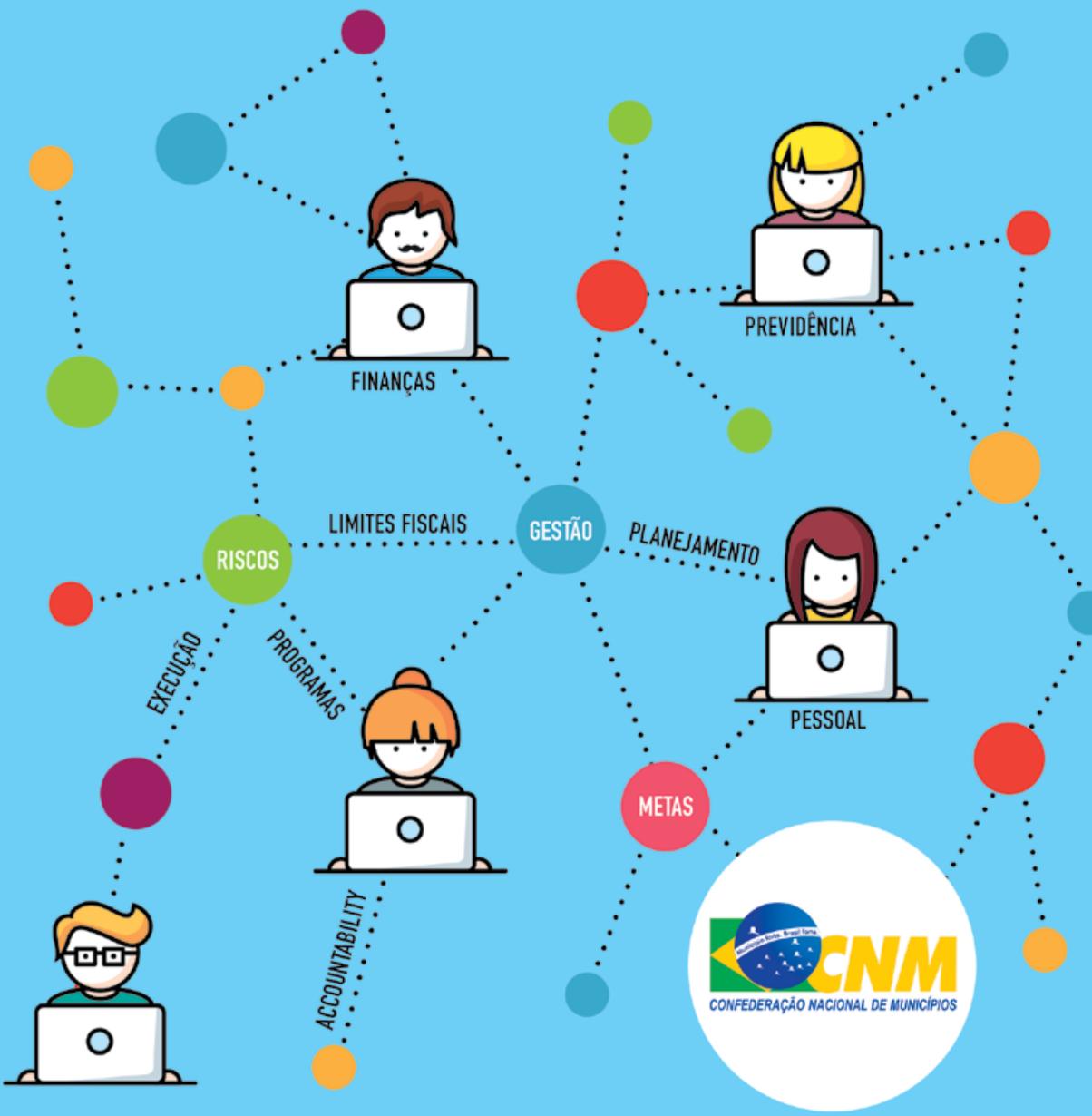
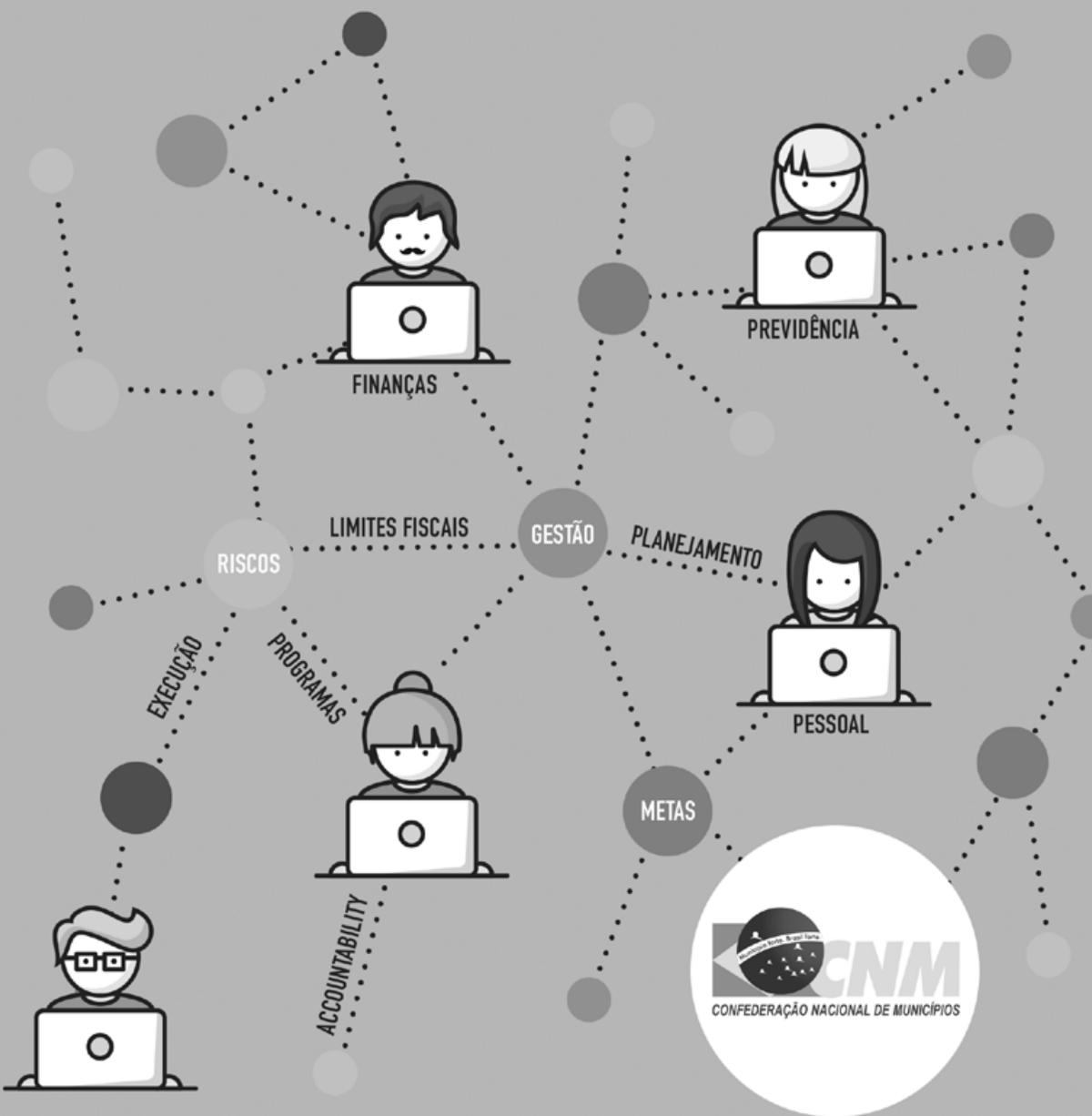


# Como promover a Boa Governança na Gestão Municipal





# Como promover a Boa Governança na Gestão Municipal



2018 Confederação Nacional de Municípios – CNM.



Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte. Todavia, a reprodução não autorizada para fins comerciais desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais, conforme Lei 9.610/1998.

As publicações da Confederação Nacional de Municípios – CNM podem ser acessadas, na íntegra, na biblioteca *on-line* do Portal CNM: [www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br).

**Autora**

Diana Vaz de Lima

**Revisão de textos**

Keila Mariana de A. O. Pacheco

**Orientação Técnica**

Luciane Guimarães Pacheco

**Diagramação**

Themaz Comunicação

**Diretoria-executiva**

Gustavo de Lima Cezário

Ficha catalográfica:

Confederação Nacional de Municípios – CNM

Como promover a boa governança na gestão municipal – Brasília, DF: CNM, 2018.

52 páginas.

ISBN 978-85-8418-097-4

1. CNM. 2. Governança. 3. Gestão Municipal. Transparência.



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

# Diretoria CNM – 2015-2018

---

<b>PRESIDENTE</b>	Paulo Roberto Ziulkoski
<b>1º VICE-PRESIDENTE</b>	Glademir Aroldi
<b>3º VICE-PRESIDENTE</b>	Fernando Sérgio Lira Neto
<b>4º VICE-PRESIDENTE</b>	Hudson Pereira de Brito
<b>1º SECRETÁRIO</b>	Eduardo Gonçalves Tabosa Júnior
<b>1º TESOUREIRO</b>	Hugo Lembeck
<b>CONSELHO FISCAL – TITULAR</b>	Expedito José do Nascimento
<b>CONSELHO FISCAL – 3º SUPLENTE</b>	Djalma Carneiro Rios
<b>REGIÃO NORTE – TITULAR</b>	Valbetânio Barbosa Milhomem
<b>REGIÃO SUL – TITULAR</b>	Segeer Luiz Menegaz



# Carta do Presidente

---



**Prezado(a) municipalista,**

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os Municípios brasileiros tiveram a sua autonomia e seu protagonismo reconhecidos. Contudo, apesar desse avanço institucional, é preciso refletir que a descentralização do poder para a esfera municipal não considerou previamente as desigualdades do território brasileiro e criou diferentes “Brasis”. Essa diversidade acabou por limitar e comprometer as condições para o exercício das competências municipais compartilhadas com as demais esferas e aprofundou as disparidades locais e regionais do país.

Na prática, o que se observa é que na maior parte do território brasileiro o aumento da responsabilidade atribuída aos Municípios pela Constituição de 1988 não veio acompanhado de uma estrutura administrativo-financeira adequada para gerir e monitorar as novas ações a serem implementadas, e, dessa forma, alcançar as metas esperadas tem se tornado um desafio para os gestores municipais.

Além da escassez das fontes de financiamento e da demanda de recursos cada vez maior para atender as políticas sociais, como saúde, educação e assistência social, o que fragiliza a economia municipal, a incapacidade de os sistemas administrativos agirem efetiva e decisivamente para resolver problemas públicos faz com que os Municípios não consigam alcançar as condições necessárias para se desenvolver.

É nesse ambiente que surge a discussão de políticas públicas de governança, materializadas sob a forma de mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a gestão municipal, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Para esclarecer os fundamentos relacionados com o tema e promover a sua disseminação entre os gestores municipais, a CNM elaborou a presente cartilha, apresentando ações voltadas à boa governança na gestão municipal.

Contamos com a sua colaboração para o envio de comentários e sugestões que contribuam para aperfeiçoar as edições posteriores, pelo e-mail: [contabilidade.municipal@cnm.org.br](mailto:contabilidade.municipal@cnm.org.br).

Boa leitura!

**Paulo Ziulkoski**

Presidente da CNM

# Sumário

---

<b>O que é Governança?</b>	<b>11</b>
<b>Governança no Planejamento Orçamentário</b>	<b>18</b>
<b>Governança na Execução do Orçamento</b>	<b>22</b>
<b>Governança na Execução de Programas Federais</b>	<b>25</b>
<b>Governança no Atendimento de Metas e de Limites Fiscais</b>	<b>30</b>
<b>Governança na Gestão de Pessoas</b>	<b>34</b>
<b>Governança na Gestão de Riscos</b>	<b>38</b>
<b>Governança na Previdência</b>	<b>42</b>
<b>Considerações Finais</b>	<b>44</b>
<b>Referências</b>	<b>46</b>



# O que é Governança?

---



Em seu sentido original, o termo governança está relacionado com o ato de orientar e conduzir, não apenas com o exercício do poder (governo) ou com as condições em que esse poder é exercido (governabilidade), mas com a **capacidade de os sistemas políticos e administrativos agirem efetiva e decisivamente para resolver problemas públicos** (PETERS, 2012).

Para Rhodes (1996), governança significa uma mudança no sentido da atividade estatal, referindo-se a novos processos de governo ou a renovadas condições para o exercício do poder e para a organização estatal, ou a novos métodos por meio dos quais a sociedade é governada.

Pires e Gomide (2016) comentam que, além de contribuir para uma descrição das transformações do Estado e dos processos de governo, a ideia de governança suscita questionamentos sobre o impacto dessas mudanças sobre as capacidades do Estado de produzir políticas públicas: os governos se tornaram menos capazes de definir seus rumos e executar suas ações? Ou simplesmente alteraram as formas de fazerem isso? Em outras palavras, segundo os pesquisadores, as transformações do Estado exigem

novas interpretações sobre as implicações para a sua capacidade de produzir políticas públicas.



Na prática, o gestor municipal deve interagir com os cidadãos e outras partes interessadas com vistas a permitir que **o bem comum prevaleça sobre os interesses das pessoas ou grupos** (TCU, 2014).

De acordo com o Banco Mundial (2007), para ser efetiva no âmbito do setor público, a governança pressupõe a existência de um Estado de Direito, de uma sociedade civil participativa no que tange aos assuntos públicos, de uma burocracia imbuída de ética profissional, de políticas planejadas e de um braço executivo que se responsabilize sobre suas ações.

Nos Municípios, a necessidade de articulação com diversos atores em busca da boa governança exige o **envolvimento de todos os gestores, servidores e funcionários das mais diversas áreas** – educação, saúde, segurança, infraestrutura, esporte e lazer, controle e finanças municipais etc. – tanto na definição de novas agendas políticas como para a implantação de novos projetos de gestão.



Na visão do Tribunal de Contas da União (TCU), para que as funções de governança sejam executadas de forma satisfatória, os mecanismos de liderança, estratégia e controle devem estar presentes, cabendo aos líderes das organizações conduzir seu estabelecimento (Quadro 1).

### Quadro 1 – Mecanismos de governança

<b>Liderança</b>	<b>Estratégia</b>	<b>Controle</b>
Conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental que asseguram as condições mínimas para o exercício da boa governança.	Relacionamento com as partes interessadas; definição e monitoramento de objetivos, indicadores e metas.	Transparência, prestação de contas e responsabilização.

Fonte: TCU (2014).

Para se buscar a boa governança, o TCU elenca **10 passos** que devem ser observados no âmbito do setor público (TCU, 2014, adaptado).

1. *Escolha líderes competentes e avalie seus desempenhos*: o gestor municipal deve avaliar a experiência, o conhecimento, as habilidades e as atitudes das equipes de governo e das funções gerenciais, bem como sua idoneidade moral e reputação.
2. *Lidere com ética e combata desvios*: deve ser adotado um código de ética a ser observado por todos os servidores e funcionários que atuam no Município, estabelecendo mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesses influenciem as ações e as decisões a serem tomadas.
3. *Estabeleça o sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas*: estabeleça instâncias internas de governança nas mais diversas áreas de atuação do Município, ga-

ranta o balanceamento do poder e a segregação de funções críticas (por exemplo, quem paga não pode atestar o que se recebe) e divulgue o sistema estabelecido.

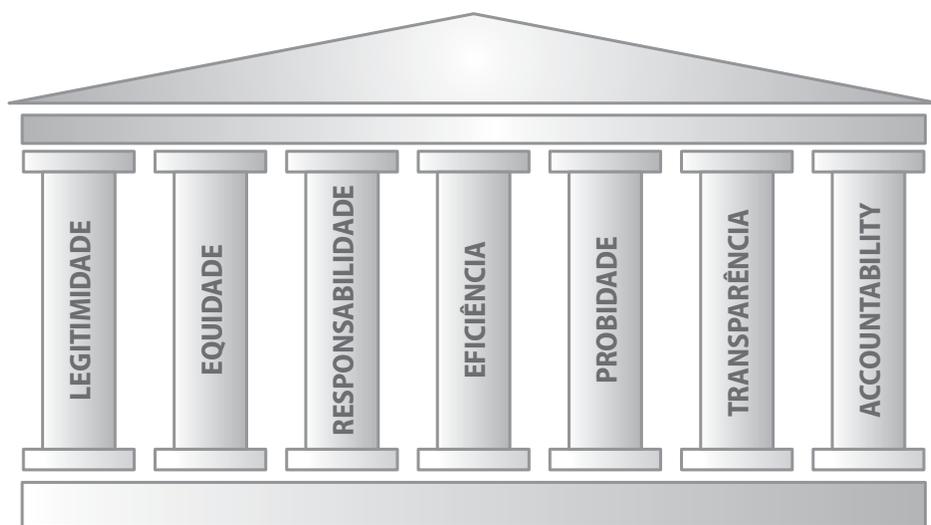
4. *Estabeleça o modelo de gestão da estratégia que assegure seu monitoramento e avaliação*: considere aspectos como transparência e envolvimento dos servidores, comissionados, terceirizados e de toda a sociedade, desenvolva e monitore indicadores de desempenho.
5. *Estabeleça a estratégia considerando as necessidades dos servidores, comissionados, terceirizados e de toda a sociedade*: estabeleça e divulgue canais de comunicação e assegure que as decisões tomadas atendam ao maior número possível de pessoas.
6. *Estabeleça metas e delegue poder e recursos para alcançá-las*: avalie os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determine que sejam adotadas providências.
7. *Estabeleça mecanismos de coordenação de ações com outras organizações*: desenvolva mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas transversais. Por exemplo, ações feitas na área de saúde podem ser compartilhadas com as políticas desenvolvidas para a área de educação.
8. *Gerencie riscos e institua os mecanismos de controle interno necessários*: estabeleça mecanismos que permitam tratar com eficiência as incertezas e monitore e avalie o sistema de gestão de riscos, corrigindo eventuais desvios que venham a ser detectados.
9. *Estabeleça função de auditoria interna independente que adicione valor à organização*: estabeleça a função de auditoria interna e crie condições para que ela possa ser independente e eficiente.
10. *Estabeleça diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização*: monitore e avalie a imagem do Município e a satisfação dos cidadãos com os serviços prestados. Garanta que indícios de irregularidades sejam apurados, promovendo a efetiva responsabilização em caso de comprovação.

A governança de órgãos e entidades da administração pública envolve três funções básicas:

- avaliar – o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros);
- direcionar – orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades dos servidores, comissionados, terceirizados e de toda a sociedade;
- monitorar – o resultado, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas dos servidores, comissionados, terceirizados e de toda a sociedade.

O Banco Mundial (2007) relaciona como **princípios da boa governança** a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability* (Quadro 2).

### Princípios da Boa Governança



## Quadro 2 – Princípios da boa governança

<p><b>Legitimidade</b></p> <p>Não basta verificar se a lei foi cumprida, é preciso saber se o interesse público e o bem comum foram alcançados.</p>	<p><b>Equidade</b></p> <p>Devem ser garantidas as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis (liberdade de expressão, acesso à informação etc.).</p>
<p><b>Responsabilidade</b></p> <p>Os agentes de governança devem zelar pela sustentabilidade da entidade, visando a sua longevidade.</p>	<p><b>Eficiência</b></p> <p>Fazer o que precisa ser feito com a qualidade adequada e o menor custo possível.</p>
<p><b>Probidade</b></p> <p>Os gestores devem observar as regras e procedimentos ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos.</p>	<p><b>Transparência</b></p> <p>Deve ser estabelecido um clima de confiança tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros.</p>
<p><b><i>Accountability</i></b></p> <p>Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões.</p>	

Fonte: Banco Mundial (2007).

Para alcançar a boa governança, os gestores municipais devem observar, dentre outras, as diretrizes a seguir.



Focar o propósito da gestão municipal em resultados para os cidadãos e usuários dos serviços.

Tomar decisões embasadas em informações de qualidade.



Definir claramente as funções de cada entidade municipal e as responsabilidades da alta administração e dos gestores, certificando-se de seu cumprimento.

Relatório elaborado pelo TCU sobre as políticas e programas de governo de 2017 aponta que **a baixa capacidade de planejamento e de coordenação das diversas políticas públicas tem levado ao aumento do risco de desperdício de recursos, do comprometimento dos resultados e da baixa qualidade dos serviços para a população.**

# Governança no Planejamento Orçamentário

---



O planejamento orçamentário remonta à observância da diretriz de governança segundo a qual se deve focar o propósito da gestão municipal em resultados para os cidadãos e usuários dos serviços. Refere-se a processos, leis, estruturas e instituições postas em prática para **garantir que o sistema orçamentário atenda seus múltiplos objetivos de maneira sustentável e duradora.**

Na visão da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a boa orçamentação deve assentar-se em pilares comuns à governança pública como um todo, tais como integridade, transparência, participação e responsabilidade (OCDE, 2014).

No Brasil, em observância ao disposto no art. 2º da Lei 4.320/1964, a Lei Orçamentária Municipal conterà a **discriminação da receita e da despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo**, tendo observância aos seguintes princípios:

- **Unidade** – deve existir apenas um orçamento para o exercício financeiro, para cada entidade da Federação;
- **Universalidade** – o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas referentes aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta;
- **Anualidade** – as previsões de receita e de despesa devem fazer referência, sempre, a um período limitado de tempo, denominado exercício financeiro.

Para orientar e informar os processos e as reformas orçamentárias sem prejuízo de princípios orçamentários mais tradicionais, a OCDE estabeleceu os princípios orçamentários a seguir, que podem ser agrupados em quadro grandes dimensões – fiscal, programática, participativa e *accountability* (SHICK, 2014; BIJOS, 2014).



Na **dimensão fiscal**, os orçamentos devem ser gerenciados dentro de limites fiscais claros, críveis e previsíveis, e apresentar um retrato abrangente, preciso e confiável das finanças públicas. A sustentabilidade de longo prazo e outros riscos fiscais devem ser identificados, avaliados e gerenciados de forma prudente.

Na **dimensão programática**, os orçamentos devem ser estreitamente alinhados com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo. O orçamento de capital deve ser projetado para atender às necessidades de desenvolvimento local, de forma eficiente, efetiva e coerente, e as avaliações de desempenho devem ser parte integrante do processo orçamentário.



Na **dimensão participativa**, os dados e documentos orçamentários devem ser abertos, transparentes e acessíveis. O debate sobre as escolhas orçamentárias deve ser inclusivo, participativo e realista.

Na **dimensão da accountability**, a execução orçamentária deve ser ativamente planejada, gerenciada e monitorada. A integridade e a qualidade das projeções orçamentárias, do planejamento fiscal e da execução orçamentária devem ser promovidas mediante rigorosa assecuração de qualidade, incluindo auditoria independente.



De acordo com o TCU (2016), **o ponto chave é que o planejamento e o orçamento estejam alinhados.** Essa conexão entre planejamento e orçamento também é crucial para garantir que restrições orçamentárias sejam sempre consideradas no planejamento das prioridades.

O Tribunal alerta que as impropriedades na governança orçamentária em todo o Brasil comprometem a alocação efetiva e eficiente do gasto público. Aponta também que a **ineficiência dos mecanismos de monitoramento e avaliação governamental e de gestão de riscos dificultam o acompanhamento e aferição de resultados e impedem o alcance dos objetivos almejados.**

Para que a governança no planejamento orçamentário seja uma realidade no Município, todos os passos para as boas práticas de governança devem ser observados, especialmente o Passo 4 (*Estabeleça o modelo de gestão da estratégia que assegure seu monitoramento e avaliação*), considerando aspectos como transparência e envolvimento dos servidores, comissionados, terceirizados e de toda a sociedade, para desenvolver e monitorar os indicadores de desempenho que possam aferir o cumprimento das dimensões fiscal, programática, participativa e da *accountability*.

# Governança na Execução do Orçamento

---



De acordo com o Ministério do Planejamento, a execução orçamentária é o processo que consiste em programar e realizar despesas levando-se em conta a disponibilidade financeira da administração e o cumprimento das exigências legais. Para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a execução orçamentária consiste na utilização dos créditos consignados na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Assim, uma vez publicada a LOA, observadas as normas de execução orçamentária e de programação financeira estabelecidas para o exercício, e lançadas as informações orçamentárias, cria-se o crédito orçamentário e, a partir daí, tem-se o início da execução orçamentária propriamente dita.

Informações disponíveis no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) esclarecem que a execução orçamentária e financeira ocorrem concomitantemente por estarem atreladas uma à outra: **havendo orçamento e não exis-**

**tindo o financeiro, não poderá ocorrer a despesa. Por outro lado, pode haver recurso financeiro, mas não se poderá gastá-lo, se não houver a disponibilidade orçamentária.**

Para executar o orçamento devem ser seguidos à risca os três estágios da execução da despesa, previstos na Lei 4.320/1964: empenho, liquidação e pagamento.



### **Empenho**

**É nesse estágio que o gestor municipal se compromete com o fornecedor, dando-lhe a garantia de que existe autorização legal (Lei Orçamentária Anual) que ampara a contratação do bem ou serviço por ele prestado.**

### **Liquidação**

No estágio da liquidação é verificado se o fornecedor cumpriu todas as obrigações constantes do empenho, apurando a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a pagar e a quem se deve pagar para extinguir a obrigação.



### **Pagamento**

É o pagamento propriamente dito ao fornecedor do bem ou serviço por ele prestado, extinguindo essa obrigação.

A cartilha “Entendendo o Orçamento”, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, apresenta que, entre as novas responsabilidades introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal com relação à execução orçamentária, destacam-se:

1. o orçamento municipal deve ser executado de forma planejada e sustentável, observando metas fiscais previstas para vários exercícios;
2. a arrecadação própria do Ente municipal deve ser desenvolvida;
3. deve ser evitada a criação de despesas continuadas sem uma fonte segura de receitas;
4. devem ser respeitados os limites de gastos com pessoal;
5. não deve ser permitido o aumento de salários às vésperas de eleições (180 dias);
6. devem ser observados os limites legais de endividamento público.

A **execução do orçamento exige que as decisões sejam embasadas em informações de qualidade**, condição apresentada entre as diretrizes da boa governança. Também pode ser relacionada como o Passo 3 das boas práticas recomendadas pelo TCU, pelo qual deve ser estabelecido um *sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas*.

Assim, para que a governança na execução do orçamento seja efetiva, precisam ser criadas instâncias internas de governança nas mais diversas áreas de atuação do Município, garantindo o balanceamento do poder e a segregação de funções críticas (por exemplo, quem paga não pode atestar o que se recebe).

# Governança na Execução de Programas Federais

---



No Passo 7 das boas práticas de governança – *estabelecimento de mecanismos de coordenação e ações com outras organizações* –, o TCU orienta que sejam **desenvolvidos mecanismos de atuação conjunta com vistas à formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas transversais**. Por exemplo, ações feitas na área de saúde podem ser compartilhadas com as políticas desenvolvidas para a área de educação – mas essa recomendação pode ser estendida a todos os programas federais executados pelos Municípios.

Estudos técnicos realizados pela CNM mostram que ao longo do tempo as políticas públicas vêm sendo cada vez mais executadas por meio da adesão a programas federais. De acordo com a Entidade, tal situação implica a transferência de responsabilidades principalmente quando se trata da União em direção aos Municípios, e configura um cenário de sobrecarga para estes últimos no que diz respeito à divisão de responsabilidades do setor público na prestação de serviços básicos à população.

O fato é que a adesão a esses programas requer ações específicas e o atendimento a normas e parâmetros que são estabelecidos e fiscalizados pelos ministérios e pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Ao aderir a um programa federal, o gestor do Município deve estar ciente dos riscos atinentes ao adotar uma política que pode vir a comprometer outras políticas do próprio Município e até mesmo seu orçamento, que pode ficar prejudicado ao cumprir uma política do governo federal.



Na prática, além do aumento da responsabilidade pela adequada gestão desses recursos, os gestores acabam assumindo contrapartidas que impactam fortemente os cofres municipais, exigindo das prefeituras a adoção de medidas drásticas que possibilitem a manutenção dessas ações, como a redução do salário do próprio prefeito.

Estudos da CNM mostram que muitas vezes os repasses efetuados pelo governo federal são menores do que o custo efetivo das ações a serem implementadas, e os Municípios acabam por assumir uma série de despesas que não são de sua competência para colocar em prática as obrigações assumidas.

Ao consolidar os achados apontados pelas auditorias em relatório sobre as políticas e programas de governo de 2017, o TCU identificou os principais aspectos que impactaram os programas e ações analisados:

<b>1</b>	deficiência no planejamento e na formulação dos programas e ações
<b>2</b>	deficiências na articulação e coordenação dos programas
<b>3</b>	má gestão financeiro-orçamentária dos programas.
<b>4</b>	ausência de gestão de riscos e controles internos
<b>5</b>	ausência de monitoramento e avaliação

Esse cenário exige a adoção de medidas de governança para que se mantenham as ações a serem executadas e se evite o encerramento de programas sociais. Para ilustrar um modelo analítico desenvolvido associando os resultados observados de uma determinada política às capacidades estatais geradas pelo seu arranjo institucional (Figura 1), Pires e Gomide (2016) recomendam que no primeiro passo seja feita a identificação das políticas selecionadas.

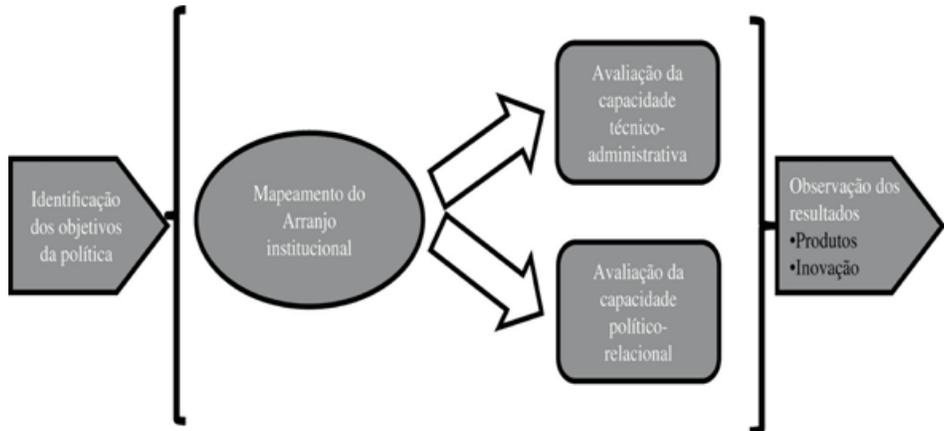
Em seguida, elaboram-se o mapeamento e a descrição dos arranjos institucionais que nortearam a implementação da política, plano ou ação, com a identificação dos atores envolvidos, das organizações e dos recursos (humanos, financeiros, tecnológicos etc.) e instrumentos (legais, administrativos etc.) por meio dos quais eles interagem.

A etapa seguinte consiste na avaliação dos arranjos a partir das capacidades que eles geram, considerando tanto a dimensão técnico-administrativa quanto a político-relacional.

Finalmente, chega-se à etapa da observação do desempenho ou resultados de cada política, levando em consideração dois aspectos: produtos ou entregas (ou seja, o percentual de metas alcançadas) e inovação (ou seja, introdução de alterações e melhorias no âmbito da política, seus objetivos

ou processos de gestão, conforme apontados nos estudos utilizados como fonte de informações).

**Figura 1 – Modelo analítico para associar os resultados da política à capacidade municipal**



Fonte: Pires e Gomide (2016).

Ainda segundo os pesquisadores, essas capacidades também podem ser avaliadas por três aspectos (PIRES; GOMIDE, 2016):

1. as interações institucionalizadas entre atores burocráticos e agentes políticos (parlamentares de diversos partidos);
2. a existência e o funcionamento de mecanismos de participação social (como conselhos e audiências públicas);
3. a presença da fiscalização de agências de controle.

Da perspectiva das políticas governamentais, o TCU (2016) ressalta a necessidade de monitoramento e a avaliação do aspecto administrativo: a aferição para medir se os recursos e as atividades estão sendo implementados segundo o cronograma, se as metas de resultados estão sendo alcançadas e quais as razões do sucesso da política pública.

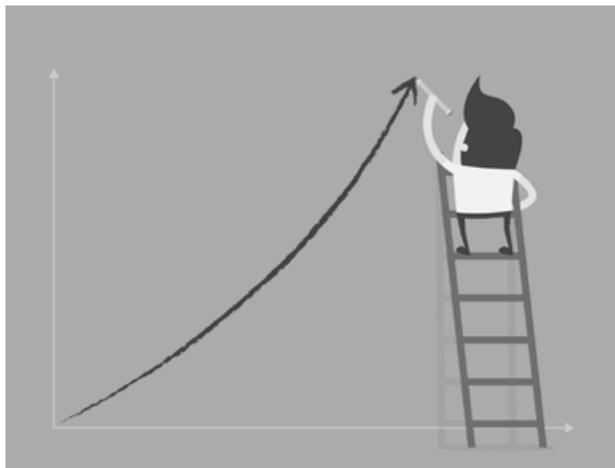
No caso das políticas governamentais, o TCU (2016) ressalta de um lado o monitoramento e a avaliação do aspecto administrativo: a execução das políticas públicas, a aferição para medir se os recursos e as atividades estão sendo implementados segundo o cronograma, se as metas de resultados estão sendo alcançadas ou não e quais as razões do sucesso ou não da política pública.

Da perspectiva do mundo político, o tribunal alerta que deve haver uma avaliação da própria ação política do Município, com a revisão das evidências que fundamentaram a tomada de determinado rumo estatal, se a política pública eleita para combater determinado problema social é, de fato, a mais adequada, e que alternativas podem ser consideradas (TCU, 2016).

Da perspectiva das boas práticas de governança envolvendo a execução de programas federais, verifica-se que os 10 passos elencados pelo TCU devem ser cuidadosamente percorridos, desde a *escolha de líderes competentes e da avaliação de seus desempenhos*, passando pelo *gerenciamento dos riscos e a instituição de mecanismos de controle* até o estabelecimento das *diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização* quando houver indícios de irregularidades, promovendo a efetiva responsabilização em caso de comprovação.

# Governança no Atendimento de Metas e de Limites Fiscais

---



Segundo informações disponíveis no *site* do Senado Federal, nos primeiros anos do Plano Real os Entes federados brasileiros (União, Estados e Municípios) se viram sem a antiga fórmula de obter dinheiro para pagar os gastos: a inflação. Nesse cenário, com os juros altíssimos dos primeiros anos do real e sem diminuir as despesas públicas, o país caminhava para um perigoso desequilíbrio fiscal. Foi nesse contexto que foi aprovada a Lei Complementar 101/2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelecendo padrões para a gestão de recursos e limites aos gastos públicos em todas as esferas de governo.

Na prática, a LRF fixa limites para o endividamento de União, Estados e Municípios e obriga os governantes a definirem metas fiscais anuais e a indicarem a fonte de receita para cada despesa permanente que propuserem. Em caso de não cumprimento das normas, a LRF estabelece, entre outros, sanções pessoais para os responsáveis, de qualquer cargo ou esfera gover-

namental, como perda do cargo, inabilitação para emprego público, multa e prisão.

De acordo com o governo federal, a **meta fiscal é a economia que o governo promete fazer para manter a dívida sob controle e efetuar o seu pagamento**. Essa meta é resultado do quanto se espera arrecadar e gastar em determinado ano. Ao estabelecer um valor, o governo assume um compromisso público de como vai equilibrar as contas públicas e manter a dívida pública sob controle.



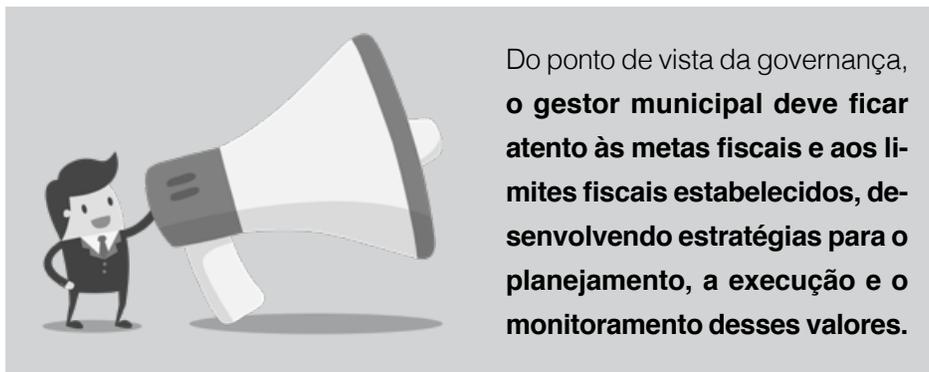
Na esfera municipal, o gestor indica quanto espera arrecadar com tributos e impostos ao longo do ano e define onde esses recursos devem ser gastos. Caso a arrecadação seja maior do que o gasto (*superavit primário*), os recursos que sobraem serão destinados ao pagamento dos juros da dívida.

Por outro lado, caso a arrecadação seja menor do que o gasto (*deficit primário*), o governo não consegue pagar os juros da dívida e essa dívida aumenta, evidenciando a falta de capacidade financeira do Município em honrar os compromissos assumidos.

Registre-se que a meta fiscal é definida pelo próprio governo municipal por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e precisa ser aprovada pela Câmara de Vereadores. Segundo a Câmara dos Deputados, essas metas são traçadas no ciclo de planejamento do governo com o objetivo de garantir o cumprimento de obrigações relativas a despesas e empréstimos, bem como a sustentabilidade das finanças públicas durante vários exercícios. Essas metas são relativas às receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública.

No caso da meta fiscal de resultado primário, por exemplo, define-se na LDO o volume de recursos que o governo municipal pretende economizar no ano seguinte para honrar suas dívidas. Calculada a previsão das receitas que serão arrecadadas e descontada a meta de resultado primário definida, chega-se ao volume de recursos que podem ser destinados para a realização das despesas municipais.

A LRF ainda estabelece **limites fiscais** para gastos de pessoal, endividamento, garantia de valores e contratação de operações de crédito, e determina que nenhum governante pode criar uma nova despesa continuada (que dure mais de dois anos) sem indicar sua fonte de receita ou sem reduzir outras despesas já existentes.



No caso da **despesa de pessoal**, por exemplo, o Município não pode exceder o limite de 60% da receita corrente líquida, observando os limites máximos de 6% para o Poder Legislativo e 54% para o Poder Executivo. Também é importante ficar atento aos valores relativos aos contratos de terceirização de mão-de-obra que substitua servidores e empregados, que devem ser incluídos nesses limites.

É importante ressaltar que é nulo de pleno direito o ato que provocar aumento de despesa com pessoal sem atender às exigências constitucionais e legais e aos limites de comprometimento com pessoal inativo. E que o

Município que estiver acima do limite deve enquadrar-se nos dois exercícios subsequentes, podendo adotar medidas para redução de despesas, como a exoneração de cargos de confiança e readequação de vencimentos com a redução da jornada de trabalho.

Trazendo a governança no atendimento de metas e limites fiscais sob a perspectiva dos 10 passos para a boa governança, o atendimento ao *Passo 9 – estabelecimento de uma função de auditoria interna independente que adicione valor à organização* – e ao *Passo 10 – estabelecimento de diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização* – pode criar as condições necessárias para que indícios de irregularidades envolvendo as metas e limites fiscais sejam apurados, promovendo a efetiva responsabilização em caso de comprovação.

# Governança na Gestão de Pessoas

---



Ao relacionar os 10 passos para as boas práticas de governança, o TCU ressalta a importância da escolha de *líderes competentes e da necessidade da avaliação de seus desempenhos* (Passo 1), e que *esses líderes liderem com ética e combatam desvios* (Passo 2). O TCU também ressalta que o sistema de governança deve ser estabelecido *com poderes de decisão equilibrados e funções críticas segregadas* (Passo 3), mostrando a importância do tema na gestão pública.

De acordo com o TCU (2013), pode-se entender a governança de pessoas como componente fundamental da governança das organizações, compreendendo os sistemas pelos quais a supervisão e a liderança são exercidas, com vistas à aplicação efetiva de estratégias, políticas e práticas de gestão de pessoas na consecução dos objetivos organizacionais.



**A boa governança de pessoas pode contribuir para maximizar o valor do capital humano da organização**, de modo a obter maior sinergia no uso da força de trabalho e compatibilizar as expectativas das partes interessadas (TCU, 2013).

Marques (2015) assinala que **a moderna gestão de pessoas reúne uma série de atividades integradas que consistem em agregar, aplicar, recompensar, desenvolver, manter e monitorar pessoas**. Contudo, na visão da pesquisadora, a história das políticas de gestão de recursos humanos na administração pública brasileira é marcada por uma série de descontinuidades e por dificuldades significativas referentes à estruturação dos seus principais sistemas.

Objetivando alavancar a governança e a gestão de pessoas na administração pública federal, o TCU, por meio do Acórdão 3.023/2013-Plenário, expediu recomendações aos órgãos governantes superiores para (i) orientarem as organizações sob sua jurisdição sobre a necessidade de formalizarem objetivos, metas e mecanismos de monitoramento do desempenho da gestão de pessoas; (ii) estabelecerem comitê estratégico de gestão de pessoas; e (iii) fundamentarem os processos de recrutamento e seleção em perfis de competências, mesmo para cargos e funções de livre provimento, assegurando concorrência e transparência nos processos.

O TCU também orienta que os órgãos governantes superiores adotem medidas para garantir a realização sistemática de auditorias internas na folha de pagamento e ofertem ações de capacitação em planejamento estratégico da força de trabalho. Souza (2017) comenta que, no contexto do setor público, as boas práticas de governança e gestão de pessoas envolvem as ações apresentadas no Quadro 3.

### Quadro 3 – Boas práticas de governança e gestão de pessoas

Alinhamento estratégico da gestão de pessoas com os objetivos organizacionais.
Treinamento contínuo, gestão de talentos e gestão por competências, objetivando ter pessoas devidamente capacitadas, no lugar e no tempo certo para o desempenho das funções de RH.
Envolvimento das partes interessadas nos processos de gestão de pessoas e nas decisões da alta administração.
Comprometimento da administração com a definição de padrões de comportamento, visando a fomentar a ética na organização.
Mensuração de desempenho e monitoramento das atividades de gestão de pessoal: indicadores de desempenho, gerenciamento de riscos, transparência e prestação de contas.

Fonte: Souza (2017).

Para Marques (2015), os seguintes aspectos também devem ser contemplados na política de gestão de pessoas:

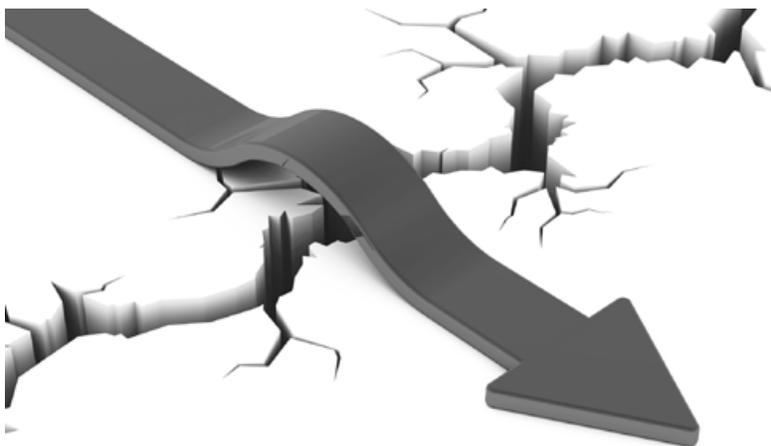
1. a definição de critérios para o recrutamento de pessoal, baseados nas competências necessárias à organização;
2. o estabelecimento de uma estratégia de desenvolvimento profissional e pessoal que possibilite o aprimoramento contínuo do quadro de pessoal;

3. a estruturação da avaliação do desempenho que permita, além da vinculação à progressão do funcionário, a identificação das necessidades de capacitação;
4. a definição de critérios para a criação de carreiras que estimulem o desenvolvimento profissional e o desempenho;
5. o estabelecimento de uma estratégia de realocação e de redistribuição de funcionários que seja compatível com os perfis e quantitativos necessários à organização.

Para a pesquisadora, é nesse contexto que entra **a gestão estratégica de pessoas que, alinhada aos objetivos e metas da organização, se preocupa com o perfil e com o quantitativo adequados ao quadro de pessoal**, para realizar as atividades que lhe são atribuídas, garantindo o desempenho esperado (MARQUES, 2015).

# Governança na Gestão de Riscos

---



O TCU (2016) apresenta que a atuação governamental tem se tornado cada vez mais complexa e dinâmica para fazer frente aos problemas, também complexos e dinâmicos, apresentados pela sociedade. No Passo 8 das boas práticas de governança – *gerenciamento de riscos e instituição de mecanismos de controle interno necessários* –, o órgão recomenda que se estabeleçam mecanismos que permitam tratar com eficiência as incertezas e que se monitore e avalie o sistema de gestão de riscos, corrigindo eventuais desvios que venham a ser detectados

Segundo o TCU, a reconstrução da confiança nos órgãos governamentais, o combate à pobreza e à corrupção, a manutenção da competitividade, o envelhecimento da população e sua relação com a previdência, as mudanças climáticas e o correto gerenciamento dos riscos são apenas alguns dos desafios aos quais o governo necessita dar respostas satisfatórias para a população (TCU, 2016).

Esses problemas também são enfrentados diariamente pelos Municípios brasileiros, e requerem a adoção de ações governamentais com a participação de diversos atores e diferentes soluções. É nesse ambiente que se traz a importância da governança na gestão de riscos.

Na prática, a prevenção e gestão de riscos se referem ao foco em **esforços de prevenir e identificar riscos e adotar ações para gerenciar os riscos identificados**. Enquanto a avaliação de riscos se refere à identificação e à avaliação da extensão de riscos potenciais, estimando a probabilidade e as consequências de resultados negativos, a gestão de riscos se refere ao desenho e à implementação de ações para solucionar riscos (TCU, 2016).

O gestor municipal não precisa esperar que uma crise ocorra para gerenciar o problema dela decorrente, ele precisa estar preparado durante todo o processo decisório. O tribunal destaca entre as boas práticas de gerenciamento de riscos a “promoção de tomadas de decisões baseadas em evidências, com enfoque nos resultados e consulta a partes interessadas de dentro e fora do governo, que examinam o problema que será tratado, os benefícios prováveis, custos, efeitos das decisões, que fornecem ferramentas para ajudar a priorizar objetivos, e que identificam maneiras mais eficientes e efetivas de trabalhar” (TCU, 2016).



O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) também destaca a importância de se ter um mapeamento claro do sistema de entrega das prioridades governamentais, de modo a definir claramente os objetivos esperados, identificar papéis e responsabilidades e detectar riscos e vulnerabilidades que podem afetar o alcance de resultados.

**A ausência de gestão de riscos no processo de expansão dos programas gera desequilíbrio fiscal nas contas públicas e pode acarretar a insustentabilidade dos programas.** No caso dos programas de resíduos sólidos, por exemplo, a fiscalização do TCU apontou que um dos principais problemas está relacionado com a falta de controles internos capazes de impedir a celebração de convênios indevidos. Em relação ao monitoramento e à avaliação, as análises também apontaram deficiências relacionadas a desenvolvimento de competências profissionais, soluções de tecnologia da informação, regulação e transparência (TCU, 2016).

Por isso, na visão do TCU, **a tomada de decisão baseada em evidências é uma ferramenta-chave que os governantes e a administração pública podem usar para adquirir visão estratégica por meio de exame e medição dos benefícios prováveis, dos custos e efeitos de suas decisões, melhorando a formulação e a implementação de políticas públicas.**

Segundo a entidade, realizar avaliações em todo o governo ajuda a garantir coerência e promover um bom entendimento para saber se os objetivos estão sendo alcançados, além de esclarecer a realidade dos custos associados aos objetivos governamentais (TCU, 2016).

Segundo a entidade, realizar avaliações em todo o governo ajuda a garantir coerência e promover um bom entendimento para saber se os objetivos estão sendo alcançados, além de esclarecer a realidade dos custos associados aos objetivos governamentais (TCU, 2016).

Tremper (2018) apresenta, entre outros, que os seguintes aspectos devem ser observados para desenvolver um plano de gerenciamento de riscos, que podem ser perfeitamente aplicados pelos Municípios:

1. Entender como o gerenciamento de risco funciona: qual a probabilidade de o evento acontecer? O quão ruim será se esse evento acontecer? Como você pode reduzir a exposição a esse risco? Como você pode reduzir seu impacto?

2. Identificar as consequências de cada risco: procure associar cada risco com a sua consequência, o que aconteceria se os riscos se materializassem;
3. Indicar a probabilidade: determine a probabilidade de cada elemento de risco acontecer – alta, média ou baixa, ou estabeleça uma escala de 0 a 10;
4. Indique o impacto: da mesma forma, indique o impacto como sendo alto, médio ou baixo baseado em algumas diretrizes pré-estabelecidas, ou também fazendo uso de uma escala;
5. Desenvolva estratégias de mitigação: a mitigação é projetada para reduzir a probabilidade de este risco acontecer, ou seja, ações que possam ser desenvolvidas para reduzir a probabilidade de ocorrência do risco;
6. Desenvolva um plano de contingência: a contingência é projetada para reduzir o impacto se um risco acontecer, tenha em mãos um plano B;
7. Monitore seus riscos: agora que você sabe quais são seus riscos, você precisa determinar quando eles podem acontecer para que você saiba quando e se é preciso usar suas contingências.

O pesquisador ainda sugere que se use uma planilha para registrar o plano de risco regularmente, uma vez que pode acontecer de os riscos antigos desaparecerem e de novos riscos entrarem em foco. Também avisa que deve ser considerado o que pode acontecer se uma ou duas coisas darem errado ao mesmo tempo. Alerta que a probabilidade pode ser muito pequena, mas o impacto pode ser extremo, e que quase todo desastre completo envolve múltiplas falhas (TREMPER, 2018).

# Governança na Previdência

---



Segundo Rodrigues, Furtado e Lima (2017), no âmbito da previdência a governança se constitui pela forma como uma autoridade investida utiliza seus poderes para atingir as finalidades de uma instituição de seguridade social, começando com a legislação que define os poderes e as responsabilidades atribuídos à autoridade.

Segundo o disposto no *Guidelines for Social Security Administration*, editado em 2013 pela Associação Internacional de Seguridade Social (ISSA, em inglês), uma boa governança implica o exercício de princípios como transparência, participação, *accountability*, previsibilidade e dinamismo.

A partir desses princípios, a ISSA desenvolveu um quadro de governança tanto para os normalizadores quanto para os gestores de seguridade social, a partir de quatro grandes áreas de governança: sustentabilidade financeira, investimentos sólidos, cobertura e contribuições dos beneficiários,

gestão de recursos humanos e de tecnologia da informação e comunicação (ISSA, 2013).

No Caderno de Governança Corporativa, publicado pelo Ministério da Previdência Social, em 2015, o governo brasileiro também destaca a necessidade do compromisso com um modelo de governança que envolva dirigentes e agentes públicos, dedicado aos serviços que são prestados à sociedade, com a finalidade de garantir a efetividade na gestão, e também na avaliação de desempenho institucional.

Basicamente, as ações de governança relacionadas com a previdência envolvem todos os passos e as diretrizes já discutidas na presente cartilha, passando desde a necessidade da elaboração de um planejamento estratégico e da gestão de risco operacional, até a busca da solidez atuarial e prevenção e controle da corrupção e fraude no recolhimento das contribuições e no pagamento dos benefícios.

Caso mantenha um Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), o gestor municipal deve procurar manter a sustentabilidade financeira no longo prazo, entregando aos beneficiários os recursos devidos, procurando equilibrar o fluxo de contribuições e investimentos de renda e controlando as despesas operacionais necessárias à administração do programa.

Com relação a cobertura e contribuições dos benefícios, deve ser analisada a extensão de cobertura e feita cobrança das contribuições devidas, estabelecendo mecanismos para prevenção à fraude e à corrupção para manter a integridade e a eficiência do sistema de previdência.

# Considerações Finais

---

Como visto na presente cartilha, o conceito de governança está relacionado com a capacidade de os sistemas políticos e administrativos agirem efetiva e decisivamente para resolver problemas técnicos e políticos. Essa capacidade pode ser desenvolvida em todas as áreas da gestão municipal, observando-se os princípios que regem a boa governança (legitimidade, equidade, reponsabilidade, eficiência, probidade, transparência e *accountability*).

A expectativa é de que, ao promover a boa governança no âmbito do Município, o gestor seja capaz de fazer com que o bem comum prevaleça sobre os interesses das pessoas ou grupos.

No planejamento orçamentário, as ações podem ser agrupadas em quatro dimensões: fiscal, programática, participativa e *accountability*, devendo as restrições orçamentárias serem sempre consideradas no planejamento das prioridades.

Na execução do orçamento, entre outros, devem ser evitadas a criação de despesas continuadas sem fonte segura de receitas e respeitados os limites de gastos com pessoal.

Para a governança na execução de programas federais, os gestores municipais devem avaliar se a política pública eleita para combater determinado problema social é de fato a mais adequada, e aferir se os recursos e a atividades estão sendo implementados segundo o cronograma, e se as metas e resultados estão sendo alcançados.

No atendimento de metas e limites fiscais, a governança possibilitará que o gestor municipal fique atento aos percentuais estabelecidos, desen-

volvendo estratégias para o planejamento, a execução e o monitoramento desses valores. Já a governança na gestão de pessoas pode contribuir para que sejam efetivamente aplicadas as estratégias, políticas e práticas para a consecução dos objetivos da entidade.

Finalmente, o gerenciamento de riscos buscará identificar e avaliar a extensão de riscos potenciais e estimar as probabilidades e consequências de eventuais resultados negativos.

# Referências

---

BANCO MUNDIAL. *Chapter 12. governance and management*. In: Global Evaluations Sourcebook, 2007.

BIJOS, Paulo Roberto Simão. Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão. *Orçamento em Discussão n° 12*. Brasília: Senado Federal, 2014.

ISSA International Social Security Association. *Good Governance Guidelines*. Genebra: ISSA, 2013.

MARQUES, Fernanda. *Gestão de Pessoas: fundamentos e tendências*. Brasília: DDG/ENAP, 2015.

MPS Ministério da Previdência Social. *Caderno de Governança Corporativa*. Brasília: MPS, 2015.

OCDE (Organization for Economic Co-operation and Development). *Parceiros para a Boa Governança: mapeando o papel das entidades fiscalizadoras superiores – Fase 1: Quadro Analítico*. 2014.

PETERS, B. Guy. *Governance and Sustainable Development Policies*. In: Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20. Organização das Nações Unidas (ONU) – Rio de Janeiro. 2012.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Sociologia Política*, v. 24, n. 58, 2016.

RHODES, R. The New Governance: Governing without government. *Political Studies*, 44, p. 652-667, 1996.

RODRIGUES, Eduarda Augusta Sales; FURTADO, Laiane Gonçalves; LIMA, Diana Vaz de. *Adoção de Princípios de Boa Governança na Previdência Social do Brasil: conhecendo as diretrizes da ISSA*. 3º Congresso de Contabilidade e Governança. Universidade de Brasília, 2017.

SHICK, Allen. *Budgetary Principles and Practices*. OECD: Jerusalem, Israel, 2014.

SOUZA, Ana Luiza Leonel de. *Boas práticas de governança e gestão de pessoas: um estudo de caso na Marinha do Brasil*. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Gestão) – Universidade Federal Fluminense, Escola de Engenharia, 2017.

TCU (Tribunal de Contas da União). *Dez para a boa governança*. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

\_\_\_\_\_. *Levantamento de governança e gestão de pessoas*. Tribunal de Contas da União; Relator Ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Pessoal, 2013.

\_\_\_\_\_. *Referencial para Avaliação da Governança no Centro do Governo*. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), 2016.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Políticas e Programas de Governo de 2017*. 2017.

TREMPER, Charles. Como Desenvolver um Plano de Gerenciamento de Riscos. Disponível em <<https://pt.wikihow.com/Desenvolver-um-Plano-de-Gerenciamento-de-Riscos>>, 2018.











CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS

 /PortalCNM

 /TVPortalCNM

 Instale nosso app:  
app.cnm.org.br

 @portalcnm

 /PortalCNM

 Visite nossa galeria de imagens:  
flickr.com/PortalCNM

[www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br)

