

Governança Municipal: a confiança pública começa na qualidade da decisão

Por que liderança, estratégia e controle precisam sair do papel e orientar a gestão real

por José Carvalho da Silva Neto



Imagem Canva

Idea in Brief

A governança municipal não deve ser tratada como mais uma exigência formal da administração pública. Seu papel é qualificar a decisão, organizar responsabilidades, reduzir riscos e ampliar a confiança da sociedade.

O problema é que muitos municípios ainda confundem governança com documentos, comissões e relatórios. Esses instrumentos são importantes, mas só produzem valor quando orientam escolhas concretas, melhoram serviços e tornam a prestação de contas mais clara.

A tese deste artigo é simples: **governança municipal é a capacidade institucional de avaliar problemas reais, direcionar prioridades e monitorar resultados com integridade, transparência e responsabilidade pública**

1. Consciência: o município que funciona nem sempre governa bem

A rotina municipal é pressionada por urgências. Folha de pagamento, licitações, contratos, obras, saúde, educação, assistência social, sistemas de controle, demandas judiciais e cobranças da população competem pela atenção dos gestores. Nesse ambiente, é compreensível que muitas prefeituras concentrem energia em fazer a máquina funcionar.

Mas funcionamento não é sinônimo de governança.

A gestão executa. A governança orienta. A gestão organiza meios. A governança define direção, acompanha riscos e verifica se os resultados alcançados correspondem ao interesse público. O Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU diferencia essas funções ao associar a governança às atividades de avaliar, dirigir e monitorar, enquanto a gestão se relaciona a planejar, executar e controlar.

Essa distinção é essencial para os municípios. O cidadão não percebe governança como conceito técnico. Ele a percebe quando a escola funciona, o posto de saúde atende, a coleta acontece, a obra termina, a informação pública é clara e a prefeitura responde com respeito.

A boa pergunta, portanto, não é apenas: **o que a prefeitura está fazendo?**

A pergunta mais importante é:

Que problema público está sendo resolvido, com quais evidências, por quais responsáveis, com quais riscos e com quais resultados esperados?

2. Interpretação: governança municipal é confiança organizada

A governança pública organizacional compreende mecanismos de liderança, estratégia e controle colocados 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.

Aplicada ao município, essa definição pode ser traduzida assim:

Governança municipal é confiança organizada em forma de decisão pública.

Essa confiança não nasce apenas da boa intenção do gestor, nem do volume de documentos produzidos. Ela se constrói quando há clareza sobre papéis, responsabilidades, prioridades, riscos, critérios decisórios, integridade, transparência e prestação de contas.

Um município pode ter muitos controles e pouca governança. Pode cumprir exigências formais e, ainda assim, não demonstrar claramente à sociedade o valor gerado com os recursos públicos. O próprio TCU ressalta que a governança não tem como finalidade criar mais burocracia, mas favorecer a entrega de resultados e remover controles desnecessários quando eles se tornam obstáculos à geração de valor.

Essa compreensão muda o eixo da discussão: governança não é “mais papel”; é melhor direção.

Nesse ponto, as lentes da Integração 4.0 ajudam a ampliar a leitura sem deslocar o foco. Pela gestão, a governança organiza responsabilidades. Pela comunicação, traduz decisões para a sociedade. Pelo comportamento, reduz improviso, personalismo e vieses decisórios. Pela tecnologia, usa dados e inteligência artificial como apoio ao diagnóstico e ao monitoramento, nunca como substitutos do julgamento público responsável.

O centro permanece o mesmo: **decidir melhor para entregar melhor.**

3. Síntese: um framework simples para a governança municipal

A governança municipal pode ser compreendida por cinco perguntas executivas:

Dimensão	Pergunta estratégica	Risco quando ausente
Liderança	Quem define a direção e responde pelos resultados?	Personalismo e baixa responsabilização
Estratégia	Quais prioridades orientam a ação municipal?	Ações dispersas e planos sem execução
Controle	Como riscos e resultados são monitorados?	Falhas recorrentes e perda de confiança
Comunicação	A sociedade compreende o que está sendo feito?	Ruído, desconfiança e invisibilidade das entregas
Evidências	Que dados sustentam as decisões?	Decisão intuitiva e pouco preventiva

Quadro elaborado pelo autor

Esse quadro não substitui os referenciais técnicos. Sua função é executiva: ajudar prefeitos, secretários, controladores, contadores, procuradores, ouvidores e equipes técnicas a enxergarem a governança como sistema de decisão, não como coleção de documentos.

As matrizes de liderança anexadas indicam riscos recorrentes em modelos frágeis de governança, como falta de clareza sobre papéis e responsabilidades, decisões críticas não identificadas, processos decisórios não orientados a riscos e tomada de decisão excessivamente concentrada em indivíduos.

Esses riscos mostram que governança não é abstração. Ela protege o município contra improviso, desperdício, descontinuidade e perda de legitimidade

4. Aplicação: como tirar a governança do papel

A governança municipal precisa aparecer em rotinas, reuniões, relatórios e decisões. Para isso, cinco movimentos são essenciais.

O primeiro é definir o **modelo de governança municipal**: quem decide, quem assessora, quem monitora, quem executa e quem presta contas. Controle interno, procuradoria, contabilidade, planejamento, ouvidoria, secretarias finalísticas e alta administração precisam atuar de forma articulada.

O segundo é **identificar decisões críticas**. Licitações relevantes, obras estruturantes, contratações emergenciais, renúncias de receita, alocação orçamentária e projetos financiados devem ter critérios, alçadas, análise de risco e motivação formal.

O terceiro é **integrar planejamento, orçamento e risco**. PPA, LDO e LOA não podem ser peças isoladas. Devem dialogar com metas, indicadores, capacidade financeira, riscos fiscais, prioridades de governo e demandas sociais.

O quarto é **qualificar a transparência**. Não basta publicar dados. É preciso tornar a informação pública compreensível, tempestiva e útil. A transparência efetiva aproxima o cidadão da gestão e reduz a distância entre o que a prefeitura faz e o que a sociedade percebe.

O quinto é **monitorar resultados e aprender com eles**. A liderança deve verificar se os objetivos estão sendo atingidos, se os recursos estão sendo utilizados com responsabilidade e se as ações públicas estão resolvendo os problemas que justificaram sua adoção. O manual do iGG reforça a importância dos indicadores de governança e gestão para acompanhar a execução da estratégia e orientar melhorias institucionais.

5. Reflexão: governança não é o que o município declara; é o que sustenta

A governança municipal não se mede apenas pela existência de normas, planos, comissões ou relatórios. Mede-se pela capacidade de transformar esses instrumentos em decisões melhores, serviços mais efetivos e confiança pública.

Um município com boa governança não elimina todos os problemas. Mas aumenta sua capacidade de identificá-los cedo, priorizá-los corretamente, enfrentá-los com evidências e prestar contas de forma responsável.

No fim, governança é uma ética da direção pública. Ela organiza o poder para que o poder não dependa apenas da vontade de quem o exerce. Organiza a decisão para que a decisão não seja refém do imprevisto. Organiza a transparência para que a sociedade não precise adivinhar o que a administração está fazendo.

A pergunta decisiva, portanto, não é se o município possui documentos de governança.

A pergunta é outra:

A governança do município está apenas registrada em papéis — ou já orienta decisões, protege recursos e gera confiança pública?

A mudança de paradigma exige práticas concretas.

A primeira prática é instituir uma **leitura patrimonial mensal**, ao lado da leitura orçamentária e fiscal. Não basta acompanhar empenhos, liquidações, pagamentos e arrecadação. É preciso observar ativos relevantes, passivos em formação, provisões, restos a pagar, dívida ativa, estoques, bens móveis, imóveis, intangíveis e variações patrimoniais.

A segunda prática é criar um **quadro-resumo patrimonial para gestores**, com quatro perguntas simples:

O que aumentou?

O que diminuiu?

O que preocupa?

O que exige decisão?

A terceira prática é integrar contabilidade, patrimônio, almoxarifado, tesouraria, planejamento, licitações, contratos, controle interno e tecnologia da informação. A contabilidade patrimonial depende de fatos administrativos bem-informados pelas áreas de origem.

A quarta prática é qualificar as notas explicativas e os relatórios gerenciais. A informação contábil não deve apenas repetir números. Deve explicar critérios, riscos, eventos relevantes, políticas contábeis e tendências.

A quinta prática é utilizar painéis gerenciais e inteligência artificial com prudência. A tecnologia pode apoiar a detecção de inconsistências, mas não substitui julgamento profissional, boa classificação contábil e governança dos dados.

A sexta prática é transformar a contabilidade em linguagem de decisão. O contador público precisa ser visto como curador de evidências, tradutor técnico da realidade patrimonial e parceiro estratégico da governança.

6. Conclusão: a contabilidade pública precisa ajudar o Estado a se conhecer

A contabilidade pública do futuro não será apenas aquela que registra melhor. Será aquela que ajuda o Estado a se conhecer melhor.

Compreender a contabilidade pública “do ativo ao patrimônio líquido” significa reconhecer que cada registro carrega uma decisão passada, uma responsabilidade presente e uma consequência futura. Um ativo mal controlado pode significar serviço público fragilizado. Um passivo não reconhecido pode comprometer gestões futuras.

Uma variação patrimonial ignorada pode esconder perda de valor. Uma informação incompreensível pode enfraquecer a transparência.

A contabilidade orçamentária continuará indispensável. O orçamento é o instrumento que autoriza o governante a utilizar os recursos arrecadados da sociedade. Mas a contabilidade patrimonial amplia a lente: revela o que o orçamento, sozinho, não consegue mostrar.

Por isso, a contabilidade pública não deve ser apenas um sistema de registros. Deve ser uma linguagem de responsabilidade. Deve mostrar quanto foi gasto, mas também o que foi preservado. Deve demonstrar o que foi arrecadado, mas também o que se transformou em capacidade pública. Deve registrar obrigações, mas também alertar sobre riscos.

O futuro da gestão pública depende menos de produzir mais dados e mais de interpretar melhor os dados que já existem.

Pergunta silenciosa

A contabilidade do seu órgão revela apenas quanto foi gasto, ou revela o que o Estado realmente possui, deve, transforma e entrega?

Referências

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3. ed. Brasília: TCU, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Orientações para interpretar e utilizar os indicadores de governança e gestão. Brasília: TCU, 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Matriz de planejamento e possíveis achados relacionados às práticas de governança pública organizacional — Liderança. Brasília: TCU, s.d.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.



José Carvalho da Silva Neto

Servidor da SEPLAN-PI, lotado na SEMARH PI, com 43 anos de experiência em gestão, controladoria e liderança. Diretor-geral do TCE-PI (1990-1994), foi professor por três décadas e é autor de 17 livros (esgotados). Especialista em governança e gestão (PUC-RS), comunicação e sociedade 5.0 (HSMU-SP), neurociência e comportamento (PUC-RS), inteligência artificial aplicada aos negócios e gestão ESG e sustentabilidade (Faculdade Exame-SP), dedica-se à integração entre gestão, comportamento humano, inovação e inteligência artificial aplicada ao setor público e aos negócios.