursos humanos

A gestão de recursos humanos é uma atividade executada por organizações públicas e privadas com a finalidade de selecionar, gerir e direcionar os colaboradores de uma organização no cumprimento de objetivos e interesses pré-definidos. Os recursos humanos são o componente mais importante de uma instituição. Gerenciá-lo de forma apropriada é fundamental para que ela funcione adequadamente.

Nesse sentido, é dever da Administração manter um quadro de pessoal qualificado, motivado e adequado às suas necessidades, observando sempre o aspecto da legalidade no que se referem aos atos de gestão de recursos humanos. Nesse contexto, compete à Câmara Municipal fiscalizar a gestão de pessoal, certificando-se da sua lisura e eficiência.

Exemplos do que o vereador pode fiscalizar:

- ➔ Compatibilidade entre o quantitativo de pessoal da prefeitura e as ações desempenhadas. Isso implica:
  - ↔ Verificar se não há excesso ou insuficiência de quadros.
  - ↔ Identificar setores com ociosidade ou com sobrecarga de tarefas.
  - ↔ Verificar a evolução da folha de pagamentos, se os gastos com pessoal não ultrapassam os limites previstos na LRF.
  - ↔ Verificar se a distribuição interna dos servidores é consistente com a distribuição do serviço entre os órgãos.
- ➔ Adequação do perfil do pessoal em relação às necessidades do município: isto implica verificar a correspondência entre as

- ➔ exigências de escolaridade dos cargos exercidos e as situações efetivas.

Legalidade dos processos de contratação e de demissão. Isso compreende:

- ⇨ Verificar se a nomeação para cargo de carreira ou cargo isolado de provimento efetivo dependeu de prévia habilitação em concurso público de provas ou de provas e títulos, e que foram obedecidos a ordem de classificação e o prazo de validade do concurso.
  - ⇨ Nos casos de contratação de servidores temporários, se as contratações ocorreram para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, na forma da lei. E se essas contratações por tempo determinado observaram os prazos máximos e prorrogações previstos na legislação.
  - ⇨ Nos casos de demissão a bem do serviço público, se houve instauração de processo administrativo disciplinar, com direito à ampla defesa pelo servidor.
- ➔ Legalidade do pagamento aos servidores ativos, aposentados ou do benefício de pensão no qual os mesmos acumulam um ou mais cargos públicos, devendo ser observado o art. 37, incisos XVI e XVII, da Constituição Federal:

“Art. 37 – [...]

[...]

XVI – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI.

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

XVII – a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;”

- ➔ Consistência das informações da folha de pagamento.
- ⇨ Verificar a existência de duplicidade no registro cadastral do pessoal ativo/inativo.
- ⇨ Verificar se os salários estão corretos e se não há pagamento de

vantagens/benefícios indevidos ou incompatíveis.

- ⇨ Controlar a ocorrência de servidores inexistentes (fantasmas).
- ➔ Conformidade do pagamento aos servidores ativos, aposentados ou do benefício de pensão, quanto ao cumprimento do teto constitucional, conforme dispõe o art. 37, XI, da Constituição Federal.
- ➔ Legalidade dos processos de concessão de aposentadoria na entidade, fiscalizando o efetivo recolhimento dos valores das contribuições dos servidores, destinados ao custeio da seguridade social, sob pena de configuração de apropriação indébita de recursos de terceiros.
- ➔ Legalidade dos pagamentos de adicionais e de benefícios, bem como de indenizações (diárias, ajudas de custo etc.), fiscalizando se a utilização das indenizações foi em objeto de serviço e se as normas internas foram respeitadas.
- ➔ Verificar o conjunto de políticas, planos e metas estabelecidos para a área de recursos humanos pela Prefeitura. Isso compreende:
  - ⇨ Cobrar da Prefeitura a existência de programas de desenvolvimento e capacitação técnico-profissional dos recursos humanos.
  - ⇨ Fiscalizar a adequação do programa de capacitação desenvolvido no município, com as efetivas necessidades de treinamento, tendo em vista o perfil técnico-profissional da força de trabalho.
  - ⇨ Cobrar da Prefeitura a celebração de convênios ou a inscrição em programas estaduais ou federais de capacitação e fortalecimento, tais como os desenvolvidos pela CGU.

## Gestão das contratações

No controle da administração pública, os contratos administrativos para realização de obras, aquisição de bens, ou prestação de serviços constituem um ponto bastante sensível. Boa parte das notícias que envolvem denúncias de irregularidade e que circulam nos meios de comunicação diz respeito, direta ou indiretamente, aos processos de licitação e aos termos e condições contratuais pactuados entre o órgão público contratante e o particular contratado. O mesmo pode ser dito dos pronunciamentos dos

Tribunais de Contas acerca da irregularidade das contas dos gestores públicos.

O que torna a questão complexa é que não basta fazer a licitação e formalizar o contrato administrativo. Faz-se necessária a gestão dos contratos, mesmo depois que são assinados. Isto significa acompanhar toda a evolução do processo, desde a definição precisa da necessidade da administração, passando pela aprovação do edital, a realização do certame, até a execução do contrato, certificando-se de que o contratado está realizando a obra ou prestando o serviço conforme determina o projeto básico ou o termo de referência. É preciso conferir se os bens adquiridos são de fato fornecidos na quantidade e qualidade especificadas no contrato.

Assim, o gerenciamento do contrato pode se revelar crucial para a boa gestão. O acompanhamento periódico da execução contratual possibilita à administração diagnosticar as eventuais falhas e corrigir os desvios.

Da mesma forma, também é importante que o vereador acompanhe o processo de licitação. Para isso, ele pode, por exemplo, participar das sessões públicas de abertura das propostas, verificar se os licitantes participantes são empresas que de fato existem, examinar se os preços propostos estão de acordo com o mercado local etc.

A Câmara de Vereadores desempenha um importante papel de instância fiscalizadora da gestão dos contratos firmados pela Prefeitura.

Exemplos do que o vereador pode fiscalizar:

- ➔ Nas requisições de compra de bens ou de prestação de serviços, a efetiva necessidade da contratação: trata-se de evitar a aquisição de bens supérfluos, que ficarão depois sem uso. Isso implica verificar também se o serviço ou bem que se pretende contratar tem relação com as atividades típicas da área requisitante.
- ➔ Nas requisições de obras, a efetiva necessidade de sua realização e se a natureza da obra (construção, reforma, recuperação ou ampliação) é a mais adequada e oportuna.
- ➔ Em todos os casos (obras, bens e serviços), se as características definidas no projeto básico ou no termo de referência são suficientes para a adequada caracterização do objeto e coerentes com as necessidades da administração.

- ➔ Verificar se a modalidade e o tipo de licitação são adequados.
- ➔ Verificar se não está ocorrendo o fracionamento ilegal do objeto da licitação: a lei de licitações e contratos administrativos prevê e recomenda o parcelamento do objeto quando possível técnica e economicamente, visando aproveitar as especificidades do mercado e viabilizar a participação de pequenos fornecedores, sem perder economia de escala. O fracionamento ilegal, no entanto, visa a declarar a dispensa do certame, ou fugir da modalidade licitatória prevista em lei, a qual deve corresponder ao valor do conjunto dos objetos licitados.
- ➔ Verificar se não foram estabelecidas exigências e executadas atividades que, sem razão técnica e administrativa fundamentada, limitaram a competitividade no processo licitatório, ou direcionaram o contrato para um ou alguns fornecedores.
- ➔ A legalidade das licitações realizadas e das contratações diretas.
- ➔ A idoneidade dos fornecedores contratados.
- ➔ A adequação dos custos contratados com os praticados no mercado.
- ➔ A legalidade da aplicação dos recursos do FPM, dos recebidos por meio de transferências fundo a fundo ou de convênios e contratos de repasse: trata-se aqui de fiscalizar se o município está aplicando os recursos recebidos conforme os convênios, acordos ou ajustes e respectivos planos de trabalho estritamente no objeto acordado. O mesmo se aplica à utilização de recursos de programas federais.
- ➔ A correta execução física do objeto contratado (se não estão ocorrendo desvios, se o pessoal responsável pela execução pertence à empresa vencedora da licitação etc.):
  - ⇨ Verificar se os recebimentos de obras ou serviços executados foram realizados conforme preceitua a legislação.
  - ⇨ Verificar se as cláusulas contratuais foram obedecidas, inclusive no tocante à aplicação das sanções em função do seu descumprimento.
  - ⇨ Comparar as características do material adquirido, ou do serviço prestado, ou da obra, com as especificações contidas na requisição, no Projeto Básico e no instrumento convocatório.
- ➔ A consistência entre a execução dos serviços contratados e os

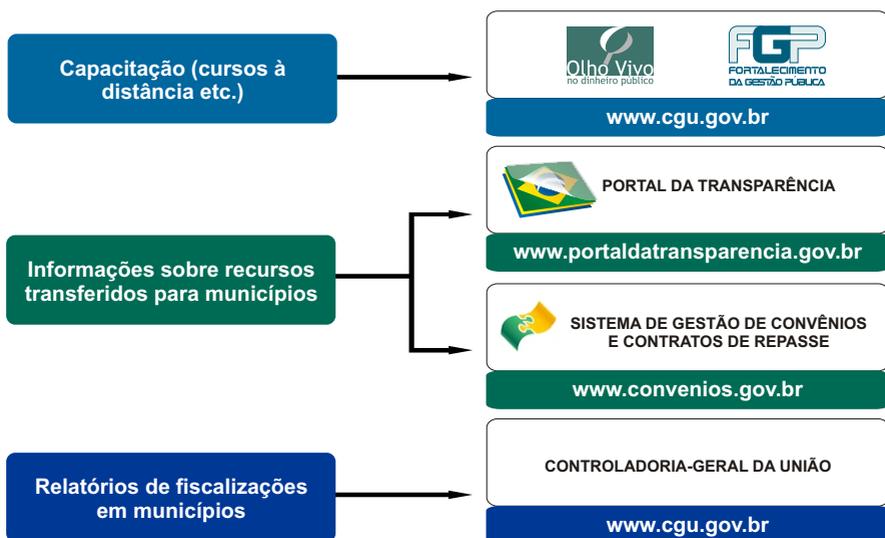
pagamentos efetuados:

- ⇒ Examinar se os pagamentos aos contratados obedeceu o previsto no texto contratual e fiscalizar a eventual ocorrência de pagamentos sem cobertura contratual.
  - ⇒ Fiscalizar os aditivos contratuais, se não está havendo descaracterização da proposta vencedora, elevando os custos para a administração.
  - ⇒ Verificar se houve, com relação ao cronograma financeiro fixado, pagamento antecipado de fornecimento de materiais, execução de obras, prestação de serviços, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço.
  - ⇒ Verificar se os custos dos bens, serviços e obras contratadas pela Prefeitura Municipal estão de acordo com os praticados no mercado local (o vereador pode, por exemplo, examinar se o valor dos alimentos adquiridos pela prefeitura para a merenda escolar estão compatíveis com a realidade do município).
- ➔ Verificar se as obras ou serviços estão realmente sendo executados pelos fornecedores que venceram as licitações.
  - ➔ Verificar se os bens adquiridos foram entregues conforme previsto.
  - ➔ Verificar se as obras foram executadas de acordo com o projeto básico.



# COMO O VEREADOR PODE SE CAPACITAR E OBTER INFORMAÇÕES

A atividade do vereador como agente fiscalizador do Poder Executivo municipal não pode ser desempenhada de modo competente sem o domínio de certos conhecimentos e o acesso a informações relevantes sobre a gestão.



Nesse sentido, a CGU oferece ferramentas de aprendizado e de acesso a informações sobre recursos e despesas públicas com as quais o Vereador pode avaliar a eficiência e a qualidade da gestão municipal.

## Programas de capacitação

Ao fiscalizar e auditar um número relevante de municípios brasileiros, a Controladoria-Geral da União concluiu que a desinformação dos agentes locais e a fragilidade dos instrumentos de controle interno e social são adversárias da boa gestão do dinheiro público. Nem todas as impropriedades nas contas públicas derivam necessariamente da improbidade e da corrupção de gestores públicos.

Diante disso, a CGU vem desenvolvendo ações que visam a fortalecer a gestão nos municípios brasileiros. Suas principais ações são o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública e o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público.

### *Programa de Fortalecimento da Gestão Pública*

O Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal, criado em 2006, tem o objetivo de aprimorar o gerenciamento dos recursos públicos pelos municípios brasileiros, por meio da promoção de eventos de capacitação presencial, de educação a distância, da distribuição de acervos técnicos e de cooperação com os sistemas de controle interno municipais.

Os eventos de capacitação presencial são realizados, prioritariamente, em municípios com população de até 50.000 habitantes selecionados por meio de sorteio público entre aqueles que se inscreveram previamente.

Os sorteios acontecem periodicamente e, em cada uma das unidades municipais sorteadas, as equipes da CGU realizam curso de capacitação presencial, com duração de uma semana. A definição dos temas/atividades a serem trabalhados nos eventos é feita pela CGU em parceria com cada município sorteado, considerando a necessidade específica de cada cidade. Já foram realizados sete sorteios, que capacitaram cerca de 2.700 agentes públicos, em mais de 200 municípios.

A educação a distância está voltada para os agentes públicos dos municípios participantes do Programa e contempla diversas ações, entre elas, a disponibilização de cursos com e sem tutoria, além de vídeos educacionais sobre temas relacionados à gestão pública. Mais de 7.500 servidores já se capacitaram através destes cursos a distância.

A ação de distribuição de acervos técnicos visa a colaborar com a formação de acervos bibliográficos legais e técnicos úteis aos agentes públicos municipais no desempenho de suas funções. Esses acervos contemplam a legislação básica sobre licitações, contratos, convênios, programas federais, entre outros temas importantes para a correta aplicação dos recursos públicos federais. A distribuição de acervos chegou a 65 municípios até o início de 2009.

A cooperação com os sistemas de controle interno tem por objetivo orientar os municípios quanto aos aspectos técnicos inerentes ao seu funcionamento, fornecendo orientações e informações para instituir controladorias, órgãos ou sistemas de controle interno municipal ou para incrementar o funcionamento dos já existentes. Esta ação já alcançou 613 municípios brasileiros, capacitando mais de 3.600 agentes públicos.

Constituindo-se em uma oportunidade valiosa para o aprimoramento da gestão municipal, é fundamental que a Câmara de Vereadores cobre do Prefeito o cadastramento do município no Programa de Fortalecimento da Gestão Pública.

### *Programa Olho Vivo no Dinheiro Público*

A Controladoria-Geral da União desenvolve desde 2004 o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, que tem o objetivo de fomentar o controle social por meio da sensibilização e da orientação de conselheiros municipais, lideranças locais, agentes públicos municipais, professores, alunos e cidadãos em geral quanto aos temas da transparência, do controle social, da responsabilização e da necessidade de cumprimento dos dispositivos legais.

O público-alvo do programa é formado pelos conselheiros municipais de programas federais, lideranças locais, agentes públicos municipais e cidadãos em geral. Mais recentemente, a fim de tornar o programa mais abrangente, foram incorporados ao público-alvo professores e estudantes.

O Programa Olho Vivo no Dinheiro Público é constituído por cinco ações, todas complementares entre si:

*Educação presencial* – A educação presencial é realizada em caráter de oficina. Os temas (papel do Estado, controle social, funcionamento dos conselhos, licitações, contratos, convênios, entre outros) são trabalhados numa metodologia baseada na educação de adultos, no construtivismo e na educação continuada. Há ampla participação do público-alvo, com trocas de experiências e valorização do conhecimento dos capacitados. Os conteúdos são permanentemente adaptados às realidades dos municípios brasileiros e há estímulo para uma constante atualização da aprendizagem.

Os eventos de educação presencial são divididos em básicos e complementares. Os eventos básicos são realizados regularmente pela CGU, e possuem três formatos distintos, conforme as características locais: com apenas um município; com um município-pólo e mais quatro localizados em seu entorno; ou com um município-pólo e mais nove do seu entorno. Os eventos complementares são realizados esporadicamente, para atender necessidades específicas e não possuem formato definido.

*Educação a distância* – Com os recursos da educação a distância (EaD), o aprendiz tem acesso a mecanismos complementares de informação e orientação, adequados à aprendizagem de adultos e à educação continuada, pressupostos do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público. As ações de EaD prevêm a oferta de cursos com tutoria, cursos sem tutoria, fórum de debates e vídeos educacionais, entre outros.

*Elaboração de material didático* – Para realização das ações do Programa Olho Vivo e para dar suporte ao público-alvo nas ações de controle social, a CGU elabora e distribui materiais didáticos. Já foram distribuídos mais de 1,6 milhão de unidades da cartilha “Olho Vivo no Dinheiro Público” e mais de 55.000 unidades do “Manual de Gestão de Recursos Federais”. Também estão disponíveis no site do Olho Vivo questionários (roteiros) para que qualquer cidadão possa fiscalizar os programas do Governo Federal (Bolsa Família, Merenda Escolar, Saúde da Família, entre outros). Além desses, são produzidos materiais didáticos sobre temas da Administração Pública (Licitações, Contratos, Convênios, LRF etc).

*Incentivo a formação de acervos técnicos* – Esta ação estimula a formação de bibliotecas nas prefeituras com acervos legais e técnicos que

sejam úteis aos agentes e conselheiros municipais no desempenho de suas funções, às lideranças e à população em geral no exercício do controle social. Uma vez composta a biblioteca, o conhecimento estará acessível, ao alcance da mão, disponível para consulta independentemente de qualquer recurso tecnológico. Os livros serão distribuídos aos municípios participantes do programa, na medida de suas necessidades e também dos critérios de priorização estabelecidos pela CGU. Também farão parte desse acervo as publicações e materiais produzidos pela própria CGU, na ação de elaboração e distribuição de material didático.

*Parcerias e cooperação institucional* – Com o objetivo de estimular o controle social, a Controladoria-Geral da União pode estabelecer parcerias com instituições que desenvolvam ações no mesmo sentido. Podem ser firmadas parcerias com entidades públicas, privadas e não-governamentais. As parcerias podem envolver a produção em conjunto de materiais didáticos, o suporte logístico para a realização de eventos de educação presencial, o desenvolvimento de cursos a distância, a contribuição na capacitação e orientação pela CGU em eventos e ações de estímulo ao controle social de responsabilidade dos parceiros.

### **Acesso à informação sobre recursos públicos transferidos aos municípios**

Uma das obrigações da prefeitura é dar transparência aos seus gastos. A Câmara de Vereadores, de posse da informação acerca da despesa pública do município, tem o direito e o dever de fiscalizar a sua regularidade e sua eficiência.

A população também deve ter acesso a informações sobre a despesa pública e ser estimulada a participar da fiscalização, mediante controle social. A prefeitura deve incentivar a participação popular na discussão de planos e orçamentos. Suas contas devem ficar disponíveis para qualquer cidadão (Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 48 e 49).

Na busca desse objetivo, a CGU desenvolveu ferramentas que permitem o acesso a informações acerca dos recursos que o Governo Federal disponibiliza a estados e municípios. São eles o Portal da Transparência e o Portal dos Convênios.

O Portal da Transparência, lançado em novembro de 2004, é um canal pelo qual o cidadão pode acompanhar a execução financeira dos programas de governo, em âmbito federal. Estão disponíveis informações sobre os recursos públicos federais transferidos pelo Governo Federal a estados, municípios e Distrito Federal – para a realização descentralizada das ações do governo – e diretamente ao cidadão, bem como dados sobre os gastos realizados pelo próprio Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços, por exemplo.

Ao acessar informações como essas, o cidadão fica sabendo como o dinheiro público está sendo utilizado e passa a ser um fiscal da correta aplicação do mesmo. O cidadão pode acompanhar, sobretudo, de que forma os recursos públicos estão sendo usados no município onde mora, ampliando as condições de controle desse dinheiro, que, por sua vez, é gerado pelo pagamento de impostos.

O Portal da Transparência é uma iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU) para assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos. Sem exigir senha de acesso, o objetivo é aumentar a transparência da gestão pública e o combate à corrupção no Brasil.

O Portal da Transparência reúne informações sobre como o dinheiro público federal é aplicado. Estão disponíveis dados de todos os recursos federais transferidos da União para estados, municípios e Distrito Federal. Pode-se consultar, por exemplo, quanto foi repassado pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) do Ministério da Educação para qualquer município do país ou mesmo quem são os beneficiários do Bolsa Família, quanto receberam e em que meses.

Também estão publicadas informações sobre os recursos federais transferidos diretamente ao cidadão e sobre os gastos diretos realizados pelo Governo Federal, em compras ou contratação de obras e serviços, incluindo os gastos de cada órgão com diárias, material de expediente, compra de equipamentos e obras e serviços, entre outros, bem como os gastos realizados por meio de Cartões de Pagamentos do Governo Federal. Estão disponíveis, ainda, os recursos transferidos aos municípios mediante convênio, isto é, que não são transferências obrigatórias, constitucionais ou legais.

O Portal da Transparência pode ser acessado no endereço: [www.portaldatransparencia.gov.br](http://www.portaldatransparencia.gov.br)

*O Sistema de Gestão dos Convênios (SICONV) e o Portal dos Convênios*

O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV e o Portal de Convênios foram legalmente instituídos pelo Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, alterado pelo Decreto nº 6.329, de 27 de dezembro de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

O supracitado decreto determina que a celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas dos convênios sejam registrados no SICONV, que será aberto ao público via rede mundial de computadores – internet, por meio de página específica denominada Portal dos Convênios, onde serão disponibilizados pelo Governo Federal todos os programas de transferências voluntárias.

O Portal dos Convênios pode ser acessado no endereço: [www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)





Conheça mais sobre a CGU:  
[www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)



Controladoria-Geral  
da União



ISBN 978-85-61770-04-4