



ORIENTAÇÃO TÉCNICA Nº 001/2018

PROCESSO N.º	026/2018	Data: 29/06/2018
PRINCIPAL Unidade	Administração Direta e Indireta do Município de São José dos Quatro Marcos – MT: Prefeitura Municipal, Previqum e Câmara Municipal	
ASSUNTO	Apresentação de ferramenta gerencial para subsidiar os gestores no atendimento as recomendações do TCE/MT e UCI, e no desenvolvimento dos Planos de Ação dos Sistemas Administrativos , especialmente nos acompanhados conforme Programa APRIMORA (Frotas, Compras Públicas, Gestão Financeira, Saúde, Educação e em Nível de Entidade).	

1- INTRODUÇÃO

No cumprimento das atribuições estabelecidas no Art. 05 da Lei Municipal n.1.165 de 20/12/2007, e demais normas que regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno, viemos através desta, exercer atividade de apoio através de Orientação Técnica sobre procedimentos de controle interno conforme critérios regulamentados pelo Decreto n. 42/2008 e Instrução Normativa n.002/2008 – SCI.

A Unidade de Controle Interno – UCI deverá emitir Orientação a Administração no decorrer das atividades de Apoio e Controle Interno estabelecendo macro-controle para verificação de dispositivos legais.

Desta forma a UCI vem se pronunciar através desta Orientação Técnica para apoiar a **Administração Pública no âmbito do Poder Legislativo e Executivo**, Administração Direta e Indireta, do **Município de São José dos Quatro Marcos** na Implementação de Planos de Ação, que inclui a **elaboração de Normas e rotinas de trabalhos**, em todos os Sistemas Administrativos visando melhor desenvolvimento dos serviços e otimização dos recursos públicos municipais.

As recomendações da Unidade de Controle Interno (UCI), são para análise e orientação do Chefe do Poder correspondente, visam **subsidiar o processo de tomada de decisões** e o melhor desenvolvimento das Atividades Administrativas e Operacionais.



2 – DA LEGISLAÇÃO:

- Constituição da República Federativa do Brasil, art. 5º, XXXIII e XXXIV, b; art. 93, IX;
- **Lei Complementar 101/2000;**
- **Lei Complementar 131/2009;**
- Lei nº 12.527/2011;
- **Resolução Normativa 026/2014/TCE-MT e anexo único;**
- Resolução Normativa 008/2016/TCE-MT e anexo único;
- Resolução Normativa 034/2016/TCE-MT;
- Resolução Normativa 028/2017/TCE-MT;
- Resolução Normativa 002/2017/TCE-MT
- Resolução Normativa 005/2017/TCE-MT;
- Resolução Normativa 015/2017/TCE-MT;
- Resolução Normativa 017/2017/TCE-MT.

3 – DA FUNDAMENTAÇÃO:

A “Revista de Ciências Gerenciais (nº 19 de 2010) e de Administração Contemporânea (nº 2 de 2007)”, apresentam reflexões sobre Governança Corporativa e a Gestão de Pessoas, e destacam a importância deste tema e sua abrangência no setor público. Contudo, foi no material estudado na disciplina de Governança Corporativa, apresentado pelo Prof. Esp. Francisney Liberato, que observou-se o quanto os órgãos públicos, como o TCE/MT (Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso) e TCU (Tribunal de Contas da União), tem adotado estratégias no sentido de estimular o uso de mecanismos que compõem esse tipo de Sistema “Governança Corporativa”.

A Governança Corporativa corresponde aos processos, costumes, políticas, leis e instituições que são usados para fazer a administração de uma Empresa. É um sistema onde as empresas e as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo o relacionamento entre os Sócios, Conselho de Administração, Diretoria, Órgão de Fiscalização e Auditoria Independente.

De maneira bastante genérica, a governança corporativa pode ser descrita como os mecanismos ou princípios que governam o processo decisório dentro de uma empresa e que visam minimizar os problemas da Entidade.



Os princípios estão associados a um conjunto de componentes que contribuem, direta ou indiretamente, com o objetivo de garantir com lealdade a gestão empresarial e assim evitar privilégios ou práticas ilícitas.

Destacamos abaixo, os quatro principais conceitos e recomendações contidas no código de conduta formulado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa:

✓ **Transparência** - O gestor tem o dever de se comunicar de forma clara, tempestiva e precisa, com a finalidade de criar confiança entre sua equipe interna quanto na relação com a sociedade.

✓ **Equidade** - Assegurar a proteção dos direitos de todos os usuários da informação, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.

✓ **Accountability** - Gestores tem por obrigação a prestação de contas de sua atuação, assumindo todas as consequências de seus atos e omissões.

✓ **Responsabilidade Corporativa** - Sua base está no fato de que os conselheiros e executivos devem zelar pela perenidade das organizações (visão de longo prazo).

Portanto, governança corporativa compreende os mecanismos de controles internos e externos das atividades dos negócios, seja nas Empresas privadas como no Setor Público.

“Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.” (TCU, 2.014)

Destarte, temos que a Liderança é o conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, com: integridade, competência, responsabilidade e motivação. E a estratégia compreende na definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre as organizações e partes interessadas.

Já o controle, resulta em processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.



Assim, cabe destacar que a boa governança corporativa nos setores público e privado requer:

- ✓ Uma clara identificação e articulação das definições de responsabilidade;
- ✓ Uma compreensão real das relações existentes entre os *stakeholders* (partes interessadas) da organização; e
- ✓ Sustentação da gestão, particularmente do nível superior.

Há também alguns passos fundamentais para se atingir uma governança corporativa efetiva, por meio destes, as entidades públicas podem atingir as melhores práticas, resultados (políticas públicas efetivas e de qualidade) e remeter-se a melhores atributos pessoais de todos na organização:

- ✓ Liderança, Compromisso e Integridade;
- ✓ Responsabilidade, Integração e Transparência.

Em trabalhos realizados pelo TCU em 2010 (Acórdão 2308/2010-TCU-Plenário), com a participação de 255 instituições públicas, foi possível evidenciar que as instituições com maior envolvimento da alta administração (liderança) eram aquelas em que os processos de gestão interna eram mais bem executados. Contrariamente, as instituições em que a alta administração não firmava diretrizes claras (políticas, objetivos, indicadores e metas) eram aquelas cujos processos eram frequentemente mal gerenciados e ineficientes, que certamente custavam mais do que deveriam e produziam menos benefícios para o cidadão.

Diante do exposto, entende-se ser relevante discorrer mais sobre tais conceitos:

✓ **Liderança** – A governança no setor público requer liderança desde o governo e/ou do órgão executivo da organização. Um quadro de servidores (e/ou agentes públicos) requer a **clara identificação e atribuição das responsabilidades**, bem como a compreensão real e apreciação das várias relações entre os *stakeholder's* (partes interessadas) da organização e aqueles que são responsáveis pela gestão dos recursos e obtenção dos resultados desejados. No setor público, é necessária uma lúcida e efetiva comunicação com os gestores e é fundamental o **estabelecimento de prioridades** governamentais de modo claro.

✓ **Compromisso** – A boa governança é muito mais do que pôr as estruturas para funcionar e obter bons resultados. As melhores práticas de governança pública requerem



um forte **compromisso de todos os participantes**. Isto exige: uma boa orientação das pessoas, que envolve uma comunicação melhor; uma abordagem sistêmica na gestão da organização; uma grande ênfase nos valores da entidade e conduta ética; gestão do risco; bom relacionamento com os cidadãos e os clientes; e prestação de serviço de qualidade.

✓ **Integridade** – tem a ver com honestidade e objetividade, assim como altos valores sobre propriedade e probidade na administração dos fundos públicos e gestão dos negócios da entidade. Ela é dependente da eficácia do controle estabelecido, dos padrões pessoais e do profissionalismo dos indivíduos dentro da organização. A integridade reflete-se nas práticas e processos de tomada de decisão, na qualidade e credibilidade do **relatório de performance** e de gestão.

✓ **Responsabilidade (*accountability*)** – Os princípios da governança corporativa **requerem de todos os envolvidos** que identifiquem e articulem as suas **responsabilidades** e as suas relações; considerem quem é responsável por quê, perante quem, e quando; e requer também:

- o reconhecimento da relação existente entre os *stakeholders* (partes interessadas: gestores, servidores e cidadãos) e aqueles a quem confiam a gestão dos recursos;
- que apresentem resultados;
- uma compreensão clara e apreciação dos papéis e responsabilidades dos participantes no quadro da governança, onde os gestores (secretários e diretores), a alta Administração da entidade e os Conselhos Municipais são componentes chaves de uma gestão saudável. O afastamento destes requisitos impede a organização de conseguir os seus objetivos traçados.

✓ **Integração** – o desafio real não é simplesmente definir os vários elementos de uma efetiva governança corporativa, mas garantir que eles estejam totalmente integrados, dentro de uma abordagem da organização, pelos seus funcionários e bem compreendida e aplicada dentro das entidades. Se estiver corretamente implementada, a governança corporativa pode providenciar a integração do quadro de gestão estratégica, necessária para obter os padrões de performance de *output* (serviços) e *outcome* (impactos) requeridos para atingir as suas metas e objetivos.

✓ **Transparência** – consiste em providenciar aos *stakeholders* a confiança no processo de tomada de decisão e nas ações de gestão das entidades públicas durante a



sua atividade. Sendo aberta, através de significativos encontros com os *stakeholders* (partes interessadas), com comunicações completas e informação segura e transparente as ações são mais atempadas e efetivas. A transparência é também essencial para ajudar a assegurar que os profissionais e gestores são verdadeiramente responsáveis, e isso é importante para uma boa governança.

A *International Federation of Accountants* - IFAC (2001) realça que a transparência é mais do que estruturas ou processos. Ela é também uma atitude e uma crença entre os intervenientes chaves, políticos, funcionários públicos e outros *stakeholders*, a quem **a informação tem de ser exibida**, e não é detida por qualquer entidade particular, ela é um recurso público, assim como o dinheiro público ou os ativos.

A partir das atividades (reflexões) em sala sobre as experiências vivenciadas nas Entidades Públicas Municipais, foram identificados pontos críticos e possíveis soluções baseadas nas ausências e nas práticas de governança corporativa, tais como: deficiência no planejamento, falta de envolvimento das partes interessadas, comunicação interna precária e falta de conhecimento técnico da liderança. Estimula o aperfeiçoamento e o maior envolvimento da coordenação horizontal e vertical, divulgação permanente das informações, garante a execução do planejamento, do controle e da avaliação proporcionando diminuição dos riscos, desvios e melhor gerenciamento dos conflitos internos. Bem como, oportuniza: aprimorar a política de desenvolvimento para a ocupação dos cargos de gestão e realizar ações educacionais para assegurar a disponibilidade de sucessores qualificados.

Todavia, espera-se que os altos administradores compreendam seu papel fundamental na construção da estrutura de governança que favorece a produção de resultados para os cidadãos. Isto começa pelo estabelecimento de políticas e diretrizes, e prossegue na definição dos objetivos, indicadores e metas institucionais.

“Governança tem como ponto de partida a **busca do aperfeiçoamento do comportamento das pessoas e das instituições**” (ALVES, 2001).

Neste contexto, apresentamos os **10 Passos para a boa governança** (conforme material do TCU) para conhecimento dos gestores deste município e implementação em toda Administração Municipal:

1. Escolha líderes competentes e avalie seus desempenhos



Os resultados de qualquer organização dependem fundamentalmente das pessoas que nela trabalham. Devem ser avaliados a **idoneidade moral** e a **reputação** dos candidatos; seus **conhecimentos, habilidades e atitudes**; sua **experiência** em funções de natureza semelhantes; bem como possíveis **impedimentos** e **conflitos de interesse**.

O que você pode fazer para dar esse passo?

- **estabeleça e dê transparência ao processo de seleção** de membros da Alta Administração e de colegiado superior ou conselhos;
- **capacite** os membros da Alta Administração;
- **avalie o desempenho** dos membros da Alta Administração;
- **garanta que os benefícios** concedidos aos membros da Alta Administração e de colegiado superior ou conselhos sejam **adequados** e **dê transparência aos benefícios**.

2. Lidere com ética e combata os desvios

A **dignidade**, o **decoro**, o **zelo**, a **eficácia** e a consciência dos **princípios morais** são primados maiores que devem nortear os agentes públicos, não podendo estes desprezar o elemento ético de sua conduta.

O que você pode fazer para dar esse passo?

- adote **código de ética**;
- estabeleça **mecanismos de controle** para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões;
- estabeleça **mecanismos para garantir** que a Alta Administração atue de acordo com padrões de comportamento baseados nos valores e princípios.

3. Estabeleça sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas

O alcance de uma boa governança depende fundamentalmente da **definição e implantação** de um **sistema de governança** ao mesmo tempo **simples e robusto**, com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas.

O que você pode fazer para dar esse passo?

- estabeleça as **instâncias internas** de governança da organização;



- garanta o **balanceamento de poder** e a **segregação** de funções críticas;
- estabeleça o **sistema de governança** da organização e divulgue-o para as partes interessadas.

4. Estabeleça modelo de gestão da estratégia que assegure seu monitoramento e avaliação

A organização, a partir de sua **visão de futuro**, da **análise dos ambientes interno e externo** e da sua **missão** institucional, deve formular suas **estratégias**, desdobrá-las em **planos de ação** e **acompanhar sua implementação**, oferecendo os meios necessários ao **alcance dos objetivos** institucionais e à **maximização dos resultados**.

O que você pode fazer para dar esse passo?

- estabeleça **modelo de gestão da estratégia** que considere aspectos como **transparência** e envolvimento das **partes interessadas**;
- estabeleça a **estratégia da organização**;
- **monitore e avalie** a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.

5. Estabeleça a estratégia considerando as necessidades das partes interessadas

De forma geral, os gestores precisam satisfazer uma gama complexa de objetivos políticos, econômicos e sociais. Logo, o modelo de governança adotado deve propiciar o **equilíbrio** entre as **legítimas expectativas** das **diferentes partes interessadas**.

O que você pode fazer para dar esse passo?

- estabeleça e divulgue **canais de comunicação** com as **diferentes partes interessadas** e assegure sua **efetividade**;
- promova a **participação social**, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização;
- estabeleça **relação objetiva e profissional com a mídia**, organizações de controle e outras organizações;
- **assegure que decisões**, estratégias, políticas, programas, projetos, planos, ações, serviços e produtos **atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado**.



6. Estabeleça metas e delegue poder e recursos para alcançá-las

A Alta Administração estabelece uma **estrutura de unidades e subunidades funcionais**, nomeia gestores para chefiá-las e a eles delega autoridade (mandato legal e poder sobre os recursos alocados) para executar os planos. A **responsabilidade final** pelos **resultados**, contudo, permanece com a autoridade delegante.

O que você pode fazer para dar esse passo?

- **avalie, direcione e monitore a gestão;**
- **responsabilize-se** pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão e pelo alcance dos **resultados;**
- **assegure**, por meio de **política de delegação e reserva de poderes**, a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização;
- **responsabilize-se** pela **gestão de riscos;**
- **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

A obtenção de resultados para a população exige, cada vez mais, que os múltiplos atores políticos, administrativos, econômicos e sociais lancem mão de **abordagens colaborativas** para **atingir metas, objetivos e propósitos coletivos**.

O que você pode fazer para dar esse passo?

- estabeleça mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas transversais, multidisciplinares e/ou descentralizadas.

8. Gerencie riscos e institua os mecanismos de controle interno necessários

Riscos surgem da **incerteza natural** dos atuais **cenários econômico, político e social** e podem se apresentar como **desafios ou oportunidades**, na medida em que **difícultem ou facilitem** o **alcance dos objetivos** organizacionais.

A **gestão de riscos** permite tratar com **eficiência as incertezas**, seja pelo melhor **aproveitamento das oportunidades**, seja pela **redução da probabilidade e/ou impacto**



de eventos negativos, a fim de melhorar a capacidade de gerar valor e fornecer garantia razoável do cumprimento dos seus objetivos.

O que você pode fazer para dar esse passo?

- estabeleça **sistema de gestão de riscos**;
- **monitore e avalie** o sistema de gestão de riscos, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional.

9. Estabeleça função de auditoria interna independente que adicione valor à organização

A auditoria interna auxilia a organização a realizar seus objetivos a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gestão de riscos, controle e governança.

O que você pode fazer para dar esse passo?

- **estabeleça** a função de **auditoria interna**;
- **crie condições** para que a auditoria interna seja **independente e proficiente**;
- assegure que a auditoria interna adicione **valor à organização**.

10. Estabeleça diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização

A **transparência** é essencial ao aprofundamento e consolidação da democracia, uma vez que possibilita ao **cidadão participar** ativamente do planejamento governamental e acompanhar a execução das políticas públicas.

Accountability refere-se à obrigação que têm aqueles a quem foram confiados recursos de assumir as **responsabilidades** de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades.

O que você pode fazer para dar esse passo?

- dê **transparência da organização** às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei;
- **preste contas** da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de accountability;



- **avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas** com seus serviços e produtos;
- **garantir que indícios de irregularidades sejam apurados de ofício**, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.

4 – CONCLUSÃO:

Diante do estabelecido no Termo de Adesão ao Programa Institucional Integrado (PDI), nas Resoluções Normativas do TCE/MT, no Programa APRIMORA e demais legislações que regem a Administração Pública, principalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal e as novas normas, de padrões internacional, de Contabilidade e Controles Internos aplicados ao Setor Público, RECOMENDA-SE que os gestores analisem com sua equipe todo o exposto nesta Orientação Técnica, construída com base nos materiais do TCU e em orientações do Auditor Externo e professor Sr. Francisney Liberato, Secretário da Secex dos Municípios no TCE/MT, para que possam empreender os 10 passos para a boa governança a partir das orientações apresentadas por meio deste relatório.

Toda e qualquer dúvida gerada por esta Orientação Técnica deve ser solucionada junto a UCI. É a nossa orientação e recomendação.

São José dos Quatro Marcos /MT, 29 de junho de 2018.

Atenciosamente,

JULIANA DE OLIVEIRA TELES CABRAL

Responsável pela Unidade de Controle Interno
Portaria 63 de 20 de fevereiro de 2018