

**UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE A GOVERNANÇA NA CÂMARA MUNICIPAL DE  
SANT'ANA DO LIVRAMENTO/RS À LUZ DO ESTUDO 13 DO PSC/IFAC**

**CRISTIANE FERREIRA DE SOUZA ARAÚJO**  
CENTRO UNIVERSITÁRIO INTERNACIONAL (UNINTER)

**PAULO VANDERLEI CASSANEGO JUNIOR**  
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA - UNIPAMPA (UNIPAMPA)

# UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE A GOVERNANÇA NA CÂMARA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO/RS À LUZ DO ESTUDO 13 DO PSC/IFAC

## INTRODUÇÃO

No setor público brasileiro, não é incomum o fato de alguns agentes públicos utilizarem seus cargos em benefício próprio ou de terceiros, deixando em segundo plano os interesses da coletividade (BARBOSA, 2017; BARBOSA; FARIA, 2019, LIMA; ELIAS, 2019). De acordo com o Tribunal de Contas da União - TCU (2014), a falta de governança no setor público prejudica a qualidade do serviço ofertado à população. Ainda de acordo com a instituição, na maioria das áreas, o dinheiro público não é bem aplicado, e o governo não tem indicadores claros sobre a eficiência do gasto público em função de falhas de planejamento e de gestão.

Para Slomski et al. (2005), o Brasil não possui indicadores de eficiência e, quando esses existem, não são claros e precisos, assim, tem-se um longo caminho a percorrer para uma boa governança e utilização eficiente dos recursos. Para o TCU (2014), a falta de uma boa governança não é exclusividade da União, está presente em todos os níveis da gestão pública nos Estados, Municípios e Distrito Federal.

De acordo com Barbosa e Faria (2019), o Brasil tem dificuldade de crescimento porque não tem um bom planejamento das suas ações nem eficiência na fiscalização das mesmas. Para os autores, a eficiência do gasto público só será alcançada com a adoção de mecanismos de controle e monitoramento. A adoção de um modelo de boas práticas de governança, baseada em princípios pautados pela transparência da gestão, integridade e prestação de contas, pode contribuir para uma gestão efetiva (IFAC, 2001; PERES, 2007; SOBREIRA; JUNIOR, 2017).

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC (2015) defende que, com algumas adaptações, é possível que os princípios de boa governança também sejam aplicáveis ao setor público. Esses princípios asseguram aos pares a equidade, transparência, *accountability* e conformidade às normas jurídicas do país. Segundo a Federação Internacional de Contadores - IFAC (2001), a aplicação efetiva da governança corporativa ao setor público pode encorajar o uso eficiente dos recursos, a ampliação da transparência no uso dos recursos públicos e a responsabilização dos gestores, tornando as instituições públicas mais confiáveis e eficientes.

Portanto, seguindo os princípios e recomendações apontados no Estudo 13 do PSC/IFAC (2001), o propósito desta pesquisa é apresentar um estudo sobre a aderência desses princípios e recomendações para a gestão pública na gestão da Casa Legislativa do município de Sant'Ana do Livramento/RS. Outrossim, justifica-se a escolha da instituição devido a importância que a mesma possui para a representatividade e pluralidade política do município.

## PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVO

O Estudo 13 do *Public Sector Committee* (PSC) da *International Federation Accountants* (IFAC), define princípios e recomendações da governança corporativa para o setor público com o objetivo de contribuir para a melhoria da transparência e do controle sobre o desempenho da gestão, tendo como finalidade atingir uma maior eficácia e legitimidade nas ações públicas.

Dessa forma, parte-se desta contextualização, para descobrir: **Como se configura a Governança na Gestão Pública na Câmara Municipal de Vereadores de Sant'Ana do Livramento /RS à luz do Estudo 13 PSC/IFAC?**

Diante do exposto, evidenciando a relevância do tema e do problema de pesquisa, destacam-se os seguintes objetivos: geral: analisar como se configura a Governança na Gestão Pública na Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento /RS à luz do Estudo 13 do PSC/IFAC; e específico: analisar a governança da gestão da Câmara de Sant'Ana do

Livramento/RS com base no Estudo 13 do IFAC (2001), a partir da opinião dos servidores municipais da gestão 2017-2020;

Ressalta-se que para esta pesquisa, buscou-se um conceito de governança relacionado a esfera pública, tomando como base a ideia proposta pelo Banco Mundial em seu documento *Managing Development: The governance dimension* (1991), onde governança é o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo, em outras palavras, é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos visando o desenvolvimento, implicando ainda, na capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções. Seu objetivo visa relacionar os objetivos políticos eficientemente e eficazmente, como, também, comunicar publicamente e providenciar uma prestação de contas para a sociedade ou em benefício dela (TIMMERS, 2000; SLOMSKI et al., 2008; MATIAS-PEREIRA, 2010; BARBOSA, 2017, BARBOSA; FARIA, 2019).

## REFERENCIAL TEÓRICO

### Governança na Gestão Pública a partir da Governança Corporativa

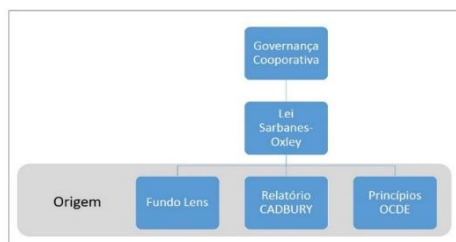
No ano de 1991, o Comitê de Assuntos Financeiros do Conselho de Administração do Reino Unido foi designado para elaborar um código das melhores práticas de Governança Corporativa, sendo publicado em dezembro de 1992 o *Cadbury Report* (Silveira, 2010).

O relatório produzido pelo comitê, identificou três princípios fundamentais da governança corporativa: a transparência, integridade e a responsabilidade em prestar contas. Contudo, apesar do relatório dar ênfase a governança corporativa no setor privado, ele foi usado como base para o desenvolvimento da primeira estrutura de governança corporativa para o setor público, pelo Instituto Britânico de Finanças e Contabilidade Pública (CIFPA) em 1995 (SLOMSKI et al., 2008, SALES et al, 2015; SOBREIRA; JUNIOR, 2017).

Para Lodi (2000), no Brasil, nunca foram feitas tentativas sérias que visassem a desenvolver e implementar uma política semelhante devido à falta de companhias de capital aberto. Para o autor, a estrutura econômica do Brasil não encorajou fundadores e proprietários de companhias brasileiras a abrirem suas companhias, que veem os acionistas mais como “emprestadores”.

Segundo Tinoco, Escuder e Yoshitake (2011), o assunto sobre Governança Corporativa não era discutido antes de 1990. Foram elaborados diversos documentos denominados “Códigos de boas práticas de governança” em praticamente todos os países, após o pioneiro Relatório de *Cadbury*, visando estabelecer um melhor padrão de governança nas companhias (SILVEIRA, 2010). Oliveira (2011) afirma que as primeiras discussões a respeito do assunto tiveram sua origem no tripé “firmado pelo fundo LENS, pelo relatório Cadbury e pelos princípios da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e o filtro básico do processo corresponde à Lei Sarbanes-Oxley”, como demonstra a Figura 01.

Figura 1 - Origens da Governança Corporativa



Fonte: adaptado de Oliveira (2011, p. 13).

De acordo com Silveira (2013), logo após a publicação do Relatório de *Cadbury*, documentos oficiais de governos iniciaram uma preocupação com a Governança Corporativa, culminando em 1995, com o lançamento do primeiro livro que continha a designação “*Corporate governance*”, de autoria de *R. Monks e N. Minow* (TINOCO, ESCUDER e YOSHITAKE, 2011). Para Oliveira (2011), *Robert Monks* foi quem instituiu o modelo de gestão destinado a consolidar melhores resultados e maior valor para as empresas.

Em maio de 1999, o grupo de Governança Corporativa da Organização para Cooperação Econômica e de Desenvolvimento – OCDE (2011) – consolidou o *Principles of Corporate Governance*, que, de acordo com Lancellotti (2010), possui cinco áreas: direitos dos acionistas; tratamento equânime dos acionistas; papel das partes interessadas (*stakeholders*) na Governança Corporativa; divulgação e transparência; e responsabilidades do conselho.

Para Slomski et al. (2008) e Matias-Pereira (2010), a última contribuição significativa para o desenvolvimento da governança na gestão pública, ocorreu em 2001 com a publicação do estudo 13 do Comitê do Setor Público (PSC – *Public Sector Committee*), órgão pertencente a Federação Internacional de Contadores (IFAC - *International Federation of Accountants* - IFAC).

## O Estudo 13 do PSC/IFAC

O Estudo 13 define os princípios comuns e recomendações sobre a governança das entidades do setor público, com o objetivo de promover a orientação para auxiliar o grupo governante a desenvolver ou rever as práticas de governança, como um caminho para capacitar os governantes a operarem de maneira mais efetiva, eficiente e transparente (MELLO, 2006, PERES, 2007; CAVALCANTE, 2013; LIMA; ELIAS, 2019).

Para Silveira (2013), o estudo dedicou-se aos mecanismos de governança no setor público, especificamente sobre as responsabilidades de um corpo diretivo de entidades do setor público. Para o IFAC (2001), Slomski et al. (2008), Sobreira e Júnior (2017) e Lima e Elias (2019), o Estudo 13 destaca que os princípios fundamentais (transparência, integridade e responsabilidade em prestar contas), são refletidos em cada uma das recomendações, descritas no Quadro 1, com foco na responsabilidade do corpo governante e no caminho que podem fazer para confirmar a efetiva governança, sendo eles: padrões de comportamento; estruturas e processos organizacionais; controle; relatórios externos.

Quadro 1 - Recomendações de governança no setor público

Padrões de Comportamento	Estruturas e processos organizacionais	Controle	Relatórios externos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liderança</li> <li>• Código de conduta</li> <li>- Proibidade e propriedade</li> <li>- Objetividade, integridade e honestidade</li> <li>- Relacionamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsabilidade em prestar conta estatutária</li> <li>• Responsabilidade em prestar conta pelo dinheiro público</li> <li>• Comunicação com as partes e responsabilidades</li> <li>- equilíbrio e poder e autoridade; - o grupo do governo;- o presidente; - membros do grupo de governo não executivo; - administração executiva; - política de remuneração</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestão de risco</li> <li>• Auditoria interna</li> <li>• Controle interno</li> <li>• Orçamento</li> <li>• Administração financeira</li> <li>• Treinamento de pessoal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatórios anuais</li> <li>• Uso de normas contábeis apropriadas</li> <li>• Medidas de desempenho</li> <li>• Auditoria externa</li> </ul>

Fonte: IFAC (2001).

Para auxiliar no esclarecimento sobre as recomendações, faz-se necessário que sejam explicitados ponto a ponto, segundo o IFAC e outros autores, a seguir:

- **Padrões de Comportamento:** As normas de conduta são instrumento de fundamental importância para promover a orientação do comportamento dos agentes públicos de forma consoante com o objetivo dos órgãos em que eles desempenham suas funções. Os princípios

para o Aprimoramento da Conduta Ética no Serviço Público reconhecem o papel essencial de padrões elevados de conduta para garantir a lisura da Administração Pública (OCDE, 2011).

- **Estruturas e processo organizacionais:** Foram divididos pelo IFAC (2001) da seguinte forma: responsabilidades estatutárias; responsabilidade pelo dinheiro público; comunicação com as partes interessadas (sociedade); papéis e responsabilidades, que por sua vez fora subdividido em equilíbrio de poder e autoridade, grupo governante, presidente do grupo governante, membros do grupo governante não executivos, administração executiva e política de remuneração.

- **Controle:** Trata-se da rede de vários controles estabelecidos pela cúpula da administração da organização no apoio ao alcance dos objetivos das entidades, da efetividade e eficiência das operações, da confiança dos relatórios internos e externos, da complacência com as leis aplicáveis, regulamentações e políticas internas (SLOMSKI, 2008).

- **Relatórios Externos:** Quando o IFAC (2001) trata de relatórios externos, divide-os em quatro grupos: relatório anual; uso de normas contábeis; medidas de desempenho; e auditoria externa. É necessário que as demonstrações financeiras incluídas no relatório anual sejam preparadas de acordo com as normas internacionais de contabilidade pública e de acordo com a legislação aplicável. As normas contábeis são um pré-requisito para a responsabilidade em prestar contas e a conformidade com essas normas provém da confiança, consistência e transparência da informação financeira (SLOMSKI et al., 2008).

## METODOLOGIA

O presente estudo caracteriza-se como descritivo, para Gil (2010), pesquisas descritivas tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou a simples identificação da existência de relações entre variáveis e pretendem determinar a natureza dessa relação. A escolha desse tipo de pesquisa, deu-se em função da necessidade de identificar o perfil de governança da Câmara Municipal em estudo. Quanto à abordagem, classifica-se esta pesquisa como um estudo qualitativo e quantitativo, Gil (2010). Tendo em vista que a abordagem da pesquisa será quali-quantitativa, decidiu-se utilizar o método misto, pois, para Creswell (2007), este método combina os métodos das pesquisas quantitativas e qualitativas, assim como questões abertas e fechadas, com formas múltiplas de dados contemplando todas as possibilidades, incluindo análises estatísticas e análises textuais. Como técnica de coleta de dados utilizou-se a aplicação do questionário para medição da Governança do PSC/IFAC e análise documental.

Quanto ao questionário, esclarece-se que é estruturado, com perguntas fechadas e respostas pré-formuladas do *checklist* apresentado no *Appendix 1: Good Governance: a Checklist for Governing Bodies* do Estudo 13 PSC/IFAC para a Governança na Gestão Pública. Esse questionário foi aplicado aos 143 servidores municipais (cargos em comissão, servidores efetivos e estagiários), sendo esta a população da pesquisa. O referido roteiro foi traduzido e aplicado anteriormente por Silva et al. (2011), Silveira (2013), Silveira e Goulart (2016) e Sobreira e Junior (2019).

O questionário do Estudo 13 do IFAC possui 44 questões divididas de maneira a responder, se as recomendações do mesmo estão sendo praticadas pela instituição/indivíduo. As respostas foram assinaladas numa escala *Likert* de 5 pontos, indicando graus diferentes de concordância.

Em relação à pesquisa documental, esclarece-se que foi realizada com vistas a confrontar o conteúdo das respostas dos servidores no questionário para medição da Governança na Gestão Pública com a realidade praticada pela Gestão da Casa Legislativa. A pesquisa foi realizada em documentos utilizados como referência pela Câmara Municipal, uma vez que são essenciais ao processo e desenvolvimento das atividades fim do poder legislativo,

bem como em documentos, processos e pareceres de órgãos auditores da instituição legislativa, sendo estes: a Resolução nº 1.252/2016, que estabelece o Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Sant’Ana do Livramento; Lei nº 2.620/90, que estabelece o Estatuto dos Servidores Públicos; a Lei Orgânica do Município de Sant’Ana do Livramento de 03 de abril de 1990; a Constituição da República Federativa do Brasil; Lei 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, revisado e alterado pela Lei Complementar 131/2009, conhecida popularmente como Lei da Transparência; Lei Complementar 156/2016 que trata da Transparência da Gestão Fiscal; Lei nº 12527/2011, denominada LAI – Lei de Acesso a Informação; Relatório Resumido da Execução Orçamentária da Câmara Municipal de Vereadores; Lei Municipal nº 4242 de 27 de setembro de 2001 e alterada pela Lei Municipal nº 7444 de 27 de dezembro de 2018 que cria a UCCI – Unidade Central de Controle Interno do Município de Sant’Ana do Livramento; e outros documentos como Manifestações Conclusivas do Controle Interno sobre a Câmara Municipal de Vereadores de Sant’Ana do Livramento sob os códigos de barra dos documentos públicos de nº 31605131454829479; 31705131589107421 e 31805130035347539 correspondentes aos anos de 2016, 2017 e 2018, respectivamente; Processos do Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul de número 017218-0299/19-4; 002296-0200/16-0; e 004681-0200/17-0 referentes às gestões dos anos de 2015, 2016 e 2017 da Casa Legislativa.

Para triangulação dos dados será utilizada a análise interpretativa, que de acordo com Severino (2007, p. 59) é “interpretar em sentido restrito, é tomar uma posição própria a respeito das ideias enunciadas, é superar a estrita mensagem do texto, é ler nas entrelinhas”.

## ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção, são apresentados os resultados e a discussão a partir das respostas obtidas no questionário e análise documental. O processamento dos dados como um todo pode ser observado nos Quadros 2, 3, 4 e 5 a partir da média ponderada de cada variável do questionário, organizadas por dimensão (recomendação) do Estudo 13 do IFAC, sendo elas:

### a) Padrões de Comportamento (normas de conduta)

Quadro 2 - Média ponderada da dimensão “Padrões de Comportamento”

ITEM	AFIRMATIVAS	MÉDIA PONDERADA	RESULTADO
<b>1- PADRÃO DE COMPORTAMENTO (NORMAS DE CONDUTA)</b>			
<b>1.1 LIDERANÇA</b>			
1.1.1	A administração tem tomado medidas para garantir que seus membros pratiquem o exercício da liderança, agindo de acordo com altos padrões de conduta.	3,82	CONCORDA
<b>1.2 CÓDIGO DE CONDUTA</b>			
1.2.1	A administração possui um código formal de conduta que define as normas de comportamento às quais todos os servidores do órgão devem seguir.	4,23	CONCORDA
1.2.2	A administração avalia periodicamente a aderência ao código de conduta.	3,82	CONCORDA
<b>1.3 OBJETIVIDADE, INTEGRIDADE E HONESTIDADE</b>			
1.3.1	A administração possui mecanismos adequados para assegurar que os membros do corpo diretivo e demais servidores não sejam influenciados por preconceito, imparcialidade ou conflitos de interesses.	4,0	CONCORDA
<b>MÉDIA DO BLOCO PADRÕES DE COMPORTAMENTO</b>		<b>RESULTADO</b>	
<b>3,97</b>		<b>CONCORDA</b>	

Fonte: elaborado pelos autores com base nas respostas do questionário sobre governança (2019).

Pode-se perceber, no que tange à dimensão “Padrão de Comportamento”, que os servidores concordam com a existência de normas de conduta praticadas pela gestão da Casa Legislativa, visto que a média ponderada atribuída foi de 3,97, onde constatou-se que a administração atinge, de maneira razoável, os procedimentos necessários para alcançar os

padrões de comportamentos desejados, ainda que exista margem para se atingir altos padrões de conduta.

Dessa forma, em relação a liderança e ao código de conduta, constatou-se a partir da Lei nº 2.620/90, que estabelece o Estatuto dos Servidores Públicos, no Capítulo II que trata da Proibição, Acumulação de função e Responsabilidades do servidor, mais especificamente no Artigo 152, que prevê a regulação do comportamento dos servidores públicos, proibindo ao servidor qualquer ação ou omissão capaz de comprometer o decoro e a dignidade da função pública, ferir a disciplina e a hierarquia, prejudicar a eficiência do serviço ou causar dano a administração pública. Durante a aplicação do questionário, um dos entrevistados comentou que quando há a necessidade de avaliar a aderência ao código de conduta os vereadores utilizam-se da Comissão de Ética, constante no Artigo 54 da Resolução nº 1.252/2016, que estabelece o Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Sant’Ana do Livramento, para deliberar a respeito dos casos e acontecimentos isoladamente. O mesmo artigo contempla o quarto item do questionário, correspondente à “objetividade, integridade e honestidade”, onde compete à Comissão de Ética Parlamentar processar as denúncias de infrações à ética e ao decoro parlamentar. Consta, também, na Lei nº 2.620/90, que estabelece o Estatuto dos Servidores Públicos, na Seção IV, dos Artigos 186 ao 227, deliberação sobre o Processo Administrativo Disciplinar, em que lista todos os procedimentos para instauração de comissão de inquérito, julgamento e dá outras providências, sempre com o intuito de que o processo administrativo precede a demissão, penalidades ou providências para atos que violem o interesse público.

Dessa forma, confrontando a opinião dos vereadores no item 1.3.1, em que atribuíram média ponderada 4.0, percebe-se que existem mecanismos corretivos/punitivos, entretanto, não há qualquer regra, programa ou ferramenta adequada para assegurar que os servidores não sejam influenciados.

#### b) Estruturas e processos organizacionais

Quadro 3 - Média ponderada da dimensão “Estruturas e Processos Organizacionais”

ITEM	AFIRMATIVAS	MÉDIA PONDERADA	RESULTADO
<b>2- ESTRUTURAS E PROCESSOS ORGANIZACIONAIS</b>			
<b>2.1 LEI DE RESPONSABILIDADE</b>			
2.1.1	A administração possui medidas eficazes para garantir a conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis, além de outras fontes difusoras de boas práticas.	3,94	CONCORDA
<b>2.2 PRESTAÇÃO DE CONTAS DE DINHEIRO PÚBLICO</b>			
A administração possui medidas apropriadas para assegurar que os recursos públicos sejam:			
2.2.1	devidamente salvaguardados.	4,41	CONCORDA
2.2.2	usados de maneira econômica, eficiente, eficaz, adequada, e com a devida destinação.	4,11	CONCORDA
2.2.3	utilizados de acordo com a legislação aplicável.	4,23	CONCORDA
<b>2.3 COMUNICAÇÃO COM OS STAKEHOLDERS</b>			
A administração possui:			
2.3.1	canais de comunicação com as partes interessadas sobre o papel, missão, objetivos e desempenho do órgão.	4,11	CONCORDA
2.3.2	processos adequados para garantir que esses canais operem efetivamente em prática.	3,94	CONCORDA
A administração:			
2.3.3	dá publicidade aos atos de nomeação de seu corpo diretivo.	4,17	CONCORDA
2.3.4	divulga publicamente os nomes de todos os membros do corpo diretivo, juntamente com suas respectivas funções.	4,05	CONCORDA
<b>2.4 FUNÇÕES E RESPONSABILIDADES</b>			
2.4.1	Existe uma divisão claramente definida de responsabilidades nos departamentos de direção do órgão, de modo a garantir um equilíbrio de poder e responsabilidade.	4,23	CONCORDA
Oe gestores do órgão:			
2.4.2	Os gestores do órgão reúnem-se regularmente.	3,88	CONCORDA
2.4.3	Os gestores do órgão exercem, com efetividade, liderança e controle sobre a entidade.	3,84	CONCORDA
2.4.4	Os gestores do órgão acompanham a gestão executiva.	4,0	CONCORDA
2.4.5	Os membros do corpo diretivo recebem treinamento ao assumirem o cargo de direção, ou posteriormente se necessário.	3,58	CONCORDA

2.4.6	A administração possui medidas apropriadas para garantir que se tenha acesso a todas as informações relevantes, assessoramento e recursos necessários para permitir desempenhar suas funções de forma eficaz.	4,17	CONCORDA
2.4.7	O Quadro de controle estratégico inclui um calendário formal para assuntos especificamente reservados à decisão coletiva do corpo dirigente.	3,58	CONCORDA
A administração possui processos bem definidos e documentados para:			
2.4.8	a política de desenvolvimento, implementação e revisão.	4,11	CONCORDA
2.4.9	tomada de decisões, acompanhamento, controle e informação.	4,29	CONCORDA
2.4.10	Administração possui procedimentos formais e regulamentação financeira para realização de suas atividades.	4,47	CONCORDA
Quando o corpo diretivo for responsável por fazer as nomeações, existe um processo formal para garantir que essas nomeações sejam feitas:			
2.4.11	em conformidade com os critérios especificados.	4,0	CONCORDA
2.4.12	com base no mérito e capacidade do indivíduo para realizar um papel definido dentro do órgão.	3,58	CONCORDA
2.4.13	Quando o corpo é responsável por indicar seus dirigentes, tais indicações são consideradas em sua totalidade pela administração.	3,58	CONCORDA
2.4.14	O papel do presidente do órgão é definido formalmente, e inclui a responsabilidade de proporcionar uma liderança eficaz para o corpo diretivo e para as atividades da entidade como um todo.	4,11	CONCORDA
Os gestores que não fazem parte do corpo efetivo do órgão são:			
2.4.15	independentes para gerenciar.	3,41	CONCORDA
2.4.16	livre de quaisquer outras relações que possam interferir na formação de juízo independente sobre questões de estratégia, desempenho, recursos e normas de conduta.	3,35	CONCORDA
Quando a administração é responsável por fazer as nomeações de servidores não efetivos do órgão, essas nomeações são:			
2.4.17	por período definido.	4,05	CONCORDA
2.4.18	sujeitas a um processo de avaliação formal.	3,05	CONCORDA
2.4.19	O Diretor Administrativo possui responsabilidade sobre todos os aspectos executivos da gestão.	4,05	CONCORDA
2.4.20	O Diretor Administrativo presta contas ao corpo deliberativo para o melhor desempenho da entidade e implementação de políticas que regem todo o órgão.	4,0	CONCORDA
2.4.21	As atribuições, o mandato, a remuneração e a avaliação de servidores não-efetivos em cargos de função comissionada são claramente definidas.	3,76	CONCORDA
2.4.22	A administração possui assessoria responsável pelo aconselhamento adequado em questões financeiras e para a manutenção de um sistema eficaz de controle interno e financeiro.	4,58	CONCORDA
2.4.23	A administração possui assessoria responsável pela garantia de que os procedimentos, regulamentos, legislação e outras declarações de boas práticas aplicáveis ao órgão sejam respeitadas.	4,58	CONCORDA
2.4.24	A administração possui procedimento formal e transparente para o desenvolvimento da política de remuneração de seus cargos diretivos.	4,41	CONCORDA
2.4.25	O relatório anual de gestão do órgão inclui uma declaração sobre a política de remuneração e os detalhes da remuneração dos membros do corpo diretivo.	3,94	CONCORDA
<b>MÉDIA DO BLOCO ESTRUTURAS E PROCESSOS ORGANIZACIONAIS</b>		<b>RESULTADO</b>	
<b>3,99</b>		<b>CONCORDA</b>	

Fonte: elaborado pelos autores com base nas respostas do questionário sobre governança (2019).

Em relação ao item 2.1.1, constatou-se que a Câmara Municipal de Vereadores de Sant'Ana do Livramento, garante a conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis as boas práticas utilizando-se da Lei Orgânica do Município de Sant'Ana do Livramento de 03 de abril de 1990, da Resolução nº 1.252/2016, que estabelece o Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Sant'Ana do Livramento, e da Lei nº 2.620/90, que estabelece o Estatuto dos Servidores Públicos.

No que tange a este tópico, pode-se afirmar que a Seção II, do Artigo 151 ao 154, que trata da prestação e tomada de contas, garante que o balanço geral anual deverá ser encaminhado ao Tribunal de Contas do Estado, bem como trata das obrigações da Comissão de Finanças e Orçamento, onde instrui sobre a elaboração dos balancetes mensal e anual da Câmara, assim como da prestação e apuração das contas da Prefeitura Municipal.

Em relação aos itens 2.2.2 e 2.2.3, em que os servidores atribuíram uma média ponderada de 4,11 e 4,23, respectivamente, pode-se verificar que o Artigo 50 da Resolução nº 1.252/2016, que estabelece o Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Sant'Ana do Livramento, propõe deliberações referentes à matéria tributária, abertura de créditos, empréstimos públicos, dívida pública e outros que direta ou indiretamente alterem a despesa ou a receita do Município e acarrete responsabilidades para o erário municipal, corrobora e reforça



a resposta dos questionários, bem como instrui a Comissão de Finanças e Orçamento e demais vereadores a tomar essas medidas, corroborando portanto, com o que afirma o IFAC (2001).

No que se refere aos itens 2.3.1 e 2.3.2, em que os servidores atribuíram médias ponderadas de 4,11 e 3,94, respectivamente, pode-se afirmar que em relação ao público interno à Casa Legislativa, nada consta nos documentos observados nesta pesquisa, contudo, percebeu-se durante o período de observação a adesão dos servidores públicos a grupos de redes sociais como o *WhatsApp* e *Messenger*, entretanto, estes não podem ser considerados como canais de comunicação oficiais ou formais por serem de iniciativa dos próprios servidores públicos e não da Casa Legislativa, contrapondo a opinião expressa nas respostas do questionário aplicado.

Pode-se verificar a inexistência de canais de comunicação com os *stakeholders* (público interno), o que contrapõe a proposição do IFAC (2001), que diz que as instituições públicas devem estabelecer canais de comunicação com seus *stakeholders* sobre a missão da entidade, funções, objetivos e desempenho, e procedimentos adequados para garantir que esses canais operem efetivamente na prática, bem como, assegurar procedimentos claros aos servidores públicos, para que eles possam expressar suas preocupações ou reclamações sobre a má administração, violação da lei ou problemas éticos, em um ambiente em que eles estarão suportados e protegidos contra represálias.

Ainda, quanto aos *stakeholders* (*público externo*), de que trata o item 2.3.1 do questionário, pode-se verificar que há uma coluna semanal em jornal de circulação local, que os vereadores utilizam para divulgar as ações desenvolvidas, bem como, prestar contas das atividades da Câmara Municipal. Cabe destacar, que todos os vereadores possuem uma página oficial na rede social *Facebook* onde geram conteúdo informacional. Os vereadores contam também com o site oficial da Câmara Municipal e dois assessores de imprensa da Casa Legislativa para elaborar *releases* e registros fotográficos.

No tocante ao subgrupo 2.4 “Funções e Responsabilidades”, do item 2.4.1 ao 2.4.2 em que os servidores apontaram médias que vão do 3,05 (média mínima) 4,58 (média máxima), verifica-se que em relação ao item 2.4.2, tem-se no Artigo 55 a 67 no tocante ao funcionamento das comissões permanentes a explícita determinação do dia em que devem acontecer as reuniões, bem como o passo a passo dos procedimentos e processos que devem ser realizados.

Outrossim, cabe esclarecer que as sessões plenárias que ocorrem às segundas, terças e quartas-feiras, são compostas pela Comissão Representativa, estabelecida pela Seção IV da Resolução nº 1.252/2016, que estabelece o Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Sant’Ana do Livramento, sendo constituída pelos membros da mesa diretiva e demais vereadores, e que também é pautada com regras e deliberações instituídas no Regimento Interno da instituição. Dessa forma, compreende-se que a concordância dos servidores municipais faz sentido, frente a realidade documental e operacional, visto que no período da observação percebeu-se uma rotina e cultura fortemente pré-estabelecida de horários e datas para os acontecimentos dos ritos legislativos.

No que corresponde ao treinamento dos membros do corpo diretivo, do item 2.4.5, tem-se claro de que nada consta de obrigatoriedade em qualquer documento analisado, contudo os respondentes afirmaram que a Câmara Municipal disponibiliza recursos específicos para o pagamento de cursos, diárias e transporte correspondentes, se necessário ou for da vontade dos membros do corpo diretivo ou de qualquer outro funcionário, desde que atenda aos objetivos da administração pública.

Relativamente aos itens 2.4.7, 2.4.8 e 2.4.9, em que os servidores atribuíram uma média ponderada de 3,58; 4,11 e 4,29, respectivamente, pode-se afirmar que estão corretos em sua afirmação, uma vez que a Resolução nº 1.252/2016, que estabelece o Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Sant’Ana do Livramento, propõe do Artigo 26 ao 107 a descrição dos processos e procedimentos, opções de ações para cada situação acordada, em especial

esclarece-se que há uma descrição para cada função, seja da mesa diretiva, comissão ou vereador.

Em relação ao item 2.4.13, em que os servidores atribuíram média ponderada de 3,58, refere-se justamente a Seção II, nos Artigos 24 e 25 da Resolução nº 1.252/2016, que estabelece o Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Sant'Ana do Livramento, em que trata das eleições para renovação da Mesa Diretora e das Comissões Permanentes, determinando que estas deverão realizar-se a cada um ano na última sessão ordinária de cada sessão legislativa e a posse de seus membros no primeiro dia útil do ano subsequente. Além do que, estabelece para a eleição dos cargos da Mesa em que, cada candidato em primeira votação deverá obter os votos da maioria absoluta dos Vereadores para ser eleito. Para os cargos em que os candidatos não atingirem esta maioria absoluta submete-se a nova votação, sendo considerados eleitos os que obtiverem maioria simples, e em caso de empate, a escolha recairá sobre o Vereador de maior idade dentre os concorrentes ao cargo, nesta votação. Dessa forma, percebe-se que de fato, a afirmativa é praticada pela gestão da Câmara de Vereadores observada.

Sobre os itens 2.4.17 e 2.4.18, em que os servidores atribuíram médias 4,05 e 3,05, respectivamente, o Artigo 36 da Lei 2620/1990 que institui a Lei Orgânica do Município de Sant'Ana do Livramento de 03 de abril de 1990, corrobora com a opinião dos servidores municipais, no sentido de que esclarece a criação dos cargos por lei em número e remuneração certos e com atribuições definidas de chefia, assistência ou assessoramento, declarando sua livre nomeação e exoneração. Já o parágrafo 2º do Artigo 36, informa que a lei deverá estabelecer requisitos específicos de escolaridade, habilitação profissional, saúde e outros para investidura em cargos em comissão, ou seja, que serão exigidos requisitos mínimos para que os indivíduos postulantes aos cargos em comissão possam ser nomeados.

Em relação aos itens 2.4.22 e 2.4.23, em que os servidores atribuíram média 4,58 para ambas afirmativas, tem-se na lista de servidores efetivos emitida pelo Departamento de Pessoal da Câmara Municipal de Vereadores de Sant'Ana do Livramento à estes pesquisadores quando do início desta pesquisa, um cargo de contador e outro de procurador jurídico, confirmando a opinião dos servidores municipais, constata-se a existência de profissionais da área contábil e jurídica que prestam apoio e demandam a garantia de boas práticas aplicáveis ao órgão.

Concluindo a recomendação do Estudo 13 do IFAC (2001), “Estruturas e Processos Organizacionais”, tem-se os itens 2.4.24 e 2.4.25, que tratam da política de remuneração dos cargos diretivos, onde os servidores atribuíram as médias 4,41 e 3,94, respectivamente, em que expressaram concordância com os itens.

O Portal da Transparência, localizado no site da Câmara Municipal de Vereadores de Sant'Ana do Livramento, conforme a figura 3, confirmam a opinião dos servidores, no que tange aos esclarecimentos sobre as políticas e dão publicidade aos detalhes da remuneração dos membros do corpo diretivo e demais colaboradores. Contudo, cabe salientar que no mês de agosto de 2019, ao realizar a pesquisa com os nomes dos servidores públicos, percebeu-se que não havia informações sobre os servidores públicos efetivos pertinentes ao cargo/função e especialmente a remuneração, o que contraria a Lei 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, principalmente no que tange ao Artigo 48, revisado e alterado pela Lei Complementar 131/2009, conhecida popularmente como Lei da Transparência e pela Lei Complementar 156/2016. Além de ir de encontro ao Artigo 6 da Lei nº 12527/2011, denominada LAI – Lei de Acesso a Informação que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas, enquanto que para os cargos em comissão e estagiários as informações estavam disponíveis.

A Figura 3, apresenta a interface do site da Câmara de Vereadores de Sant'Ana do Livramento, no link que trata do Portal da Transparência, no item “Salários por colaborador” onde realizou-se uma consulta direcionada a um nome aleatório da lista de servidores públicos

efetivos da Casa Legislativa, em que o nome ou qualquer identificação foi preservada, no entanto mantém-se o objetivo de evidenciar a falha cometida.

Figura 3 - Interface do Portal da Transparência no item “Salários por colaborador” 1

The screenshot shows the PRONIM 519 portal interface. At the top, there is a navigation menu with items like 'Administração', 'Receitas', 'Despesas', etc. Below the menu, there are search and filter options. The main content area displays 'Salários por Colaborador' with a table that currently shows 'Não há informações.' (No information available).

Fonte: site da Câmara Municipal de Vereadores de Sant’Ana do Livramento (2019).

A Figura 4, explicita o que foi comentado anteriormente, no que tange às remunerações dos servidores em comissão, nesse caso o salário dos vereadores municipais, embora esteja descrito, as informações não são claras, como por exemplo pode-se observar o total de descontos da remuneração observada.

Figura 4 - Interface do Portal da Transparência no item “Salários por colaborador” 2

The screenshot shows the PRONIM 519 portal interface. At the top, there is a navigation menu with items like 'Administração', 'Receitas', 'Despesas', etc. Below the menu, there are search and filter options. The main content area displays 'Salários por Colaborador' with a table showing salary details for a collaborator.

Matrícula	Tipo da Folha	Nome	Cargo	Vínculo Empregatício	Salário Base	Proventos	Vantagens	Vencimentos Totais	Descontos	Líquido
0000	Folha Mensal		Vereador	Vereador	R\$ 6.646,42	R\$ 6.646,42	R\$ 0,00	R\$ 6.646,42	R\$ 5.452,54	R\$ 1.193,88

Below the table, there is a section for 'Detalhes de Servidor Efetivo' with the following information:

- Salário Base:** Corresponde ao salário contratual, cargo efetivo, função gratificada ou cargo comissionado.
- Proventos:** É composto pela soma dos valores de cargo efetivo, função gratificada, cargo comissionado, horas extras, benefícios, férias, 12º salário, indenizações e outros ganhos.
- Vantagens:** É composto pela soma dos valores de salário família e outros ganhos de pagamento abstrato, ou seja, não pode sofrer descontos.
- Vencimentos Totais:** É o resultado da soma dos proventos com as vantagens.
- Descontos:** É composto pela soma dos descontos de encargos (exemplo: Imposto de Renda Retido na Fonte e Contribuição Previdenciária), os convênios de empréstimos, plano de saúde e outros.
- Líquido:** É o resultado da subtração dos vencimentos totais com os descontos totais.

Fonte: site da Câmara Municipal de Vereadores de Sant’Ana do Livramento (2019).

Ao observar todas as informações disponíveis no site, mais especificamente, no link correspondente ao Portal da Transparência, pode-se compreender que ao confrontar a opinião dos servidores com a realidade dos fatos, percebeu-se que a gestão da Casa Legislativa possui um procedimento formal e transparente para o desenvolvimento das políticas de gestão fiscal, transparência e acesso a informação, contudo, quanto a possuir uma declaração sobre a política de remuneração ou sobre detalhar a remuneração, verificou-se a existência de uma lacuna no período de exposição da informação em sua totalidade, salienta-se que em consulta recente, no mês de novembro de 2019, os dados de todos os servidores públicos estavam disponíveis.

Já em relação ao estabelecimento do valor da remuneração, salienta-se que esta cumpre o previsto no Art. 29 da Constituição Federal Brasileira, em que prevê que a remuneração deverá ser estipulada com base na remuneração dos deputados estaduais, sendo que esta deverá considerar ainda o número total oficial da população do município. Em relação ao comentado, o IFAC (2001) faz suas considerações, em que afirma que as remunerações dos membros da alta administração precisam ser suficientes para atraí-los e conservá-los na gestão da entidade, que precisa estabelecer um procedimento formal e transparente para desenvolver políticas de remuneração do executivo e para fixar os pacotes de remuneração individual. O IFAC aponta ainda que não é apropriado que os membros estejam envolvidos diretamente com a sua própria remuneração, o que não acontece no sistema Brasileiro como um todo, onde os legisladores,

independentemente da esfera em que atuam tem que votar ou vetar as remunerações dos poderes, o que entende-se como uma falha legal, pois está prevista no Art. 29 da Constituição Federal, que precisa ser reconsiderada para que de fato possam ser cumpridas as boas práticas de governança.

Em relação aos demonstrativos contábeis cabe salientar, que estes estão disponíveis e são atualizados e divulgados a cada mês/período encerrado, sendo divididos em balanço financeiro, balanço orçamentário, balanço patrimonial, demonstração do fluxo de caixa e demonstração das variações patrimoniais. Os documentos podem ser acessados diretamente no site da Câmara Municipal de Vereadores ou no site do Tribunal de Contas da União.

### c) Controle

Quadro 4 - Média ponderada da dimensão “Controle”

ITEM	AFIRMATIVAS	MÉDIA PONDERADA	RESULTADO
<b>3- CONTROLE</b>			
<b>3.1 GESTÃO DE RISCOS</b>			
3.1.1	A administração toma medidas para assegurar que sistemas eficazes de gestão de riscos sejam estabelecidos como parte do Quadro de controle interno.	4,23	CONCORDA
<b>3.2 AUDITORIA EXTERNA</b>			
3.2.1	A administração toma medidas para assegurar que uma função de auditoria interna eficaz seja estabelecida como parte do Quadro de controle interno.	4,0	CONCORDA
<b>3.3 COMISSÕES DE AUDITORIA</b>			
3.3.1	A administração possui uma comissão de auditoria, compreendendo membros do Quadro efetivo e que não estejam em função de diretoria, com a responsabilidade pela revisão independente da estrutura de controle e de processo de auditoria externa.	3,35	CONCORDA
<b>3.4 CONTROLE INTERNO</b>			
A administração toma medidas para garantir que uma estrutura eficaz de controle interno:			
3.4.1	Seja estabelecida.	4,17	CONCORDA
3.4.2	Funcione na prática.	3,88	CONCORDA
3.4.3	A administração menciona em seu relatório anual de gestão uma declaração sobre a eficácia do controle interno do órgão.	3,64	CONCORDA
<b>3.5 ORÇAMENTAÇÃO E GESTÃO FINANCEIRA</b>			
3.5.1	A administração possui procedimentos que assegurem uma gestão financeira e orçamentária eficiente e eficaz.	4,23	CONCORDA
<b>3.6 TREINAMENTO E GESTÃO DE PESSOAL</b>			
3.6.1	A administração desenvolve programas de treinamento para assegurar que os servidores sejam capacitados a realizar suas atividades necessárias.	4,17	CONCORDA
<b>MÉDIA DO BLOCO CONTROLE</b>		<b>RESULTADO</b>	
3,96		CONCORDA	

Fonte: elaborado pelos autores com base nas respostas do questionário sobre governança (2019).

Em relação a gestão de riscos, correspondente ao item 3.1.1, pode-se afirmar que não há qualquer registro formal ou informal que protocole ou endosse a existência de um plano de gestão de riscos para a Casa Legislativa de Sant’Ana do Livramento, sendo que a média ponderada auferida pelos servidores municipais para este item foi de 4,23, ou seja, eles concordam com a existência de um plano de gestão de riscos que não existe.

Em relação aos itens de 3.1.1 a 3.4.2 que tratam da Auditoria Externa, Comissões de Auditoria e Controle Interno, em que os servidores estabeleceram uma média ponderada acima de 3,0 para todos os itens, tem-se no papel da controladoria municipal, o UCCI – Unidade Central de Controle Interno do município de Sant’Ana do Livramento, localizada no prédio principal da Prefeitura Municipal de Sant’Ana do Livramento e criada pela Lei Municipal nº 4242 de 27 de setembro de 2001 e alterada pela Lei Municipal nº 7444 de 27 de dezembro de 2018, como ator central de auditoria (órgão fiscalizador) do município de Sant’Ana do Livramento nas esferas legislativa e executiva, entretanto, salienta-se que a Câmara Municipal em si, não possui órgão interno de controle.

Cabe salientar que Artigo 31 da Constituição Federal prevê que o controle interno da Câmara Municipal deverá ser exercido pela Controladoria, Conselhos ou Tribunais de Conta dos Municípios, quando houver (BRASIL, 1988). Dessa forma, entende-se que há auditoria

interna como afirmaram os servidores municipais, no entanto, percebeu-se durante o período de coleta de dados que a ideia de controle interno não está bem definida para os servidores, alguns responderam que quando há necessidade de instaurar inquérito ou investigar quaisquer fato/acidente, é acionada a Comissão de Ética Parlamentar, sendo de responsabilidade desta deliberar sobre os fatos e acontecimentos internos da Casa Legislativa, evidenciando assim que mesmo que os servidores tenham concordado com a afirmação, o conceito de controle interno não está claro para todos os pares da Câmara Municipal.

Ainda sobre os itens de 3.1.1 a 3.4.3, pode-se afirmar que a UCCI – Unidade Central de Controle Interno do Município de Sant’Ana do Livramento realiza auditorias regulares na Câmara Municipal de Vereadores, fato que pode ser comprovado pelos códigos de barra dos documentos públicos de nº 31605131454829479; 31705131589107421 e 31805130035347539 que são dos anos de 2016, 2017 e 2018 respectivamente, e tratam de Manifestações Conclusivas do Controle Interno sobre a Câmara Municipal de Vereadores de Sant’Ana do Livramento, como pode-se acompanhar no trecho a seguir, o parecer trata de avaliação da situação financeiro-contábil da instituição

Através deste, esta Unidade de Controle Interno registra a grande dificuldade na obtenção das informações financeiro-contábeis, para a elaboração tempestiva, de seus relatórios. Tanto para subsidiar a Manifestação Conclusiva do Controle Interno, bem como os Pareceres de Contas de Gestão e de Governo, em conformidade com a Resolução TCE nº 1099/2018. Ainda em 04 de janeiro de 2018, o Ofício UCCI nº 002/2019, cientificou o Legislativo Municipal da necessidade da observância dos prazos do TCE/RS, inclusive, enumerando a documentação necessária à análise. [...] (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2019).

Salienta-se que o documento é gerado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, gerado por meio dos dados e informações inseridas no sistema do TCE pela Câmara Municipal de Vereadores de Sant’Ana do Livramento e posteriormente são auditados bimestralmente pelo Tribunal de Contas do Estado e pela Unidade de Controle Interno Municipal. Esta apuração corrobora com o escrito por Slomsky et al. (2008), em que afirma que uma função de auditoria interna necessita garantir a revisão sistemática, a avaliação e os relatórios da adequação dos sistemas gerenciais, financeiros, operacionais e controles orçamentários, onde pode-se confirmar a real existência e prática de auditoria interna por parte de instituição de auditoria do município de Sant’Ana do Livramento.

Já em relação ao conteúdo dos documentos observados nesta análise, pode-se perceber durante a leitura do documento “Manifestação Conclusiva do Controle Interno”, correspondente ao período do 3º quadrimestre do exercício de 2017, incongruências nas informações prestadas e publicadas nos meios de comunicação de livre circulação, como demonstrado pela Figura 5, o que remete à conclusão de que mesmo que a instituição municipal receba auditorias regulares internas ou externas, os resultados apontados devem ser observados com o intuito de verificar se as ações praticadas correspondem minimamente às boas práticas da governança. Neste caso, especificamente, as informações auditadas vão de encontro ao princípio da prestação de contas de dinheiro público e da lei de responsabilidade que compõe a recomendação “Estrutura e processos organizacionais”, percebendo neste item quesitos que não favorecem a governança na Câmara Municipal estudada.

Figura 5 - Parecer constante na “Manifestação Conclusiva do Controle Interno” correspondente ao período do 3º quadrimestre do exercício de 2017

17 - Publicação do Relatório de Gestão Fiscal

As publicações e divulgações dos Relatórios de Gestão Fiscal - RGF, relativas ao 3º Quadrimestre de 2017, foram efetuadas pelo Poder Legislativo conforme estabelecido nas Resoluções e Instruções Normativas do TCE-RS e na forma do disposto nas Portarias da STN, no prazo fixado no § 2º do art. 55 da LRF.

Observações: Neste item, cabe a informação de que, foram verificadas algumas divergências, na apresentação dos dados relativos a Despesa Líquida com Pessoal, sendo que pelo RVE, a informação foi que a publicação seria no Jornal A Plateia, edição de 30/01/2018, porém, a mesma ocorreu na edição do dia 29/01/2018 do Jornal Cidades. Ainda, o valor publicado, tanto no Jornal Cidades, como o publicado no site da Câmara, referente ao valor da Despesa Total com Pessoal, correspondeu a R\$ 5.830.355,01, os quais equivaleram a 3,08% sobre a receita corrente líquida. Divergindo, desta forma, do RGF - modelo 14, o qual conteve R\$ 5.118.646,19, correspondentes a 2,71% sobre a RCL.

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 2017.

No que tange ao item 3.4.3, em que os servidores concederam média ponderada de 3,64, percebe-se que não há clareza no entendimento do que representa uma unidade de auditoria interna, bem como o desconhecimento acerca da existência de um relatório de gestão anual. Salienta-se que foi procurado nos sites da Câmara Municipal e Prefeitura Municipal, assim como foi perguntado pessoalmente a servidores públicos da secretaria da instituição se havia algum tipo de documento ou relatório anual de gestão, em que não foi encontrado nenhum documento do tipo a não ser as atas com os registros de cada sessão ordinária ou extraordinária.

Em relação ao item 3.5.1, tem-se no Relatório Resumido de Execução Orçamentária a comprovação de que de fato existem procedimentos para tal fim. O relatório é emitido bimestralmente pelo TCE - Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, por meio de um banco de dados, denominado, SIAPC - Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas, alimentado pelo setor de Contabilidade da Câmara Municipal. Em conversa com auxiliar legislativo, pode-se perceber que a alimentação do sistema é contínua e, a partir desse processo é possível gerir, informar e controlar o orçamento e finanças da Casa Legislativa.

#### d) Relatórios externos

Quadro 5 - Média ponderada da dimensão “Relatórios Externos”

ITEM	AFIRMATIVAS	MÉDIA PONDERADA	RESULTADO
<b>4- RELATÓRIOS EXTERNOS</b>			
<b>4.1 RELATÓRIO ANUAL</b>			
4.1.1	A administração elabora periodicamente um relatório de gestão objetivo, equilibrado e compreensível.	3,58	CONCORDA
4.1.2	O relatório anual contém uma declaração explicando as responsabilidades do corpo diretor.	3,64	CONCORDA
4.1.3	A administração declara, em seu relatório de gestão, que cumpriu com as normas ou códigos de governança corporativa.	3,52	CONCORDA
4.1.4	A administração dá garantias que as demonstrações financeiras estejam em conformidade com os padrões e práticas adotadas no setor público.	4,11	CONCORDA
<b>4.2 MEDIDAS DE DESEMPENHO</b>			
4.2.1	A administração institui e divulga indicadores de desempenho pertinentes.	3,23	CONCORDA
<b>4.3 AUDITORIA EXTERNA</b>			
4.3.1	A administração tem tomado medidas para assegurar que a relação com seus auditores externos é profissional e objetiva.	4,05	CONCORDA
<b>MÉDIA DO BLOCO RELATÓRIOS EXTERNOS</b>		<b>RESULTADO</b>	
3,69		CONCORDA	

Fonte: elaborado pelos autores com base nas respostas do questionário sobre governança (2019).

Analisando os itens individualmente, tem-se o item 4.2.1, em que os servidores concordaram, atribuindo média ponderada no valor de 3,23, pode-se constatar que não há evidências nos portais da transparência tão pouco nos documentos analisados sobre a existência ou proposição de indicadores de desempenho.

No que tange ao item 4.3.1, em que os servidores atribuíram média ponderada de 4,05, pode-se afirmar que de fato a opinião dos servidores confere com o evidenciado por estes pesquisadores, tanto em conversa com auxiliar administrativo e o setor de contabilidade que fornecem as informações pertinentes a auditoria do TCE/RS no SIAPC - Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas, quando da parte do próprio Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, conforme pode-se conferir nos processos de número 017218-0299/19-4; 002296-0200/16-0; e 004681-0200/17-0 referentes às gestões dos anos de 2015, 2016 e 2017 da Casa Legislativa, respectivamente. Ao longo da leitura dos processos que contém em torno de 100 páginas cada um, pode-se perceber que a auditoria realizada pelo Tribunal Contas do Estado do Rio Grande do Sul é profissional, objetiva e aponta irregularidades como pagamento irregular de gratificação incorporada, irregularidade na contratação de empresa para fornecimento de cartão alimentação; irregularidade na empresa

intermediadora de estágio sem licitação; irregularidade na contratação de empresa de informática por inexigibilidade de licitação; divergência entre as informações encaminhadas ao TCE pelo SIAPC e as disponibilizadas “*in loco*”; divergências e inadequada utilização de registros extra orçamentários; inconsistência na prestação de contas e inexistência de parecer e julgamento acerca das mesmas; ausência de recolhimento integral das contribuições patronais.

Aponta-se que para o ano de 2017, até a presente data não havia ocorrido julgamento do processo, tendo em vista preservar o interesse das partes, o conteúdo deste não foi utilizado, tão pouco citado. Os demais gestores citados tiveram prazo para apresentar defesa diante dos apontamentos e posteriormente foram julgados segundo a jurisprudência e decisão do Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, contudo, como na discussão anterior, onde trata-se das auditorias internas, percebeu-se na análise desta recomendação que as auditorias externas são de fato cumpridas, todavia, o conteúdo destes documentos versam sobre temas contrários ao que propõem os princípios de governança listados pelo Relatório *Cadbury*, bem como, ao que é recomendado pelo Estudo 13. A partir disso, compreende-se, novamente, que embora haja auditoria, como prescreve a recomendação “Relatórios Externos”, os conteúdos destas inspeções devem ser considerados como fonte de dados para a análise da governança, pois, as ações praticadas, neste caso, em nada contribuem para que a instituição atinja a governança em sua totalidade e atenda aos princípios fundamentais da boa governança.

Salienta-se que estes processos foram solicitados por meio de um pedido de acesso a informação no sistema do TCE/RS, protocolado sob o número 017218-0299/19-4, sendo que em torno de 20 dias foi recebido por correio eletrônico um link de acesso aos processos, em que estes pesquisadores responsabilizaram-se por utilizar as informações para fins estritamente acadêmicos.

## **1. Conclusão**

Tendo em vista os resultados analisados, pode-se concluir que a presente pesquisa atingiu o objetivo proposto de analisar como se configura a Governança na Gestão Pública na Câmara Municipal de Sant’Ana do Livramento /RS à luz do Estudo 13, visto que, realizou-se a análise da governança a partir da opinião dos servidores municipais.

No que tange a análise das recomendações do Estudo 13 do PSC/IFAC (2001), percebeu-se que na recomendação “Padrões de Comportamento”, a Câmara de Vereadores não possui mecanismos adequados para assegurar que os membros da Casa Legislativa não sejam influenciados por preconceito, imparcialidade ou conflitos de interesses. Em relação a recomendação que compõe o bloco “Estruturas e Processos Organizacionais” os itens que tratam da Lei de responsabilidade, prestação de contas de dinheiro público, funções e responsabilidade são atendidos conforme as especificidades das recomendações, exceto quando da comunicação com os *stakeholders* em que a comunicação interna demonstra-se falha, bem como na questão da remuneração, que embora amparado pela constituição federal, não colabora para o desenvolvimento das boas práticas da governança.

Quanto a recomendação “Controle”, pode-se perceber que de fato existem auditorias internas e que estas são regulares e praticadas por órgão idôneo e capacitado para tal fim, contudo percebe-se incongruências nas informações auditadas pelo UCCI – Unidade Central de Controle Interno e publicadas, o que remete à conclusão de que os resultados apontados devem ser observados com o intuito de verificar se as ações praticadas correspondem minimamente às boas práticas da governança. Por fim na recomendação que trata dos “Relatórios Externos” em que, comprovou-se a existência de auditoria externa, periódica e realizada pelo Tribunal de Contas do estado do Rio Grande do Sul, através dos processos disponibilizados por meio da LAI - Lei de Acesso a informação. Verificou-se, contudo, no conteúdo dos processos analisados o apontamento de diversas irregularidades cometidas por

gestões anteriores, causando o enfraquecimento da credibilidade da entidade diante da opinião dos servidores.

Cabe salientar que não há como medir se a governança é fraca, média ou forte, tão pouco este é o objetivo da pesquisa, porém, entende-se que o resultado da pesquisa pode servir de alerta para os pontos em que a entidade pode melhorar, evoluir e ampliar o seu entendimento e ação para as boas práticas de governança. Nesta análise, percebeu-se que não há planejamento das ações para que se obtenha resultados a longo prazo, contudo, com a orientação correta pode-se alcançar resultados mais promissores para a instituição e conseqüentemente para a comunidade Santanense como um todo.

Em relação a contribuição prática para estudos organizacionais, tem-se como contribuição, com base na análise realizada por este estudo e considerando a Teoria da Governança na Gestão Pública, pensou-se em ações que a Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento/RS possa tomar a fim de ajustar-se, sendo elas: a) estabelecer um código de conduta com base no documento pré-existente (Estatuto dos Servidores Municipais), bem como estipular um método de avaliação periódico para verificar a aderência ao código; b) criar um canal formal de comunicação interna entre gabinetes, por exemplo: intranet ou grupos em redes sociais específicas que seja do conhecimento e acesso de todos os servidores; c) estabelecer um modelo de relatório anual que deve obrigatoriamente ser gerado no encerramento de cada Gestão anual com informações pertinentes a todos os aspectos executivos da gestão, políticas e recomendações a próxima gestão; d) estabelecer comissão para elaboração e gerenciamento de um Plano de Gestão de Riscos da instituição; e) estabelecer um plano formal de capacitação para servidores públicos observando as necessidades e carências da instituição; f) deve haver maior responsabilidade no cumprimento dos prazos para prestação de contas, além de zelar pela real e completa prestação de contas às entidades auditoras, bem como à comunidade Santanense.

Outrossim, sugere-se o aprofundamento da análise desta pesquisa com a finalidade de relacionar a escolaridade, tempo de serviços prestados ao setor público, ou setor de trabalho à opinião sobre a governança. Ademais, acredita-se que relacionar esses possíveis resultados com uma análise de governança na gestão pública pode trazer à tona novas perspectivas sobre a temática.

## Referências Bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. Managing Development: The governance dimension. Discussion Paper, Washington D.C., 1991.
- BARBOSA, Cícero Rodrigues; FARIA, Fernando de Abreu. Governança no setor público: um estudo na administração direta estadual. **Revista de Administração FACES Journal**, v. 17, n. 4, 2019.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas / Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, 2014. 91 p.
- BRASIL, Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Senado Federal. Brasília, 1988.
- CAVALCANTE, Mônica Clark Nunes; DE LUCA, Márcia Martins Mendes. Controladoria como instrumento de governança no setor público. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, v. 7, n. 1, 2013.
- CRESWELL, J. W. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2010.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Código das melhores práticas de governança corporativa. São Paulo: IBGC, 2015.



INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. Governance in the public sector: a governing body perspective. New York: 2001.

LANCELLOTTI, R. W. Governança Corporativa na Recuperação Judicial: lei 11.101/2005. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

LIMA, Leonardo Jovelino Almeida; ELIAS, Leila Marcia. Os sistemas de informações gerenciais contábeis como instrumentos de governança no setor público. **GIGAPP Estudos Working Papers**, v. 5, n. 83-90, p. 204-223, 2018.

LODI, J. B. Governança Corporativa: o governo da empresa e o conselho de administração. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

MATIAS-PEREIRA, J. Governança no Setor Público. São Paulo: Atlas, 2010.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. Governança corporativa no setor público federal brasileiro. São Paulo: USP, 2006. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis da Universidade de São Paulo, 2006. Disponível em: [WWW.teses.usp.br](http://WWW.teses.usp.br). Acesso em: 02 de janeiro de 2019.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. Governança corporativa na prática. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DE DESENVOLVIMENTO. Avaliação da OCDE Sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira. 2011. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileiraocde.pdf> . Acesso em: 30 jan. 2019.

SALES, Elana Carla de Albuquerque Silva et al. Governança no setor público segundo a IFAC – estudo nas Universidades Federais Brasileiras. **Brazilian Journal of Business**, v. 2, n. 2, p. 1477-1495, 2020.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, José Alexandre Fonseca da; PESSOA, Everton Bessa; BATISTA, Eliane Corrêa; SCACCABAROZZI, Najla Clécia Mota Cavalcante. Princípios da Governança no Setor Público: Um Estudo no Tribunal de Contas do Estado do Ceará. XXXV Encontro da ANPADI, de 04 a 07 de setembro de 2011. Rio de Janeiro – RJ, 2011.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. Governança Corporativa no Brasil e no Mundo: teoria e prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SILVEIRA, Elen Durán da et al. Aplicação do conceito de governança corporativa segundo o IFAC em uma empresa pública brasileira. 2013.

SILVEIRA, Nádia Sulene Moreira; GOULARTE, Jeferson Luís Lopes. Práticas de Governança no Setor Público Municipal: uma análise a partir do estudo 13 do PSC/IFAC. **RAGC**, v. 4, n. 9, 2016.

SLOMSKI, Valmor. Controladoria e governança na gestão pública. São Paulo: Atlas, 2005.

SLOMSKI, Valmor et al. Governança corporativa e governança na gestão pública. São Paulo: Atlas, 2008.

SOBREIRA, Karoline Rodrigues; JÚNIOR, Manuel Salgueiro Rodrigues. Governança no setor público segundo IFAC: levantamento do nível de aderência de uma instituição de ensino superior. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 15, n. 1, p. 166-194, 2017.

TIMMERS, Hans. Government Governance: corporate governance in the public sector, why and how? The Netherlands Ministry of Finance. 9th Fee Public Sector Conference. Nov, 2000. Disponível em: [http://www.ecgi.org/codes/documents/public\\_sector.pdf](http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf). Acesso em: 08 mai. 2013.

TINOCO, João Eduardo Prudêncio; ESCUDER, Sergio Antonio Loureiro; YOSHITAKE, Mariano. O conselho fiscal e a Governança Corporativa: transparência e gestão de conflitos. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, Florianópolis, v. 8, n. 16, p. 175- 202, jul./dez., 2011.