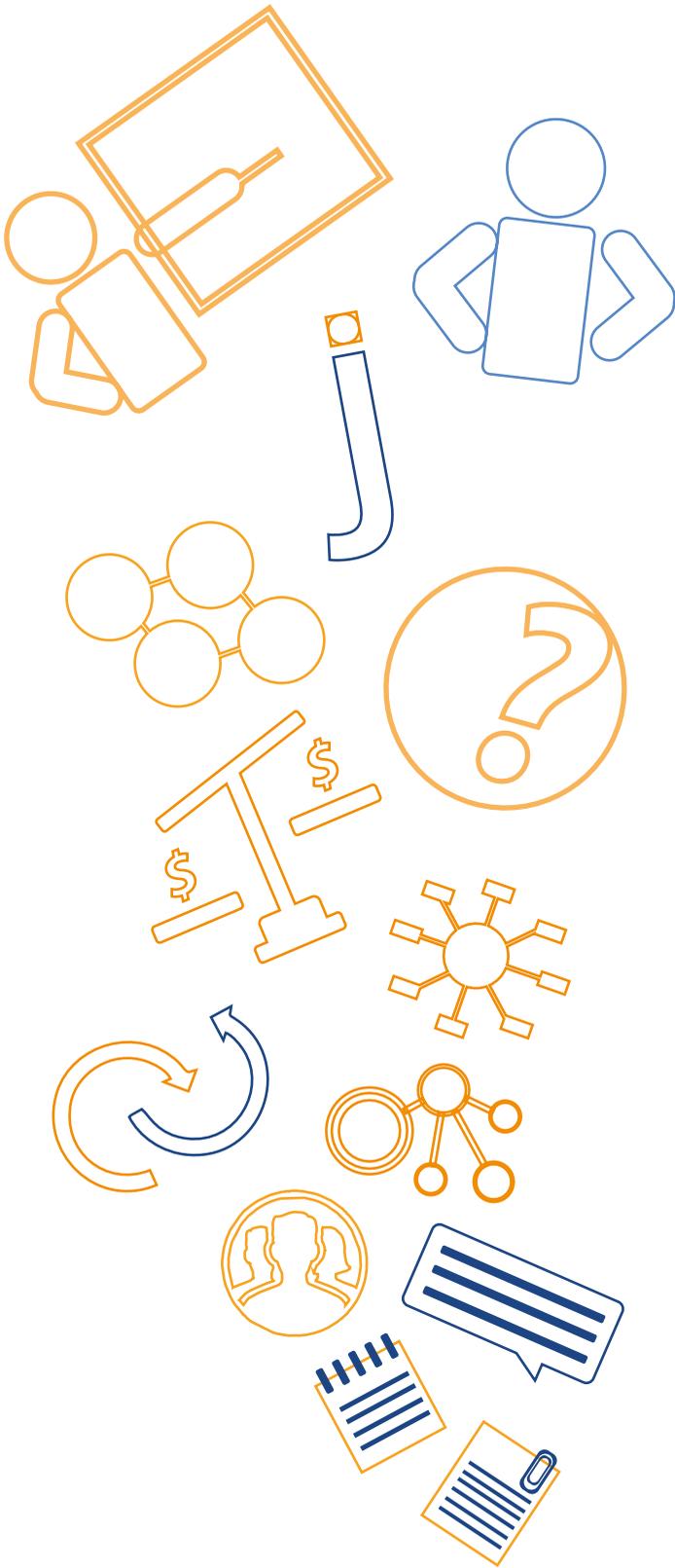


Cartilha de  
**REPLICABILIDADE**

Equilíbrio Fiscal  
2<sup>a</sup> Edição



**juntos**  
pelo Desenvolvimento Sustentável



# EXPEDIENTE

## **CARTILHA DE REPLICABILIDADE - EQUILÍBRIO FISCAL 2ª EDIÇÃO (2016)**

### **DIRETORA-PRESIDENTE**

Regina Célia Esteves de Siqueira

### **COORDENAÇÃO GERAL**

Patrícia Loyola  
Clarissa Malinverni

### **CONTEÚDO E PESQUISA**

Álvaro Barros Modesto  
Dayane Reis

### **COLABORAÇÃO**

Rosa Maria Fischer (FEA - USP)  
Welerson Cavalieri (Falconi - Consultores de Resultado)  
Izabela Murici (Falconi - Consultores de Resultado)

### **REDAÇÃO**

Álvaro Barros Modesto

### **REVISÃO**

Adriana Villar Tullio (SOSTexto)  
Paula Fontenelle (FSB Comunicação)  
Fernando Junqueira (FSB Comunicação)

### **PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO**

Val Reis e Anderson Barboza (Eros Interativa)

### **AGRADECIMENTOS ESPECIAIS:**

#### **Prefeitura Municipal de Campinas**

Hamilton Bernardes Júnior  
Silvio Bernardin  
Leandro Telles

#### **Prefeitura Municipal de Curitiba**

Fábio Scatolin  
Paulo Roberto de Mello Miranda

#### **Prefeitura Municipal de Itirapina**

Claudio Furniel Junior

#### **Prefeitura Municipal de Juiz de Fora**

Elizabeth Jucá  
Fúlvio Albertoni

#### **Prefeitura Municipal de Paraty**

Leônidas Santana

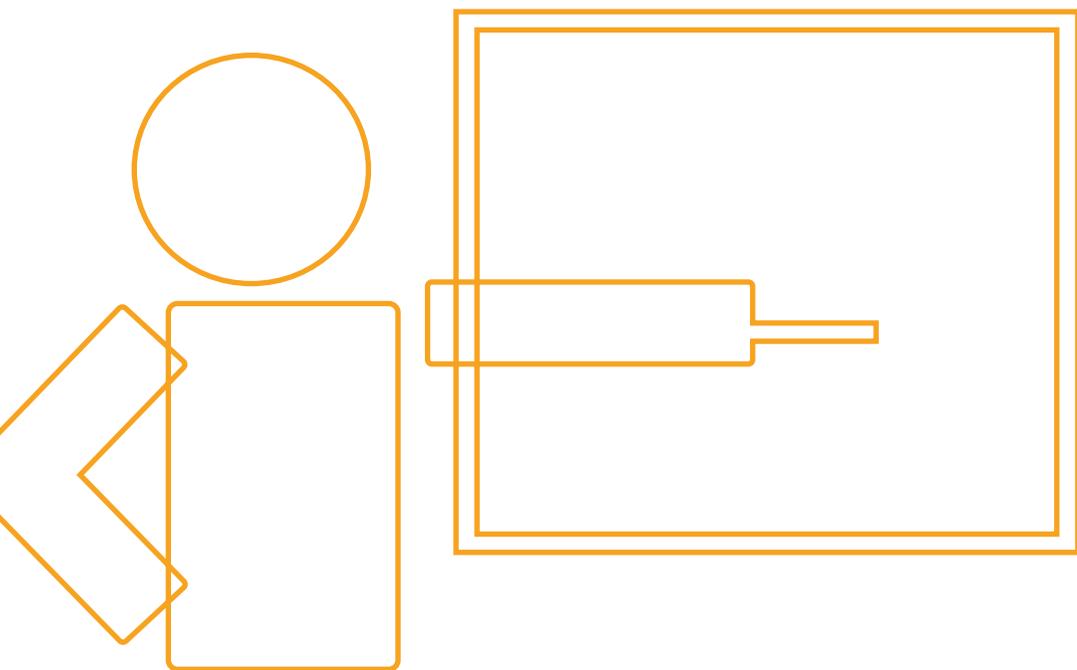
#### **Prefeitura Municipal de Santos**

Álvaro Silveira  
Fábio Ferraz  
Eduardo Speeden

Rosandra Padron Armada

#### **Prefeitura Municipal de Teresina**

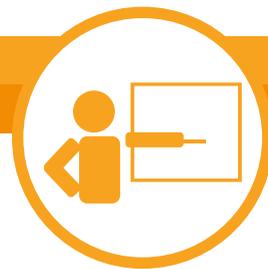
Jalisson Hidd  
Washington Bonfim  
Alexandre Castelo Branco





# APRESENTAÇÃO

## CARTILHA DE REPLICABILIDADE



O equilíbrio das contas públicas ainda é um dos grandes desafios dos gestores das cidades brasileiras. E, para que seja possível melhorar o investimento em áreas como saúde e educação, o município precisa envolver todos os servidores na busca pelo mesmo objetivo: o equilíbrio fiscal.

Com o objetivo de melhorar as finanças públicas a partir da redução de despesas e o aumento da arrecadação sem prejuízo ao cidadão, o programa *Juntos* pelo Desenvolvimento Sustentável iniciou a Frente de Equilíbrio Fiscal. O programa aposta na união entre sociedade civil, iniciativa privada e setor público para aprimorar a gestão e os serviços públicos oferecidos aos brasileiros.

A frente é desenvolvida em diversas cidades da rede e já atingiu resultados significativos. Um deles é o Retorno Sobre Investimento (ROI), superior a R\$ 40 para cada R\$ 1 investido. Assim, com base no

total previsto de investimentos, a Frente de Equilíbrio Fiscal tem previsão de ganhos de R\$ 501,5 milhões até o final de 2015.

Para unir os resultados de cada cidade participante desse processo é que surgiu a **Cartilha de Replicabilidade - Equilíbrio Fiscal**, resultado da captura e da sistematização das experiências nesta frente, durante dois anos de atuação do programa.

Além deste material, a Comunitas passa a contar com edições de cartilhas referentes a outras frentes de atuação do programa *Juntos*, sempre com o intuito de compartilhar as boas práticas desenvolvidas. Nosso grande objetivo é que as cidades possam replicar essas ações sem a participação direta da Comunitas ou de nossos parceiros técnicos. E, acima de tudo, sem a necessidade de fazer parte da nossa rede. Porque contribuir para o desenvolvimento do Brasil é o compromisso que nos guia.

*A frente de Equilíbrio Fiscal, desenvolvida em 11 municípios da rede – Campinas, Paraty, Santos, Juiz de Fora, Curitiba, Teresina, Itirapina, Brotas, Corumbataí, Limeira e São Carlos – propõe a melhoria das contas públicas e propicia uma maior capacidade de investimentos para a melhoria da qualidade de vida da população.*



*Regina Célia Esteves de Siqueira  
Diretora-Presidente da Comunitas*

## O VALOR DA GESTÃO PARA OS MUNICÍPIOS

O Brasil começou a acordar para a gestão na década de 1980. Naquela época, somente os livros de Taylor e Fayol eram disponíveis na área de gestão. Muito pouca gente sequer falava em meta. Na década de 1990, com a abertura de nosso mercado, houve uma demanda explosiva por gestão por parte das empresas. Somente meus livros venderam mais de um milhão de exemplares. Como resultado deste esforço, já na década seguinte algumas empresas começaram a despontar no mercado internacional. Hoje é fato conhecido que empresas que se dedicam a difundir o método de gestão têm um desempenho financeiro superior às empresas de seu mesmo setor. O Brasil vai bem em termos de gestão no setor privado.

Ainda no final dos anos 1990 começaram a aparecer alguns órgãos estatais interessados em gestão, a começar pelo Ministério da Fazenda. Depois, logo no início da década seguinte, houve um

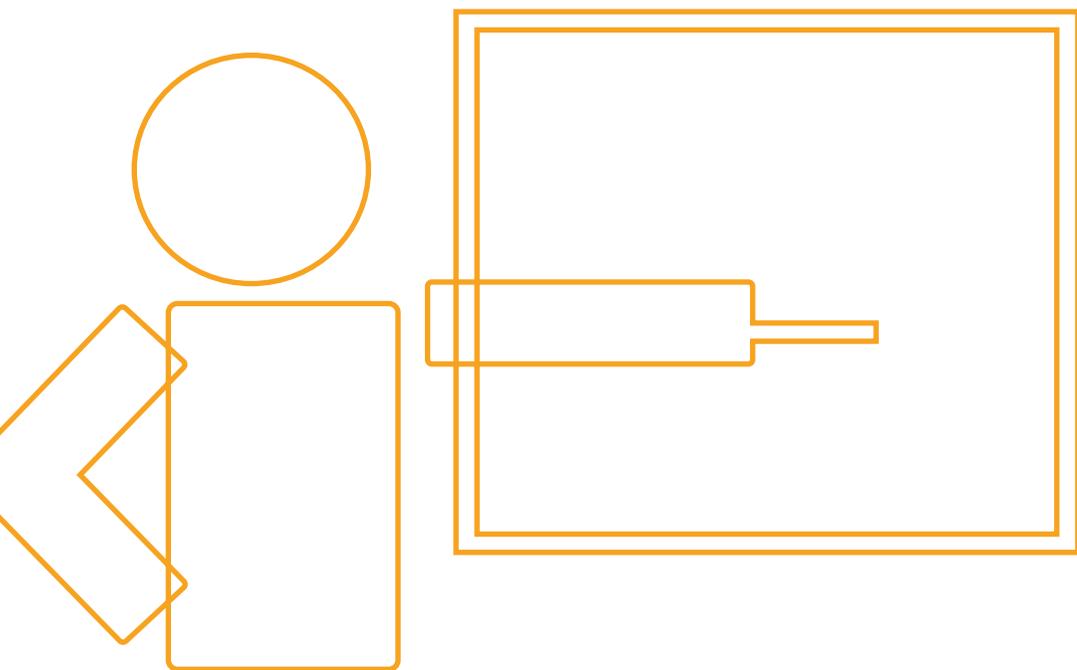
grande sucesso do “Choque de Gestão” do governo mineiro. Depois deste evento, vários órgãos federais, estaduais e municipais têm feito esforços nesta direção, com muito sucesso, num movimento que devemos incentivar.

O esforço da Comunitas, por meio do programa *Juntos* pelo Desenvolvimento Sustentável, é meritório no sentido de atuar na base municipal, exatamente onde existem muitos problemas, principalmente no equilíbrio financeiro. A situação administrativa dos municípios, como constatada pelo Ministério das Cidades, é péssima: 95% têm suas contas criticadas. Precisamos, todos nós, fazer um esforço para aumentar a base da Comunitas e reduzir os custos de nosso trabalho de tal forma a abranger um número cada vez maior de municípios. Seria um sonho poder difundir junto à base do Estado brasileiro sólidos conhecimentos e a prática da gestão. O município é onde a qualidade de vida do cidadão é mais afetada e é exatamente por isto que este trabalho tanto me entusiasma.



Vicente Falconi  
Professor, cofundador e conselheiro da  
Falconi Consultores de Resultado

*A Falconi Consultores de Resultado é parceira técnica do Juntos na frente de Equilíbrio Fiscal.*

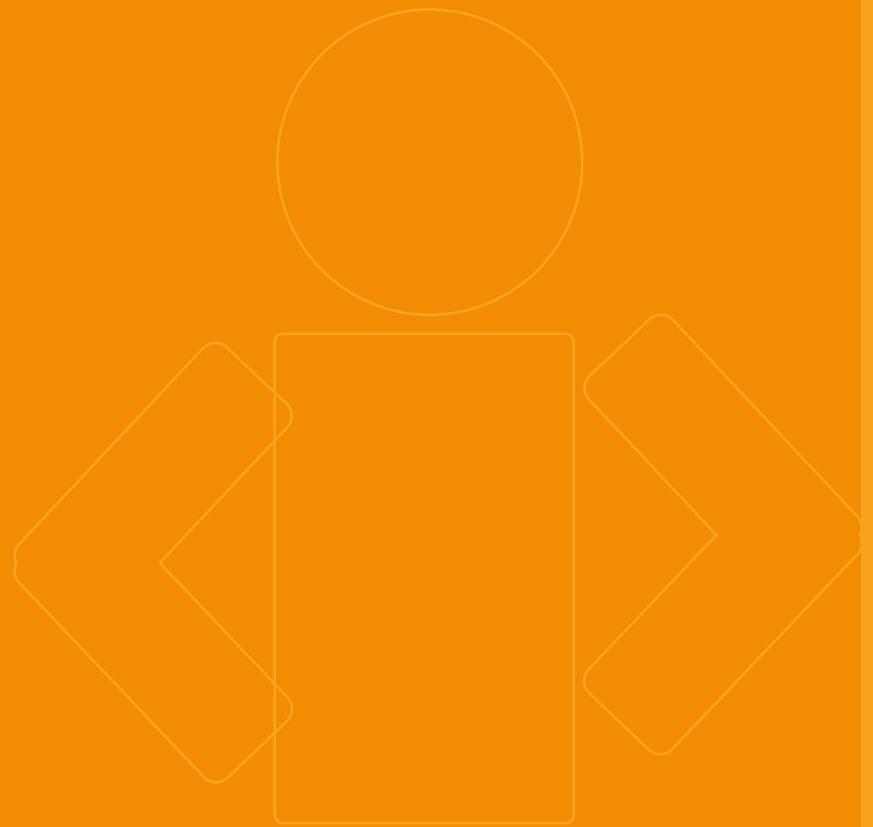


# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>05</b>
<b>QUEM SOMOS</b>	<b>11</b>
A Comunitas	12
O que é o programa <i>Juntos</i> ?	13
Estágios de governo	16
Abordagem do programa	17
Governança do programa <i>Juntos</i>	20
<b>DISSEMINAÇÃO E REPLICABILIDADE</b>	<b>22</b>
Por que sistematizar?	24
Usos da Cartilha	26
<b>O QUE É EQUILÍBRIO FISCAL</b>	<b>28</b>
Por que Equilíbrio Fiscal?	33
Frente de Equilíbrio Fiscal, Orçamento e Gestão de Valores	38
<b>PESSOAS</b>	<b>40</b>
Modelo de Governança	42
Sistemática de acompanhamento	44
Papéis e responsabilidades	46
Perfis para composição dos grupos de trabalho	48
Sustentabilidade	50
Sucessão	52

# SUMÁRIO

<b>METODOLOGIA</b>	<b>53</b>
PDCA	58
Gerenciamento Matricial de Despesas (GMD)	60
Gerenciamento Matricial de Receitas (GMR)	65
Relatório de Desvios e Planos de Ação	69
<b>TECNOLOGIA</b>	<b>73</b>
<b>RECOMENDAÇÕES GERAIS</b>	<b>79</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>85</b>
<b>ANEXO I – PRÁTICAS INSPIRADORAS</b>	<b>87</b>
Redução de gastos com custeio   Santos	88
Comitê gestor de avaliação de despesas   Juiz De Fora	89
Redução de despesas com horas extras   Santos	89
Aumentar a arrecadação do IPTU sem elevar o valor do imposto   Campinas	90
Aumento de arrecadação   Juiz De Fora	91
Seminário de Acompanhamento de Resultados de Equilíbrio Fiscal   Consórcio (Brotas, Corumbataí, Limeira e São Carlos)	92



QUEM  
**SOMOS**

## A COMUNITAS



A **Comunitas** é uma organização da sociedade civil brasileira que tem como missão contribuir para o aprimoramento dos investimentos sociais corporativos e estimular a participação da iniciativa privada no desenvolvimento social e econômico do país.

Por meio do envolvimento de diversos atores, estimula e fomenta ações conjuntas com o propósito de promover o desenvolvimento sustentável. A organização conta com o apoio e a liderança de grandes empresas, engajadas nas várias frentes de atuação da **Comunitas**.

A convicção da **Comunitas** é a de que as empresas brasileiras podem contribuir, de maneira significativa, para a superação

dos problemas de ordem econômica e social, em várias regiões do país, uma vez que enfrentam desafios crescentes em seus negócios para a melhoria da gestão, na qualidade e no impacto social de seus investimentos. São esses os fatores que demandam atuação em rede para o estabelecimento de novos padrões de colaboração. Igualmente importantes são o monitoramento e a avaliação de resultados, sistematização e disseminação de boas práticas.

O foco das operações da **Comunitas** está no estabelecimento de parcerias para produzir e multiplicar o conhecimento necessário para o avanço da participação das empresas, da sociedade e do poder público na resolução de entraves ao desenvolvimento do país.



## O QUE É O PROGRAMA *JUNTOS*

O *Juntos* pelo Desenvolvimento Sustentável é um programa que envolve líderes empresariais e a sociedade civil no debate de ações para a melhoria da gestão e dos serviços públicos municipais.

Presente em 12 cidades brasileiras, o *Juntos* foi criado em 2012 a partir de uma reflexão feita por acionistas e presidentes de empresas brasileiras, reunidos no 5º Encontro de Líderes promovido pela Comunitas.

O grupo desenvolveu um modelo inovador de qualificação dos investimentos sociais corporativos ao optar pela atuação direta em parcerias com administrações municipais. A aposta foi em projetos que, depois de implementados, pudessem ser replicados em outras cidades, independentemente do tamanho, localização e outros indicadores sociais e econômicos.

Os líderes empresariais envolvem-se diretamente nos projetos, o que vai além do investimento de recursos. Eles integram um Núcleo de Governança que compartilha suas experiências em gestão com os gestores municipais, acompanha a evolução das iniciativas e, também, colabora para definir as diretrizes das ações.

Outra característica do programa é a valorização da participação da sociedade civil na administração pública, com a inclusão dos cidadãos no debate e na tomada de decisões sobre as prioridades para a comunidade envolvida.

Desde seu início, o *Juntos* tem direcionado, prioritariamente, suas ações para o equilíbrio fiscal das cidades, bem como para as áreas de saúde e educação. Graças à capacidade de adaptação do programa às diferentes realidades dos municípios, outras frentes de trabalho foram criadas de acordo com as necessidades identificadas pelas prefeituras e pelo Núcleo de Governança.

Já as cidades, assim que aderem ao programa, firmam um pacto de transparência com o *Juntos*, comprometendo-se a exibir todas as informações consideradas fundamentais para o andamento dos projetos. O objetivo é oferecer mecanismos que permitam o reajuste das contas municipais, o aumento da capacidade de investimento das prefeituras e, conseqüentemente, da qualidade dos serviços públicos ofertados à população.

# O QUE É O PROGRAMA JUNTOS

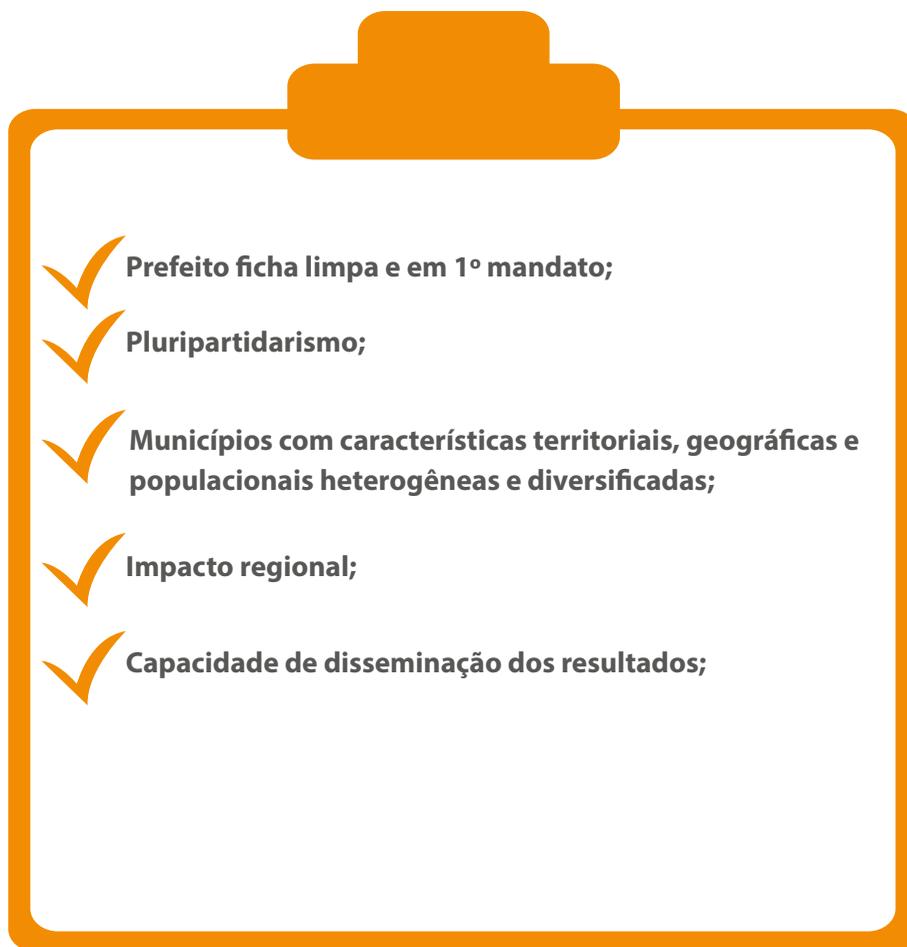
**juntos**  
pelo Desenvolvimento Sustentável

Fazem parte do programa os seguintes municípios: Campinas (SP), Paraty (RJ), Pelotas (RS), Santos (SP), Juiz de Fora (MG), Teresina (PI), Curitiba (PR) e Itirapina (SP), em modelo de consórcio com outros quatro municípios do interior paulista: Brotas, São Carlos, Limeira e Corumbataí.



O Núcleo de Governança é formado por líderes empresariais engajados em prol de um desejo comum: contribuir para o aprimoramento da gestão pública no Brasil e, com isso, para a entrega de serviços públicos de qualidade aos cidadãos e cidadãs do país.

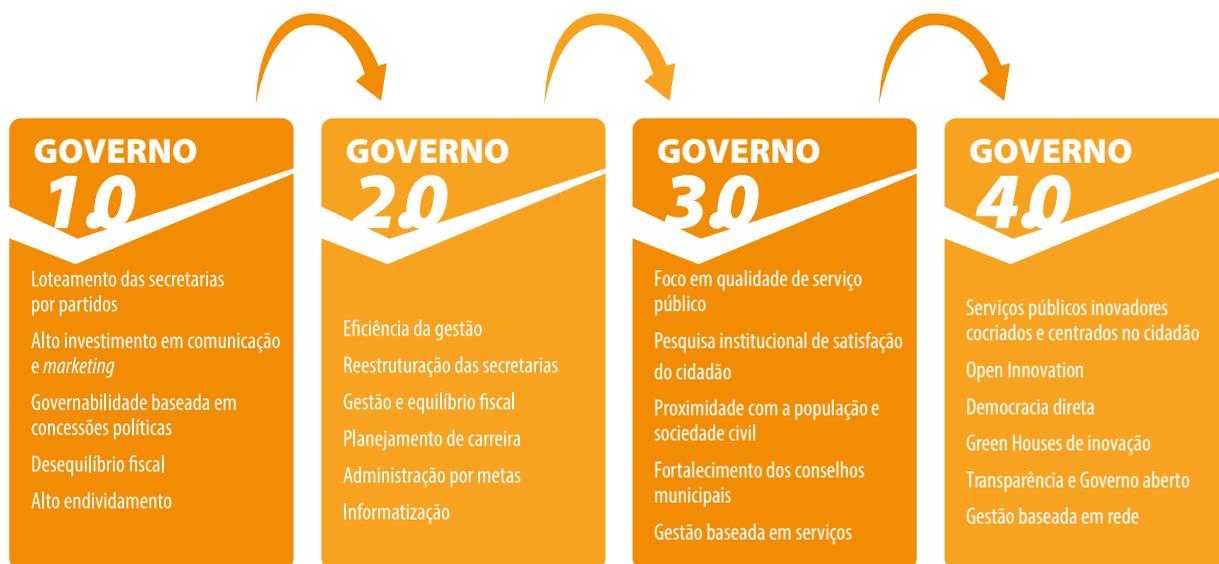
Antes de integrarem a rede do *Juntos*, os municípios e os prefeitos passam por um diagnóstico que avalia diversas características:



## ESTÁGIOS DO GOVERNO

**juntos**  
pelo Desenvolvimento Sustentável

Todas as ações do programa são desenvolvidas com o objetivo de contribuir para que os gestores municipais da rede avancem, cada vez mais, em direção ao estágio 4.0. No último estágio, os serviços públicos são cocriados de maneira inovadora e centrados nos cidadãos.



## ABORDAGEM DO PROGRAMA

A abordagem *top-down* e *bottom-up* é um grande diferencial do programa, combinando a melhoria da gestão nos processos internos da prefeitura e na inovação em serviços públicos, a partir da cocriação com servidores e usuários.



Lideranças fortalecidas são pressupostos para empreender mudanças necessárias para a melhoria das cidades. A sociedade engajada é condição para a sustentabilidade e a perenidade das transformações conquistadas.

## OS 5 PILARES

**juntos**  
pelo Desenvolvimento Sustentável

Cinco pilares sustentam o *programa Juntos pelo Desenvolvimento Sustentável*: Gestão, Inovação, Fortalecimento de Lideranças, Engajamento e Hub de Parcerias. Em cada um deles, são desenvolvidas diversas frentes de trabalho. Confira a seguir cada uma delas.

### GESTÃO



Auxilia no aprimoramento e na otimização da gestão por meio da estruturação de processos e da definição de metodologias e ferramentas de acompanhamento, para que o município alcance suas metas e melhore seus resultados.

### INOVAÇÃO



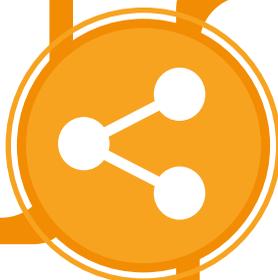
Promove soluções inovadoras no serviço público do município a partir de metodologia que engaje e mobilize gestores públicos e a sociedade civil, para cocriar ideias e protótipos e implementar soluções que possam ser replicadas em escala.

## FORTALECIMENTO DE LIDERANÇAS



Contribui para o desenvolvimento e o fortalecimento de habilidades de liderança, além de estimular a disseminação de novas ferramentas e procedimentos de gestão, focados na solução de questões estratégicas para a cidade, bem como o desenvolvimento de suas equipes.

## HUB DE PARCERIAS



Viabiliza, por meio da rede do *Juntos*, parcerias em diferentes frentes que sejam geradoras de melhorias na gestão pública municipal e que promovam a replicabilidade de metodologias de *expertise* dos parceiros.

## ENGAJAMENTO



Mobiliza e engaja o cidadão na gestão pública por meio de processos e ferramentas de gestão com abordagem *top-down* e *bottom-up*, envolvendo a opinião dos usuários, aliados às lideranças públicas e ao olhar estratégico das lideranças empresariais locais.

# GOVERNANÇA DO PROGRAMA *JUNTOS*

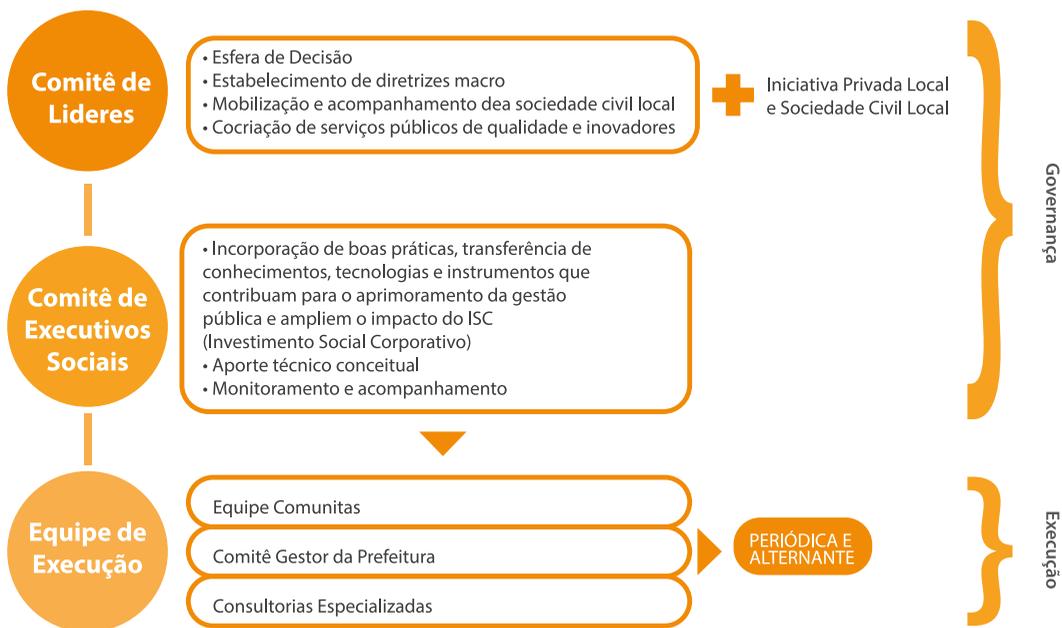


A Governança do programa *Juntos* é formada por líderes que se reúnem periodicamente para traçar estratégias de atuação. Além de serem engajados na tomada de decisão compartilhada, também apoiam financeiramente a rede de municípios e suas frentes. Ela é organizada em dois Comitês: um de Líderes e outro de Executivos Sociais, que definem diretrizes com a Equipe de Execução, constituída pela equipe da Comunitas, pelo Comitê Gestor da cidade e por consultorias especializadas.

Em alguns municípios, um líder que compõe a governança é nomeado padrinho e participa mais ativamente da estratégia da cidade apadrinhada. As lideranças locais (prefeito e Comitê

Gestor) e a iniciativa privada local interagem com a governança do programa para compartilhar práticas e empreender as transformações. A sociedade civil local é mobilizada para a proposição de demandas e prioridades.

O acompanhamento constante dos líderes empresariais e seu relacionamento com o poder público são ativos importantes do programa *Juntos*. A partir de compartilhamento de materiais, reuniões e encontros estratégicos periódicos, a busca da melhoria da gestão pública e o desenvolvimento sustentável são constantes. Além disso, trocas entre os próprios gestores públicos propiciam disseminação e replicabilidade de boas práticas entre prefeituras.



**Figura.** Modelo de Governança do Juntos

A Governança do *Juntos* acompanha periodicamente as ações da equipe de execução e discutem soluções com as lideranças do município e o empresariado local, a partir da avaliação dos resultados e do desempenho da frente. As ações são organizadas em cinco pilares, representando a atuação do programa *Juntos*: Gestão, Inovação, Fortalecimento de Lideranças, Engajamento e Hub de Parcerias. Em cada um deles são discutidas e desenvolvidas diversas frentes de trabalho. O programa *Juntos* articula e mobiliza diversos atores em prol do desenvolvimento sustentável do município.

Para outros municípios que não fazem parte da rede *Juntos*, a governança

do programa pode ser adaptada e utilizada de acordo com a realidade. O engajamento do empresariado local, das associações comerciais, e a possibilidade de diálogo com o poder público municipal, buscando sempre um propósito comum, possibilitará o desenvolvimento de práticas sustentáveis e benefícios para a população. O poder público também pode mobilizar a sociedade civil e discutir soluções para melhor atendê-los. A articulação entre todos os atores é fundamental para o alcance de resultados. Todas as frentes de trabalho propostas, preferencialmente, devem ser sustentáveis e perenes nas prefeituras.

## Reuniões estratégicas do *Juntos*

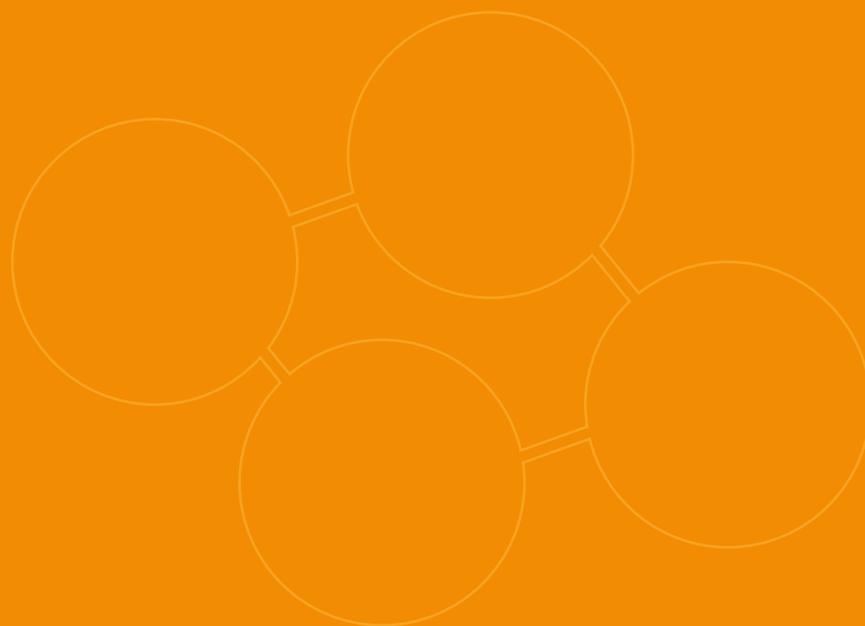
**Reuniões do Comitê de Líderes Locais.** Encontros trimestrais entre líderes empresariais locais e da governança e lideranças públicas municipais, com o objetivo de acompanhar os resultados do período e pactuar diretrizes para o futuro.

**Reuniões do Comitê de Executivos Sociais.** Com periodicidade trimestral, as reuniões têm o objetivo de aproximá-los das agendas dos municípios do *Juntos* e estimulá-los a contribuir para o aprimoramento das políticas públicas, além de ampliar o impacto das ações que suas instituições já desenvolvem.

**Encontro dos Comitês Gestores.** O objetivo do encontro é promover um espaço de debate, troca e reflexão acerca dos desafios e das soluções tocantes à gestão pública municipal e proporcionar o encontro entre os secretários dos municípios que integram o *Juntos*.

**Reuniões Estratégicas de Governança.** Reuniões mensais do Núcleo de Governança, que visam a pactuar estratégias, cocriar e acompanhar o desenvolvimento das ações e resultados do programa *Juntos*.

**Encontro de Líderes.** Reunião anual entre lideranças públicas e privadas, com o objetivo de refletir sobre o papel das empresas no desenvolvimento do país e criar modelos inovadores de parceria.



# DISSEMINAÇÃO E **REPLICABILIDADE**

## DISSEMINAÇÃO E REPLICABILIDADE



É missão da Comunitas disseminar seu conteúdo para dar origem a boas práticas capazes de acelerar o processo de desenvolvimento sustentável do país. Dessa forma, disponibilizamos os materiais produzidos em nossa rede, formada por gestores públicos e empresariais de diversos setores, bem como para o público externo, por meio

de reuniões da rede e da plataforma do programa *Juntos* ([www.programajuntos.org.br](http://www.programajuntos.org.br)), exclusiva para disseminar resultados alcançados em diferentes municípios do país. O canal é um repositório de informações que fomenta a troca de experiências relacionadas às ações realizadas às cidades da rede *Juntos*.

### Por que Sistematizar?

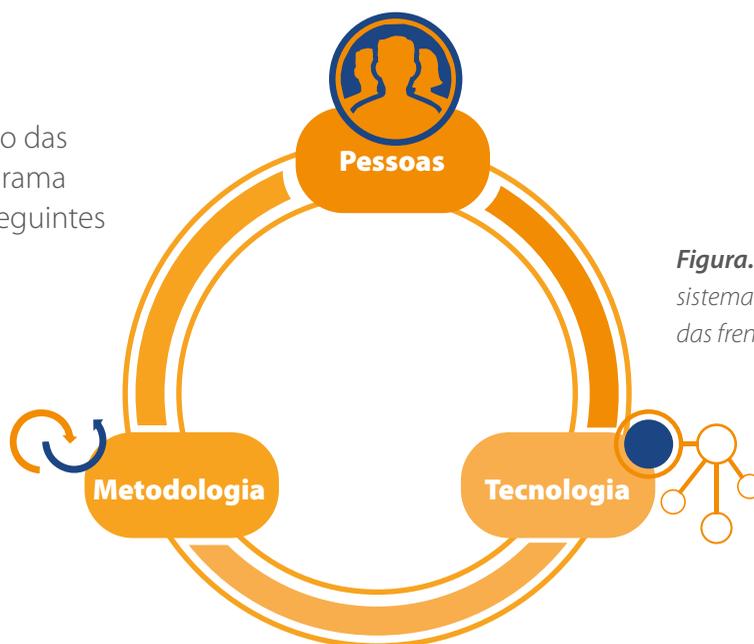
Com o objetivo de disseminar e replicar boas práticas, a Comunitas iniciou a frente de Sistematização. Suas ações, entre outras, estão em resgatar, ordenar, interpretar e analisar as iniciativas pactuadas pela governança, lideradas pela Comunitas e executadas por nossos parceiros técnicos.

Dessa forma, as iniciativas cocriadas serão replicadas para outros municípios, ganhando escala e ampliando o impacto. São buscadas alternativas criativas e práticas que possam ser levadas adiante

e implementadas em municípios com as mais variadas características territoriais, geográficas e populacionais, sem intermédio da Comunitas e do programa *Juntos*.

Assim, será possível capturar experiências já mobilizadas pelo programa, facilitando o diálogo entre as prefeituras para que ações bem sucedidas em um município possam ser implementadas pelos demais e dar continuidade nas ações de maneira sustentável.

A sistematização das frentes do programa baseia-se nos seguintes pilares:



**Figura.** Pilares de sistematização das frentes

**Pessoas.** São as responsáveis por decidir e executar a frente, como servidores, secretários, prefeitos e, também, a equipe da Comunitas. É a partir desse pilar que a sustentabilidade da frente é consolidada. São essas pessoas envolvidas que recebem o conhecimento metodológico e aprendem a utilizar a tecnologia.

**Metodologia.** É o método desenvolvido com a tecnologia, para aprimorar a gestão. A metodologia é ensinada e transferida para os servidores e secretários municipais durante a execução da frente. A sustentabilidade só é bem-sucedida se os processos forem bem assimilados. Para o Equilíbrio Fiscal, os detentores da metodologia são os consultores do parceiro técnico que atuam no município;

**Tecnologia.** É o meio para apropriação da metodologia pelos servidores e secretários. Pode ser desde um sistema que executa cálculos para análise de metas ou uma plataforma cocriada. A tecnologia é um meio de inovação, pois facilita e permite eficiência e acompanhamento de métricas e resultados. Na frente de Equilíbrio Fiscal, as ferramentas de controle e captura de ganhos, *softwares*, servidores de dados, entre outros, são considerados tecnologias que auxiliam na execução e na apuração da frente.

## USOS DA **CARTILHA**



A *Cartilha de Replicabilidade - Equilíbrio Fiscal* foi desenvolvida para disseminar conhecimento e sugerir alternativas para municípios que desejam se inspirar nessas boas práticas. Entre os públicos-alvo e usos da cartilha estão:

### **PREFEITOS E SECRETÁRIOS**

- fonte para divulgação de informações sobre a frente para opinião pública;
- referência para prefeitos e secretários;
- informativo sobre nível de comprometimento, requisitos tecnológicos e perfis necessários para composição das equipes de execução das atividades;

### **SERVIDORES PÚBLICOS**

- material de apoio para implantação da frente no município;
- informativo dos resultados atingidos por municípios;
- informativo sobre papéis, responsabilidades e conhecimentos técnicos necessários para atuação na frente de Equilíbrio Fiscal.

### **EXECUTIVOS SOCIAIS**

- informativo sobre os resultados da frente de Equilíbrio Fiscal nos municípios;
- guia para compreensão da metodologia empregada pela Comunitas e pelo parceiro técnico nos municípios;
- inspiração para criação ou adaptação de programas.

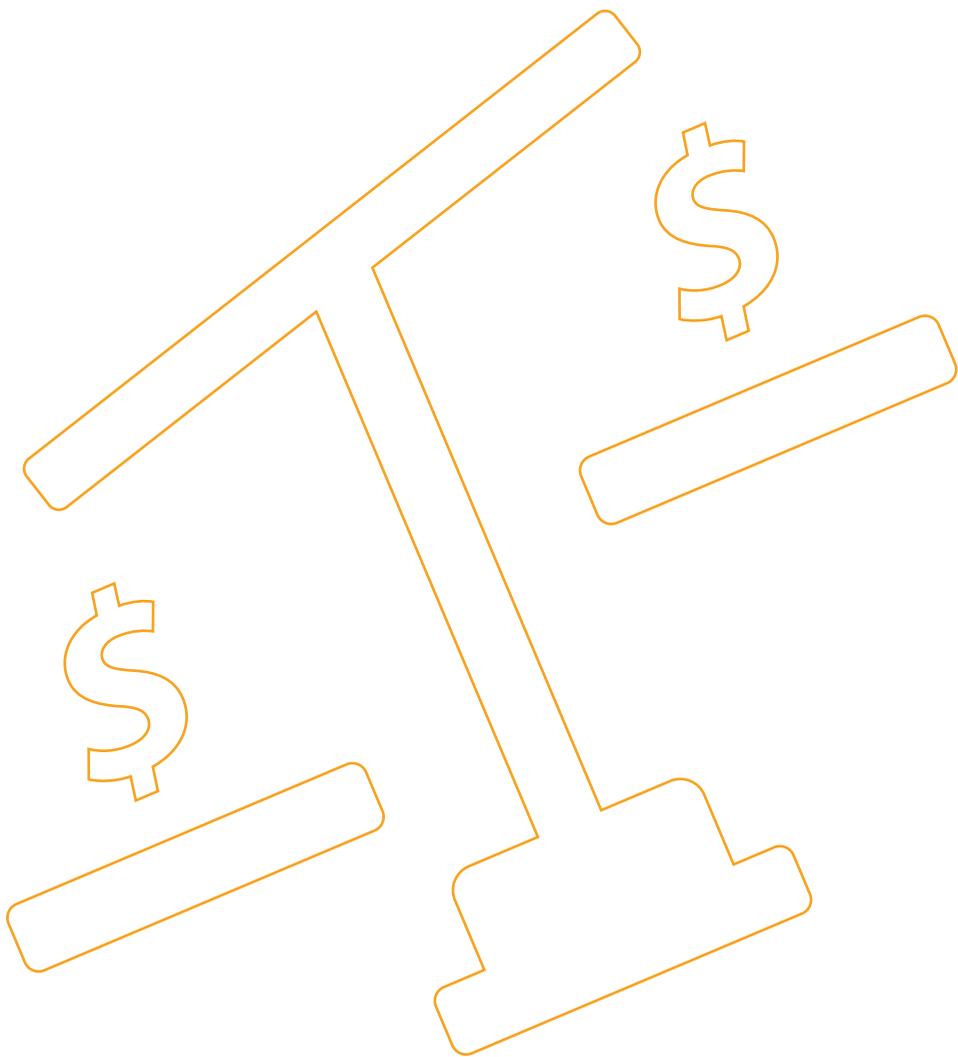
### **LÍDERES EMPRESARIAIS**

- informativo sobre os resultados e boas práticas da frente de Equilíbrio Fiscal nos municípios;
- material de suporte na cocriação de estratégias;

## USOS DA **CARTILHA**

### **PÚBLICO EM GERAL**

- informativo sobre a Comunitas e o programa *Juntos para o Desenvolvimento Sustentável* e as ações desempenhadas para melhorar as contas públicas dos municípios da rede;
- divulgar para prefeituras fora da rede do Juntos iniciativas positivas e que podem ser aplicadas com ou sem o apoio da Comunitas.





# O QUE É **EQUILÍBRIO FISCAL**

## O QUE É EQUILÍBRIO FISCAL



As prefeituras enfrentam o desafio de oferecer serviços de qualidade ao seu cidadão, que serão resultantes de uma relação saudável entre a arrecadação e o custeio do serviço público. A frente de Equilíbrio Fiscal está inserida no pilar de Gestão, e é uma das mais importantes dos programa *Juntos*, pois fornece subsídios para que as demais frentes atuem naquela cidade. Ela auxilia o aprimoramento e a otimização de processos, a definição de metodologias

e ferramentas de acompanhamento, para que o município alcance suas metas e melhore seus resultados. O trabalho compreende o equilíbrio nas contas públicas, por meio do gerenciamento matricial de despesas e receita. Nesta frente a partir da organização das contas e quitação das dívidas públicas, os resultados fiscais positivos poderão ser usados em investimentos e benefícios para a população.

A frente de Equilíbrio Fiscal é composta por um conjunto de ações interligadas com a função de produzir resultados. Para que isso ocorra, é necessário que cada secretaria realize a sua função de acordo com o planejado, interagindo com as demais e alcançando as metas pactuadas.

**Receitas.** Visa à melhoria da arrecadação municipal – sem aumento de impostos – a partir da implementação de medidas que tornem mais eficazes a cobrança de débitos da Dívida Ativa e dos tributos municipais.

ISS

Dívida Ativa

ITBI

IPTU

Taxas

*Lista. Tributos e taxas trabalhadas no município de Juiz de Fora*

**Despesas.** Visa à otimização dos gastos municipais – sem redução dos serviços ou prejuízo à qualidade do que é ofertado – de forma a ampliar a capacidade de investimento do município e, com isso, a qualidade e os serviços oferecidos aos cidadãos. A matriz de gerenciamento de despesas é construída a partir de pacotes, que são grupos de despesas de uma mesma natureza e que, geralmente, são comuns a várias secretarias. A seguir, constam exemplos de pacotes trabalhados em um município do *Juntos*:



*Lista. Pacotes de despesas trabalhados no município de Santos*

Segundo o secretário de Finanças de Paraty, Leônidas Santana, um dos objetivos da implantação da frente no município foi a reorganização das finanças no primeiro biênio de gestão. Agora, já é possível colher os frutos e manter os resultados positivos nos próximos anos.

## O QUE É EQUILÍBRIO FISCAL



É importante ressaltar que cada município trabalha com um conjunto de pacotes de receita e despesa, podendo coincidir ou não com outros municípios da rede. Por exemplo, em Itirapina, há o pacote de Conservação, Limpeza e Vigilância, ao passo que Curitiba trata Limpeza isoladamente. Existe também caso em Juiz de Fora em que houve a demanda de se trabalhar com um pacote de serviços de média e alta complexidade de saúde (SUS/MAC), agrupamento que não é tratado dessa maneira em nenhum outro município do *Juntos*. Isso ocorre devido às especificidades locais (composição das receitas municipais, ordenamento das contas entre secretarias, etc.), escopo de atuação do parceiro técnico e validações com secretários e prefeito.

A frente de Equilíbrio Fiscal é composta por uma sistemática de governança de acompanhamento periódico de resultados a partir de diversas ferramentas e recursos tecnológicos que sirvam de apoio nas análises. Essas ações precisam estar alinhadas e integradas. Um desalinhamento gera dificuldades para estabilização dos resultados, desgasta e desorienta a equipe, além de desperdiçar recursos.

Mais detalhes acerca da composição da frente de Equilíbrio Fiscal serão desenvolvidos nos tópicos posteriores, além da complementação com boas práticas das cidades que executaram a frente no *Juntos*.

Para o sucesso do Equilíbrio Fiscal, são necessárias a participação e a liderança do prefeito e do Comitê Gestor, acompanhando as ações e os resultados. O envolvimento das lideranças engaja os servidores que atuam na frente.

## POR QUE EQUILÍBRIO FISCAL

Todos os municípios que executaram a Frente de Equilíbrio Fiscal obtiveram resultados positivos em suas contas. A projeção de ganhos para todos os sete municípios que tiveram participação direta da consultoria é de R\$ 501,51 milhões a mais no orçamento até

dezembro de 2015<sup>1</sup>. O uso racional desses recursos permitiu uma melhor saúde financeira dos municípios, possibilitando mais investimentos para a melhoria da qualidade de vida de mais de cinco milhões de munícipes que vivem nessas cidades.

De acordo com o secretário de Administração de Campinas, Silvío Bernardin, a Frente de Equilíbrio Fiscal permite observar, com um novo olhar, tanto a receita quanto a despesa de sua cidade. Ele destaca que, além da melhoria dos resultados, ocorrem mais eficiência e qualidade nos investimentos realizados pela prefeitura.

<sup>1</sup> Os quatro municípios do consórcio com Itirapina – Brotas, Corumbataí, Limeira e São Carlos – não são incluídos nos ganhos gerais divulgados pelo parceiro técnico. Considerando os quatro municípios, que não possuem acompanhamento direto, a projeção de ganhos se eleva para R\$527,60 milhões.

## POR QUE EQUILÍBRIO FISCAL



Dentre os resultados constatados, um dos mais positivos ocorreu no município de Campinas, projeto piloto do programa *Juntos*. Em 2013, com o auxílio da Frente de Equilíbrio Fiscal, atingiu o superávit pela primeira vez em 20 anos.

O Retorno Sobre o Investimento (ROI) do *Juntos* na frente de Equilíbrio Fiscal alcançou o valor de R\$ 40,87 para cada R\$ 1,00 investido.

A frente de Equilíbrio Fiscal contribui para uma melhora das contas públicas, mas não é o único fator. A composição orçamentária é muito mais profunda e complexa. A frente trabalha, comumente, nas operações relacionadas ao custeio e à melhoria dos tributos e das taxas municipais e da cobrança da dívida ativa.

Ao se analisarem os ganhos das frentes de receita e despesa nos municípios, percebe-se que não existe uma linearidade entre os resultados, ou seja,

um município pode se sair muito melhor em receita do que despesa e vice-versa. Isso ocorre devido às especificidades locais, como a base analisada, a formulação dos pacotes, a combinações da arrecadação dos tributos distintas, a estrutura organizacional das prefeituras e até o perfil da equipe que operacionaliza o Equilíbrio Fiscal. O método implementado pelo parceiro técnico é o mesmo, mas pode sofrer algumas adaptações por causa do contexto do município.

O Secretário da Fazenda de Itirapina, Claudio Furniel Junior, afirma que a Frente de Equilíbrio Fiscal foi um presente que a cidade recebeu. “As práticas da iniciativa privada que foram ensinadas e treinadas foram fundamentais, pois isso mudou o futuro do nosso município. Teve uma importância relevante essa mudança de mentalidade e o treinamento que tivemos. Mudando a vida financeira do município, quem sabe a gente também, consiga mudar a realidade das pessoas, melhorando a qualidade de vida e mudando um quadro negativo que vivíamos há alguns anos.

Para o Secretário da Fazenda de Juiz de Fora, Fúlvio Albertoni, a frente de Equilíbrio Fiscal, com aumento de receita e redução de despesas, trouxe como benefício transformar os ganhos em investimentos para a sociedade. Os valores investidos são direcionados para áreas como saúde, educação e trânsito.

Uma série de medidas surgiu após a identificação de desvios, causados por particularidades locais e detectados pela sistemática de acompanhamento e controle. Abaixo estão listadas algumas delas:

Receitas	Despesas
Revisão de legislação tributária	Aprimoramento de controle de estoques e distribuição de produtos
Revisão de políticas de descontos para pagamento antecipado de impostos	Revisão de contratos de serviços terceirizados
Alterações em processos de cadastramento de imóveis	Adequação de tarifas de energia elétrica, de acordo com perfil de consumo
Atualizações cadastrais (isenções, área construída, etc.)	Criação de central de transportes e devolução de veículos locados excedentes
Melhorias em processos de cobrança administrativa	Estabelecimento de limites de gastos de telefonia móvel e racionalização do uso de telefonia fixa a partir da adoção de senhas.
Criação de cadastro de inadimplentes / protesto de dívidas	Capacitação das equipes de compras
Maior rigidez nas fiscalizações	Maior controle de gastos com horas extras
	Otimização de gastos com medicamentos, com redução de estoque e adequação das solicitações às demandas locais.

**Tabela.** Ações que foram geradas para as melhorias dos ganhos nas frentes de receita e despesa

## POR QUE EQUILÍBRIO FISCAL



A frente de Equilíbrio Fiscal permitiu que cidades como Campinas, Paraty e Itirapina superassem os longos períodos deficitários, as quedas de arrecadação de tributos ou, até mesmo, quedas dos repasses dos *royalties* do petróleo. A eficiência no controle das despesas e receitas impediu que a redução de recursos impactasse, negativamente, na qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

Além das melhorias nas contas públicas, existem também ganhos não financeiros, como maior engajamento de servidores. Dentro da frente, existem treinamentos para os servidores municipais no método de resolução de problemas (como o PDCA, explicado adiante) que os

orientam a buscar mais eficiência nos seus resultados. Em Campinas e Paraty, por exemplo, os secretários entrevistados afirmaram que a frente de Equilíbrio Fiscal propiciou eficiência dos investimentos, viabilizando ações que melhoraram a qualidade de vida da população.

Essas ações tiveram resultados favoráveis e benéficos para o município, muito devido ao engajamento e ao envolvimento das lideranças locais da frente, que são o prefeito e os secretários. Eles são responsáveis por comunicar a importância das ações internamente na prefeitura, além de propiciar os trabalhos do parceiro técnico e da própria Comunitas no município.

Em Juiz de Fora, alguns servidores replicaram método, ferramentas e análises de Equilíbrio Fiscal para outros projetos. Além disso, compartilharam conhecimento com servidores que não estavam envolvidos na frente. Já em Santos, as atividades e resultados da frente desencadearam em um ambiente favorável à execução de novos projetos de melhoria de eficiência da prefeitura, com o pagamento de bonificação por atingimento de metas.

## CONSÓRCIO

A cidade de Itirapina contempla um modelo único no *Juntos*, realizado por meio de um consórcio com mais quatro cidades do interior paulista: Brotas, Limeira, Corumbataí e São Carlos.

A consultoria em gestão fiscal em Itirapina era presencial, enquanto em Brotas, Limeira, Corumbataí e São Carlos a parceria técnica do programa realizava visitas periódicas e seminários de acompanhamento. Nesses municípios, o escopo dos projetos era menor, com menos pacotes, mas impactos positivos também foram gerados.

Além do acompanhamento dos resultados mensais, foram promovidos

treinamentos sobre a metodologia e a sistemática foram realizados com os técnicos dos municípios, além de um seminário mensal com a disseminação e o compartilhamento de boas práticas.

Na repactuação das metas para o próximo ano, existe a possibilidade de que o escopo dos pacotes e secretarias seja ampliado no consórcio. A previsão de ganhos dos quatro municípios combinados, com aumento da arrecadação e redução de gastos é de R\$ 22,6 milhões até dezembro de 2015.

# FRENTE DE EQUILÍBRIO FISCAL, ORÇAMENTO E GESTÃO POR PROCESSOS

por Eduardo Speeden



Desde o Decreto Lei Federal nº 200, de 1967, o orçamento anual foi alçado à condição de ferramenta básica para o planejamento dos gastos do governo, planejamento este considerado princípio fundamental para a orientação da administração pública (GIACOMONI, 2010).

O modelo orçamentário vigente estabelecido pelo artigo 165 da Constituição Federal de 1988 é composto por três peças de planejamento: o Plano Plurianual, que declara e organiza a atuação do governo em ações e metas para o período de 4 anos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que estabelece as prioridades para o exercício seguinte, e a Lei Orçamentária Anual, que estima as receitas e fixa as despesas para o exercício financeiro.

Além da Constituição, duas outras normas formam a base da gestão orçamentária e financeira do setor público brasileiro: a Lei 4.320, de 1964, que estatui as normas gerais do direito financeiro, e a Lei Complementar 101, de 2000. Conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ela estabelece limites para gastos com pessoal, endividamento e operações de crédito, prevê a definição de metas fiscais trienais e promove a transparência no planejamento e execução do orçamento público junto à sociedade.

Durante o processo orçamentário, um dos grandes desafios enfrentados pelos governos municipais é a expansão de seus programas e projetos sem comprometer o equilíbrio entre receitas e despesas. A maioria dos municípios tem baixo índice de arrecadação própria e boa parte das despesas de custeio é suportada por transferências intergovernamentais. Investimentos em infraestrutura que necessitam de maior aporte de capital tampouco podem ser custeados inteiramente pelo governo municipal.

De acordo com a publicação do Índice de Gestão Fiscal da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), em 2013, “4.352 prefeituras brasileiras geraram menos de 20% de suas receitas, sendo os demais recursos transferidos por estados e pela União” (FIRJAN, 2015, p. 12).

A adoção de um plano de ação que busque a eficiência na cobrança de impostos, taxas e contribuições, portanto, é importante para reforçar o ingresso de receitas próprias e reduzir essa dependência que torna as finanças municipais mais vulneráveis à conjuntura econômica e política do país.

O equilíbrio entre receitas e despesas é princípio orçamentário previsto tanto na Lei

4.320/64, como na Lei de Responsabilidade de Fiscal. Esta última, porém, trouxe um novo conceito de equilíbrio para as contas públicas: o equilíbrio entre as receitas e despesas primárias, traduzida no Resultado Primário equilibrado. Em outras palavras, trata-se da busca pelo equilíbrio sem a utilização de

empréstimos e, portanto, sem aumento da dívida pública (NASCIMENTO e DEBUS, 2002).

Vale retomar o primeiro parágrafo do artigo 1º da LRF, que define o que se entende por responsabilidade na gestão de recursos públicos:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000).

Logo, o trabalho da frente de Equilíbrio Fiscal que tem sido desenvolvido nos municípios que integram a rede do programa Juntos está alinhado com o que é estabelecido nas principais normas legais que regem a gestão orçamentária do país. Mais que isso, a busca pelo incremento das receitas próprias e redução nas despesas de custeio abre espaço fiscal para investimentos e melhoria na prestação de serviços ao cidadão.

No contexto em que a escassez de recursos e o constante crescimento das demandas sociais aumentam a importância da eficiência na alocação de recursos, a frente de Equilíbrio Fiscal apresenta outro potencial importante: a geração de dados para alimentar o

processo orçamentário. A análise mensal pelo Gerenciamento Matricial de Despesas e Receitas eleva a quantidade e qualidade de dados disponíveis aos responsáveis pelo planejamento e execução orçamentária do ente governamental.

A disponibilidade de dados sobre as despesas públicas aliada a técnicas de mensuração e gestores bem capacitados possibilita trabalhos de avaliação da qualidade do gasto público, tema bastante em voga nas discussões sobre boas práticas orçamentárias. A Secretaria do Tesouro Nacional, órgão regulamentador da matéria orçamentária e da contabilidade pública, considera a busca pela melhoria da qualidade do gasto

## FRENTE DE EQUILÍBRIO FISCAL, ORÇAMENTO E GESTÃO POR PROCESSOS



como sua missão institucional e um desafio permanente daqueles que receberam da sociedade brasileira a incumbência da gestão de recursos públicos (BOUERI, ROCHA e RODOPOULOS, 2015). Diversos países estão adotando processos de revisão de despesas públicas (*Public Expenditure Review*) como forma de diagnosticar a qualidade do gasto, a eficiência na alocação orçamentária de recursos e avaliar os resultados dessa alocação.

Portanto, os dados gerados pela frente de Equilíbrio Fiscal podem contribuir para a melhoria do processo orçamentário do município, inclusive para iniciativas que visem a avaliação da qualidade do gasto público e a implantação de uma rotina de revisão de despesas.

Por fim, do ponto de vista organizacional, o programa da frente de Equilíbrio Fiscal

promove uma visão voltada a processos pouco comum em organizações do setor público. Comumente, entidades governamentais adotam um modelo de estrutura funcional, departamentalizada, em que se privilegia a especialização em cada uma das funções. A desvantagem dessa estrutura é a dificuldade de coordenação das diversas ações governamentais e de comunicação intersetorial.

**Os Gestores de Pacote.** Responsáveis pelas contas de receitas e despesas - podem desenvolver essa visão, uma vez que atuam para além de seus departamentos de origem. As oportunidades de melhoria podem estar em qualquer etapa do processo em análise, que, na maioria das vezes, envolve mais de um departamento e mais de uma secretaria.

---

**Eduardo Speeden** . Assessor Técnico do Gabinete da Secretaria de Finanças de Santos. Acompanhou o trabalho da Frente de Equilíbrio Fiscal de Janeiro a Junho de 2015, período em que atuou como Multiplicador da metodologia implantada pela Comunitas/Falconi na Prefeitura de Santos, especificamente na Frente das Despesas.



**PESSOAS**

## PESSOAS



Para o bom andamento da frente de Equilíbrio Fiscal, o relacionamento e o engajamento das pessoas envolvidas são fundamentais. É necessário que os participantes conheçam e se localizem dentro da governança. Comunicação transparente, treinamentos bem desenvolvidos, papéis e responsabilidades

bem definidos, essa é a forma para atingirmos os melhores resultados. Nos tópicos seguintes serão apresentados o modelo de governança, a sistemática de acompanhamento, as funções, os perfis, a sustentabilidade e a sucessão para a execução das atividades.

Em Juiz de Fora, segundo a secretária de Planejamento e Gestão, Elizabeth Jucá, a recepção e o engajamento dos servidores foi realizada pela comunicação constante dos resultados das frentes. Quinzenalmente é publicado o jornal Gestão Inteligente, que é divulgado por e-mail aos servidores e também por impressos afixados nas secretarias e nos elevadores da prefeitura. Em toda edição há entrevistas com dois servidores a respeito da frente.

## MODELO DE GOVERNANÇA

O desempenho de uma organização é melhorado a partir do foco em seus principais desafios, considerando três níveis de gestão: estratégico, tático e operacional. A partir deles, são definidos o acompanhamento e a tomada de decisão. No patamar mais alto, o estratégico, é onde são definidos os principais objetivos e é realizado o

planejamento. O nível intermediário é o tático, em que são definidas as diretrizes e é realizado o gerenciamento das ações. O último nível é o operacional, no qual é acompanhada a rotina. Essa estrutura é uma forma de visualizar a organização sob a ótica das práticas gerenciais, que se complementam e auxiliam no alcance de resultados de curto, médio e longo prazo.



**Figura.** Diferenças entre os níveis de gestão

O fluxo de informações é realizado duplamente, uma de cima para baixo (*top-down*) e outra de baixo para cima (*bottom-up*). Por exemplo, as diretrizes e as validações são definidas pelo nível

estratégico e desdobradas nos seguintes; enquanto as análises e ações são executadas pelo operacional e sobem para outros níveis.

“É importante que existam indicadores e metas, referências a se buscar, no modelo gerencial. Mas, também, trata-se de gestão pública e, por ser gestão pública, evidentemente se trabalha com recursos públicos. Então é de muito bom grado ter algum tipo de burocracia para garantir a transparência e a legalidade de todos os processos”.

secretário Municipal de Gestão de Santos, Fábio Ferraz.

Nos tópicos seguintes, serão abordados a sistemática de acompanhamento, a governança do programa *Juntos*, os papéis e as responsabilidades dos envolvidos e o perfil recomendado para alguns grupos.

## SISTEMÁTICA DE **ACOMPANHAMENTO**



Para um acompanhamento consistente das ações, foi desenvolvida uma sistemática de reuniões classificadas por níveis – chamados de N3, N2 e N1. Cada um está condicionado a um grau de decisão: o N3 é o operacional, o N2 é o tático e o N1 o estratégico. A sistemática

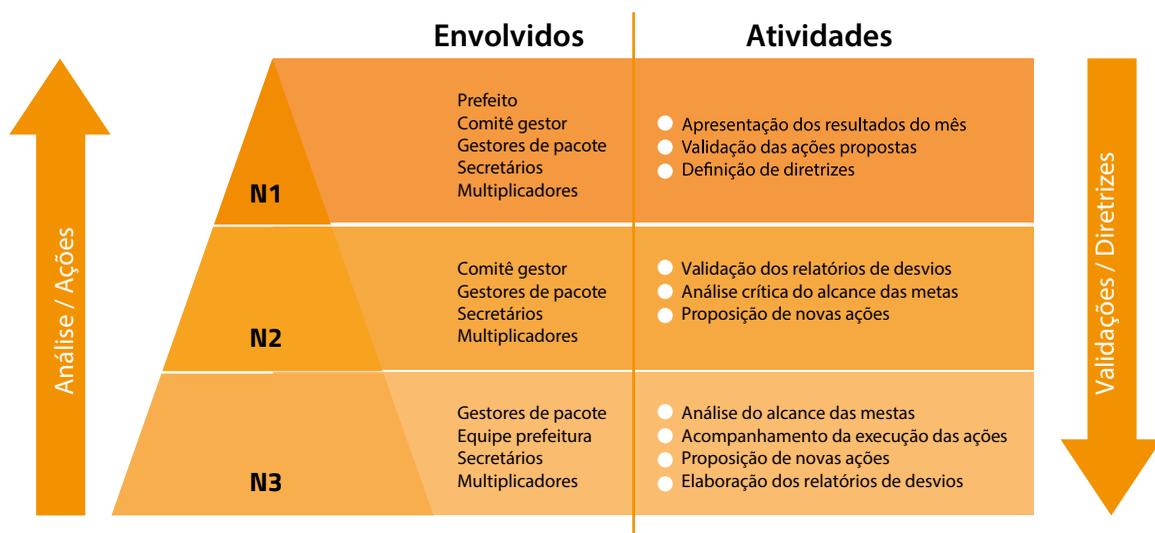
é uma das principais inovações do processo, pois gera integração de processos que anteriormente trabalhavam de forma isolada. Em alguns municípios maiores, existem níveis operacionais abaixo do N3, como N4 e até N5.

Para algumas prefeituras, foi necessária a formalização da frente de Equilíbrio Fiscal a partir de decretos ou portarias. O objetivo principal dessa formalização foram a legitimação e o empoderamento do Comitê Gestor e dos outros participantes da frente.

Essas reuniões devem ser organizadas mensalmente pelos multiplicadores, sob a coordenação do Comitê Gestor. O ideal é que elas ocorram sempre em sequência, de acordo com o grau decisório - primeiro N3, depois N2, seguida por N1.

O Comitê Gestor, em cada município, é formado por secretários de diversas áreas, não possuindo padrão específico. Comumente, envolvem-se os secretários responsáveis pelas finanças e também pela gestão e pela administração municipal, mas não impede que outras secretarias também façam parte do grupo. Em Itirapina, por exemplo, participam também do comitê o secretário da educação e a secretária da saúde; já em Juiz de Fora, o destaque é pela participação do secretário da comunicação social e a do procurador do município.

Para um bom funcionamento das atividades de acompanhamento, é imprescindível a participação e o envolvimento das lideranças, principalmente do prefeito, nas decisões e na legitimação da estratégia. A N1 é a reunião mais importante da estrutura e sua periodicidade deve ser mantida.



*Figura. Níveis de acompanhamento das reuniões*

Recomenda-se que o calendário de reuniões seja antecipadamente planejado para que os participantes se organizem com antecedência. Remarcações, mudanças e cancelamentos devem ser realizados em último caso, para que se evite a dispersão da equipe e o não cumprimento de ações e responsabilidades definidas previamente.

Em Santos, a sistemática de acompanhamento foi adaptada de acordo com a especificidade local e o perfil da liderança. No município, as reuniões de N1 são bimestrais e não mensais, que é o padrão. Apesar da mudança, os resultados são positivos e a sustentabilidade da frente é mantida desde janeiro de 2015.

## PAPÉIS E RESPONSABILIDADES



Todos os envolvidos em uma frente de atuação precisam saber qual é o seu papel e a sua responsabilidade nesse esforço. Quando há uma definição clara de quais são as responsabilidades e as funções dos envolvidos, as possibilidades de atritos e sobreposições das ações são reduzidas. Com os papéis e as responsabilidades assumidos e bem executados, além do próprio engajamento das pessoas envolvidas,

as atividades serão sustentáveis e duradouras.

Para a execução da frente de Equilíbrio Fiscal nos municípios, é necessária a criação de um grupo de trabalho para acompanhamento das ações, participação das reuniões, definição de estratégias, entre outras atividades. O grupo é composto por:

**Prefeito:** é o patrocinador da frente e principal liderança no município. Atribuições: participa das reuniões de N1, validando todas as ações definidas nos níveis anteriores; e recebe reportes do Comitê Gestor, quando necessário.

**Comitê Gestor:** é o responsável pela coordenação do projeto. Seus membros devem ser indicados pelo prefeito e normalmente são os secretários que lideram as secretarias maiores e/ou responsáveis pela gestão ou administração da prefeitura. Atribuições: participar das reuniões de acompanhamento, conduzir as reuniões de N1, garantir a disponibilidade dos dados e das equipes de trabalho, validar metas negociadas junto ao prefeito, garantir a execução das ações e a captura dos resultados, avaliar resultados e propor contramedidas, caso necessário.

**Gestores de Pacote:** responsáveis pelas contas, capazes de identificar oportunidades de redução de gastos ou incremento de receitas e difundir melhores práticas para todas as secretarias. Atribuições: analisar a Matriz de Resultados, validar os relatórios de desvios, apoiar os gestores de entidade na validação das ações com os secretários, acompanhar o desempenho do pacote, avaliar produtividade fiscal e a inadimplência, priorizar e analisar os principais contratos, fornecedores e secretarias.

**Gestores de Entidade (secretários):** responsáveis por todas as contas de uma entidade. Atribuições: avaliar o desempenho e os relatórios de desvios na sua secretaria, propor novas ações e participar das reuniões de acompanhamento.

**Equipes da Prefeitura:** conduzir as análises e elaborar os relatórios de desvios, participar das reuniões de acompanhamento.

**Multiplicadores (ou Pontos Focais):** são os responsáveis pela atualização dos dados nas Matrizes de Receita e Despesa, e também orientam gestores e equipes nos Planos de Ação. Atribuições: consolidar as análises e a priorização dos assuntos para reuniões, orientar a estratificação e a priorização de desvios, propor ações junto com as equipes para alcançar as metas, elaborar a agenda e organizar as reuniões, conduzir as reuniões.

Em Santos, todos os gestores possuem um suplente, com o objetivo de que as reuniões de acompanhamento não sejam prejudicadas ou careçam de informações devido à ausência do gestor titular. Os suplentes devem sempre ser informados previamente do status do pacote e de quais serão os desdobramentos para o mês subsequente.

## PERFIS PARA COMPOSIÇÃO DOS GRUPOS DE TRABALHO



É importante para a frente que todos os servidores da prefeitura sejam comunicados do andamento e dos próximos passos do projeto, reforçando o engajamento. O Comitê Gestor deve analisar uma série de critérios

para selecionar os integrantes dos grupos de trabalho, como confiança e receptividade aos processos. Além disso, é recomendada a participação de profissionais de carreira para garantia da sustentabilidade do programa.

**Gestores de Pacote:** precisam ter habilidades em negociação e facilidade em interagir com as outras secretarias, além de conhecimento técnico para interpretar e analisar os pacotes. A partir de sua articulação entre os atores é que serão elaborados os Planos de Ação;

**Gestores de Entidade:** necessitam de uma posição de liderança dentro da secretaria, pois são responsáveis por recolher informações de todos dentro da entidade. Normalmente, o secretário assume essa responsabilidade.

**Multiplicadores:** em alguns municípios, cada multiplicador é responsável por uma parte do projeto (receitas ou despesas, por exemplo). Nesse caso, os servidores precisam ser proativos, hábeis em trabalhar com prazos, ter conhecimento técnico para identificar inconsistências nas bases e saber como solicitar as informações das equipes e gestores. O diferencial é a existência de especialistas em cada tema, embora com raio de ação restrito. Em outro modo de composição do grupo de multiplicadores, todos atendem tanto os gestores de receita ou de despesa e precisam ter conhecimento global do projeto. Nesta composição, há possibilidade em separar os perfis com pessoas mais analíticas e com conhecimento técnico para consolidação das bases e com pessoas mais articuladas que tenham habilidade em obter dados para consolidação. É necessário entrosamento entre os multiplicadores – devido à divisão de tarefas entre os que consolidam a planilha e os articuladores – permitindo o cronograma seja estritamente seguido.

**Equipes da Prefeitura:** são os servidores que participam das operações da secretaria, ou seja, são aqueles que atuam no dia a dia das ações. Dão suporte à consolidação das informações. Não há padrão específico para esse caso, mas é relevante que sejam informados do andamento das ações.

Em Paraty, um cidadão que atuava em uma comissão de avaliação de ITBI, composta por servidores e integrantes da sociedade civil, teve participação na frente de Equilíbrio Fiscal. Ele colaborou na discussão sobre o pacote de receita conjuntamente com servidoras da prefeitura. A Comissão de Avaliação de ITBI reúne-se duas vezes por semana e são avaliados todos os requerimentos que ingressaram na prefeitura com solicitação de transferência de imóveis.

Na escolha dos perfis dos servidores, é recomendado que se considere o cargo do servidor e o tempo de casa. Isso facilita o processo, pois os profissionais mais antigos conhecem de perto os processos em diversas secretarias, aumentando a capacidade de articulação da prefeitura. Em Santos, por exemplo, houve a inclusão

de servidores com pouco tempo de casa, mas que tenham amplo conhecimento técnico, engajamento e potencialidade de crescimento na carreira. O que deve ser considerado sempre são o comprometimento e o potencial de contribuição para alcançar os melhores resultados.

Mesmo com a escolha dos perfis ideais para a composição dos grupos de trabalho, a participação da liderança é fundamental para a boa continuidade das ações. Os prefeitos e os secretários que compõem o Comitê Gestor possuem visão integrada das ações e participam das decisões que definem estratégias. Além disso, são as pessoas-chave para o engajamento das equipes e a legitimação das atividades no município. Sem o envolvimento deles, o risco de descontinuidade das ações é maior.

## SUSTENTABILIDADE



Um dos grandes desafios para as cidades, após a saída do parceiro técnico, é a repactuação de metas nos novos ciclos que se iniciam. Para isso, é preciso estar atento se elas condizem com a atual situação econômica do município que, de um ano para o outro, pode ter tido uma queda na arrecadação de seus tributos.

As novas metas precisam ser negociadas com todos os órgãos participantes da frente. Isso é importante, pois, dessa forma, as resistências são reduzidas e o engajamento dos servidores tende a ser mais alto. A manutenção das rotinas e da metodologia de trabalho, bem como o envolvimento dos principais articuladores, como secretários e prefeito, são peças-chave na sustentabilidade do trabalho e importante para o sucesso e continuidade das ações.

Para evitar duplicidades de dados e, principalmente, retrabalhos, uma alternativa é o alinhamento das metas com o orçamento anual do município, de forma a ter, em uma única base, a gestão de despesas vinculadas às atividades de cada órgão na execução de suas ações e no atendimento das demandas das políticas públicas. A utilização e implementação de sistemas de tecnologia

por todos os envolvidos propicia uma visão unificada e melhor padronização dos dados fiscais.

Outro recurso interessante no andamento da frente é o incentivo da criatividade e da inovação nos órgãos envolvidos. Isso porque, dessa forma, os servidores terão liberdade de propor soluções para a busca do equilíbrio fiscal, tornando a frente uma solução coletiva. Além disso, a comunicação possui um papel importante no processo cultural, pois, a partir de campanhas internas e informes, o compartilhamento de informações dá transparência, conhecimento e a sensação de pertencimento e participação nos processos aos servidores. Ou seja, é preciso que a prefeitura se comprometa com a transformação da cultura organizacional interna, difundindo conceitos de eficiência e controle de resultados. Além disso, também é necessária a capacidade de analisar criticamente os métodos e processos de trabalho, com acompanhamento das metas pactuadas.

O suporte das lideranças da frente e dos setores envolvidos é de grande importância para a disseminação do método e mudança dessa cultura.

O secretário de Finanças de Campinas, Hamilton Bernardes Junior, considera que o Equilíbrio Fiscal não é uma frente que se consolida logo no primeiro ano. É uma questão de cultura e da própria gestão pública, que possui diferenças em relação ao setor privado. Essas particularidades devem ser sempre levadas em consideração para o engajamento e o convencimento.

Para a perenidade das ações é sugerida a criação de Comitês de Sustentabilidade. O grupo é composto, predominantemente, por servidores já envolvidos com a frente em andamento e, também, por outras pessoas engajadas e dispostas a contribuir ainda mais para a continuidade das ações. É importante ressaltar que os participantes do Comitê necessitam ter bom relacionamento e influência entre os departamentos e secretarias. Em linhas gerais, as atribuições do Comitê são:

- Dar continuidade às ações já implementadas pela frente;
- Zelar pela manutenção da qualidade na execução;
- Organizar as reuniões de nível, mantendo foco e objetividade;
- Estabelecer prazos e tarefas definidas, com a indicação de responsáveis;
- Acompanhar as metas e comunicar os resultados, estabelecendo planos de ação para os desvios.

O comitê é responsável por disseminar e convencer os envolvidos da frente de que as ações resultarão em benefícios, promovendo uma mudança cultural nos resistentes e engajando ainda mais aqueles que acreditam nas práticas.

Em dois municípios do *Juntos* foram desenvolvidos métodos de incentivo financeiro para os servidores. Em Paraty, foi criada uma gratificação mensal aos servidores, que variava de acordo com o desempenho e os resultados alcançados naquele ciclo. Em Santos, há o PDR (Participação Direta de Resultados), que consiste no estabelecimento de metas a serem seguidas pelos servidores e quando são atingidas, eles recebem bonificações.

## SUCCESSÃO



Em alguma fase do desenvolvimento do Equilíbrio Fiscal, diversas cidades tiveram que lidar com mudanças nos quadros das equipes envolvidas na frente.

Em todas as situações que possam ocorrer, o Comitê Gestor deve agir rapidamente, acionando um processo claro e bem definido de sucessão dos servidores, pois, caso contrário, a sustentabilidade da frente poderá ser ameaçada. Antecipadamente, o comitê deverá solicitar ao servidor a documentação dos processos e histórico de suas ações, com o objetivo de que os dados não se percam. O substituto deverá receber instruções e treinamento adequados para que não tenha grandes dificuldades.

Houveram casos de substituições realizadas durante o andamento da frente para que as entregas fossem cumpridas. A necessidade de mudanças foi identificada no início do projeto e o histórico existente repassado aos substitutos. As alterações diminuíram as possibilidades de impactos negativos no andamento da frente.

Todas as ferramentas e os históricos devem ser repassados ao substituto, além de ter o contato de algum outro servidor que atue na frente há mais tempo para dirimir suas dúvidas.

Nos municípios do *Juntos* onde o parceiro técnico atuou efetivamente para implantação da frente de Equilíbrio Fiscal, foi-se necessária uma fase de transição e sustentabilidade para transferir para a prefeitura as responsabilidades antes cabíveis à consultoria. Como qualquer

mudança de cultura, existem resistências e dificuldades a serem enfrentadas nesse processo. Os casos com maiores resultados foram justamente aqueles em que o envolvimento dos servidores e secretarias foi constante. Os servidores, principalmente, precisam se sentir presentes e responsáveis pelas ações da frente.

Somente com treinamento, engajamento dos servidores e comunicação adequada, a continuidade da frente de Equilíbrio Fiscal será preservada.

Nos municípios participantes da rede, a partir de sua frente de Sistematização e Sustentabilidade, a Comunitas apoia a transição das frentes do parceiro técnico para os servidores, por meio de diagnósticos, monitoramento, proposição e orientação de ações ao parceiro técnico. O intuito é sempre empoderar os servidores e mitigar, ao máximo, os impactos da saída da consultoria. O acompanhamento das reuniões e resultados é realizado pela Comunitas, mesmo após a prefeitura ter assumido os processos.



# **METODOLOGIA**

## METODOLOGIA



Para implementação da frente de Equilíbrio Fiscal, são utilizadas diversas ferramentas gerenciais para um acompanhamento sistemático das ações e eventuais correções que forem identificadas no decorrer do projeto.

Métodos de gestão como os sistemas de gerenciamento matricial de receitas e despesa, e o PDCA (em português: planejar, fazer, verificar e agir). Antes de apresentá-las, é importante que sejam definidos alguns conceitos:

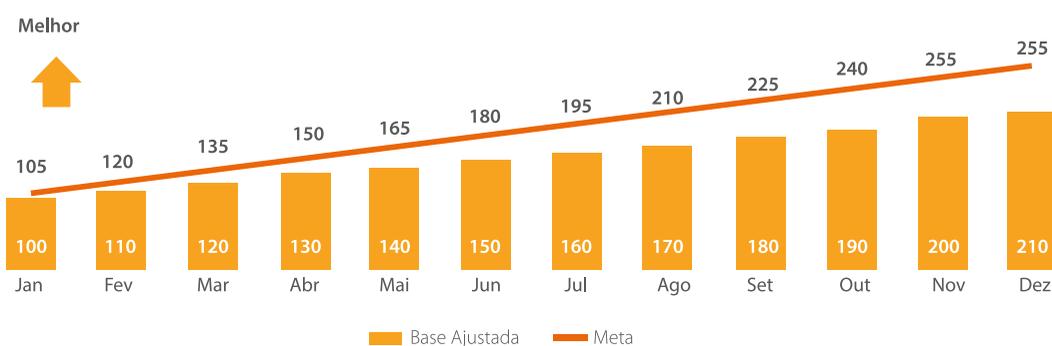
**Base-zero:** são os valores anteriores à intervenção da frente de Equilíbrio Fiscal, auferidos e analisados previamente. A base-zero é chamada também de “histórico ajustado” ou “base ajustada”. Os cálculos da base-zero são feitos pela análise de pacotes e tributos de anos anteriores. As metas e os ganhos só podem ser calculados se a base-zero for identificada;

**Meta:** é o valor atribuído como objetivo a ser executado. Esses valores são acordados durante o planejamento do projeto e são criados a partir dos valores identificados na base-zero. Toda meta precisa ter um objetivo, um valor e um prazo. São desenvolvidas metas mensais para acompanhamento;

**Realizado:** é o valor real arrecadado ou gasto durante um ciclo de acompanhamento mensal. É a partir do realizado que são auferidos o cumprimento ou não da meta;

**Desvio:** indica se a meta foi atingida ou não. Se o desvio for negativo, a meta não foi atingida e são necessárias ações corretivas para redução ou eliminação do desvio no mês seguinte.

**Ganho:** é o resultado da diferença entre a base-zero e o realizado. É a partir deste valor que se mede o desempenho do projeto. O cálculo para as frentes de despesa e receita são diferentes. Para despesa, o realizado é subtraído da base-zero e o resultado é o ganho. Para receitas, a base-zero é subtraída do realizado e a diferença é a melhoria real, ou não, da arrecadação.



\*Base Contábil Ajustada pela projeção da inflação

Tributo/ Pacote	Indicador (em milhões)	MÊS 1	MÊS 2	MÊS 3	MÊS 4	MÊS 5	MÊS 6	MÊS 7	MÊS 8	MÊS 9	MÊS 10	MÊS 11	MÊS 12
X	Base Ajustada												
X	Meta Negociada												
Y	Base Ajustada												
Y	Meta Negociada												
Z	Base Ajustada												
Z	Meta Negociada												

**Figura.** Exemplo de como os conceitos são trabalhados para o acompanhamento de resultados acumulados de receitas.

Outro ponto de diferenciação é a forma de visualizar as contas municipais, pois a gestão orçamentária proposta pelo método é feita à vista (liquidação) e não pelo empenho das notas fiscais. O valor liquidado se dá quando o serviço

é executado e o fornecedor recebe efetivamente. Valor empenhado é o valor que o município reserva para efetuar um pagamento planejado. O empenho ocorre, por exemplo, após a assinatura de um contrato para prestação de serviço.

O secretário de Finanças de Teresina, Jalisson Hidd, afirma que a implementação da frente na cidade trouxe novas práticas e metodologias, permitindo que as áreas trabalhem, agora, de maneira integrada.

## METODOLOGIA



O método traz uma mudança da visão da estrutura da prefeitura que é inicialmente, departamental e pouco integrada, e com secretário responsável pelo seu tema. Com essa metodologia, a visão passa a ser matricial, em que todos podem visualizar as semelhanças e a eficiência dos gastos e arrecadação do município, ou seja, passam a visualizar o todo. Só com o envolvimento e o comprometimento de todos é que os resultados são alcançados.

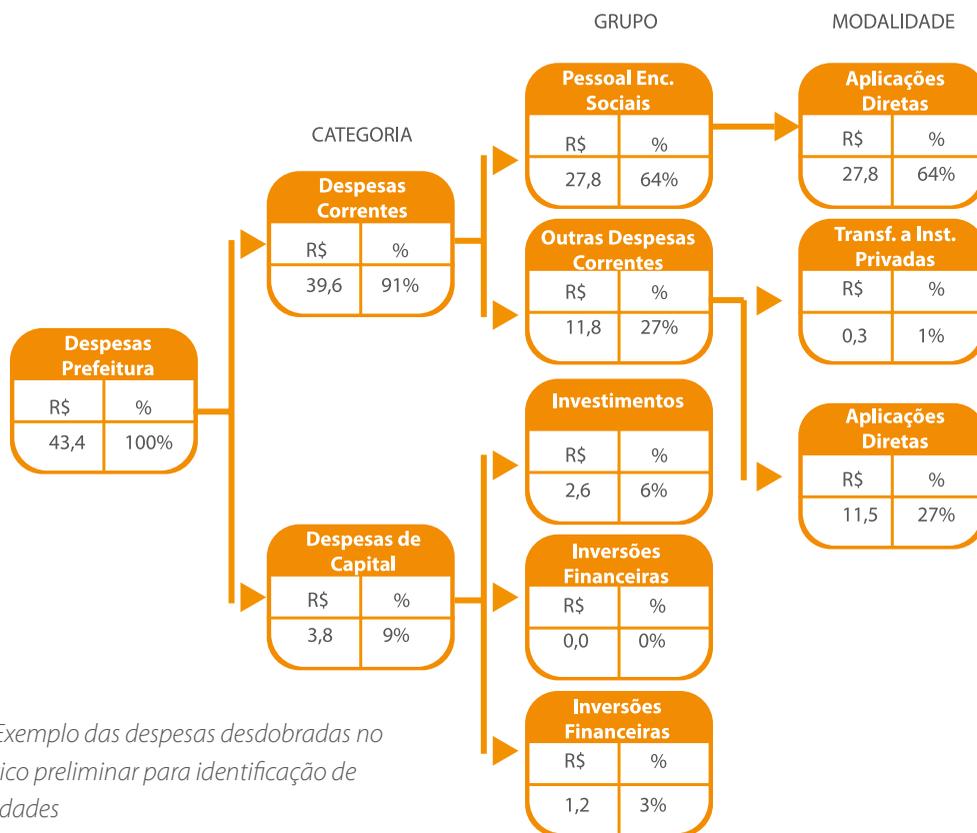
Em Campinas, a frente foi comunicada no início das atividades, envolvendo todos os responsáveis e as principais lideranças da prefeitura em um evento que durou o dia todo. A intenção era que todos conhecessem e disseminassem os objetivos do Equilíbrio Fiscal.

Antes da utilização de qualquer método ou ferramenta, é necessário que a prefeitura tenha acesso às bases de dados orçamentárias do município, com todos os gastos e as contas, assim como as fontes de recurso. Só assim é possível gerar um diagnóstico preliminar, que é a identificação inicial do cenário em que a prefeitura está inserida e dos processos

que impactam o orçamento. Ele é o ponto de partida para entendimento do problema. Somente com a compreensão do cenário será possível localizar as oportunidades e gerar metas. Um exercício inicial de analisar e cruzar as informações de despesas e receitas da cidade é através do portal Meu Município <sup>2</sup>.

Em Santos foi criada a Junta de Programação Orçamentária e Financeira (JUPOF), formada por técnicos da área de Gestão e Finanças para apoiar as ações do Comitê Gestor e auxiliar na implantação de medidas de restrição de despesas. Quinzenalmente, a Junta se reúne para analisar os processos de nomeação e contratação de pessoal, autorização de horas extras, concessão de benefícios, aquisição de bens e serviços e revisão de valores contratuais. De maio a novembro de 2015, o resultado foi de redução de 15% do total das despesas com pessoal, possibilitando a prefeitura manter seus compromissos com a folha de pagamento em dia.

<sup>2</sup> O Meu Município é um portal público e gratuito que disponibiliza os principais dados referentes ao desempenho das finanças dos municípios brasileiros de forma simples. Esse projeto tem como objetivo melhorar a apresentação e a organização dos dados para auxiliar os gestores públicos em suas análises e tomadas de decisão. Ver em [www.meumunicipio.org.br](http://www.meumunicipio.org.br).



**Figura.** Exemplo das despesas desdobradas no diagnóstico preliminar para identificação de oportunidades

Em Juiz de Fora, um comitê chamado Ver e Agir foi criado para avaliar e compatibilizar as despesas municipais diante de um cenário de arrecadação municipal em queda. O comitê é formado pelas secretarias da Fazenda, de Planejamento e Gestão, de Administração e Recursos Humanos pela Comissão Permanente de Licitação. Ele é responsável por aprovar a liberação de recursos orçamentários e financeiros relativos à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de despesa de natureza continuada. Com o novo fluxo de aprovação, houve uma maior racionalização nos pedidos de liberação de recursos e há uma previsão de, até o final de 2015, reduzir esses valores em R\$ 100 milhões para o ajuste das contas públicas.

## PDCA



Independentemente de se trabalhar com receitas ou despesas, a frente de Equilíbrio Fiscal está orientada de acordo com o método do PDCA (*Plan, Do, Check e Act*), que pode ser traduzido para o português como: Planejar, Fazer, Verificar e Agir. Esse método permite que as prefeituras

sejam capazes de promover as mudanças necessárias de maneira eficiente e obtendo melhorias contínuas. Com o PDCA é possível trabalhar a resolução de problemas, o entendimento do papel de cada um no esforço coletivo e no aprendizado contínuo.



**Figura.** PDCA

De acordo com o secretário de Informação e Tecnologia de Curitiba, Paulo Roberto de Mello Miranda, uma grande mudança com a frente de Equilíbrio Fiscal é a disciplina metodológica resultante dela. É importante aliar o olhar trazido pela metodologia com a realidade do município para que se alcance ganhos reais.

**P = Plan (Planejar):** na primeira etapa do ciclo, o gestor deve estabelecer metas e identificar os elementos causadores do desvio que impedem o alcance das metas esperadas. É preciso analisar os fatores que influenciam esse problema, bem como identificar as suas possíveis causas. Ao término, é desenvolvido um plano de ação com contramedidas.

**D = Do (Fazer):** devem ser realizadas as atividades e as contramedidas que foram previstas e planejadas dentro do plano de ação.

**C = Check (Verificar):** o gestor precisa monitorar e avaliar continuamente os resultados obtidos com a execução das atividades. São avaliados os processos e os resultados, confrontando-os com o planejado, com objetivos, especificações e estado desejado, consolidando as informações, eventualmente gerando os relatórios específicos.

**A = Act (Agir):** na última etapa do ciclo, é preciso tomar as providências definidas nas avaliações e relatórios sobre os processos. O gestor deve continuamente desenhar novos planos de ação para melhoria da qualidade do procedimento, sempre orientado para a correção de desvios e visando à busca por resultados.

Na frente de Equilíbrio Fiscal, o método de gestão do PDCA é de uso contínuo na verificação de desvios que impactam negativamente no andamento das ações e na busca de contramedidas. Na metodologia do parceiro técnico, quando

o projeto se encerra e se torna uma rotina, o PDCA se torna um SDCA (Standard, Do, Check e Act; em português: Padronizar, Fazer, Verificar e Agir). O SDCA tem como função manter os resultados obtidos.

O secretário de Planejamento de Teresina, Washington Bonfim, afirma que o PDCA ajudou a prefeitura a se organizar melhor, a partir do plano de trabalho e das metas. As práticas propiciaram a rotinização maior de processos e a clareza para atuar em algumas ações.

# GERENCIAMENTO MATRICIAL DE DESPESAS (GMD)



O Gerenciamento Matricial de Despesas é um método gerencial utilizado para planejamento e controle das despesas. É realizado um exame detalhado dos gastos, além de serem criadas metas de redução específicas para a natureza da despesa. A partir das lacunas identificadas, é possível obter maiores potenciais de ganho com a economia e a racionalização dos gastos.

O Gerenciamento Matricial de Despesas assegura o alcance de uma diretriz anual de redução de despesas por meio da redução dos desperdícios, fazendo com que a prefeitura possua mais caixa para investimento nos serviços que são prestados ao cidadão.

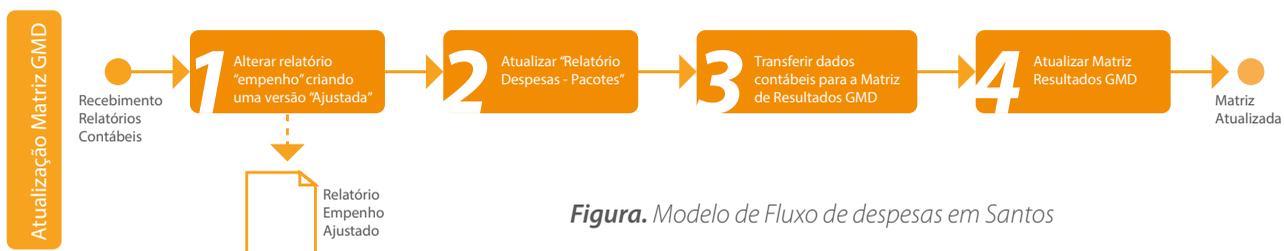


Figura. Modelo de Fluxo de despesas em Santos

Em Campinas, ocorreu a redução de despesas com envio de correspondências para cobrança do IPTU. Para otimizar o gasto com o pacote de despesas em Comunicação e Marketing, foram diminuídos as dimensões e o peso do carnê encaminhado aos contribuintes. As alterações permitiram uma redução de R\$ 80 mil por ano, equivalente a 8% do gasto total.

No GMD, a matriz é dividida em dois grupos: o de entidades e o de pacotes. As entidades são as secretarias do município (Saúde, Educação, Trânsito, entre outras). Já os pacotes são grupos de despesas de uma mesma natureza e que,

normalmente, são comuns às entidades ou órgãos. Por exemplo, a Secretaria X possui despesas com terceiros, assim como a Secretaria Y. Portanto, as duas despesas com terceiros comporão o Pacote “Serviços de Terceiros”.



Figura. Pacote de gastos x entidades (órgãos)

Um pacote de despesa pode envolver muitas entidades distintas no acompanhamento, pois todas gastam energia elétrica, água ou até consomem os mesmos materiais de escritório. Abaixo é possível ver como funciona a Matriz de Gerenciamento de Despesas.

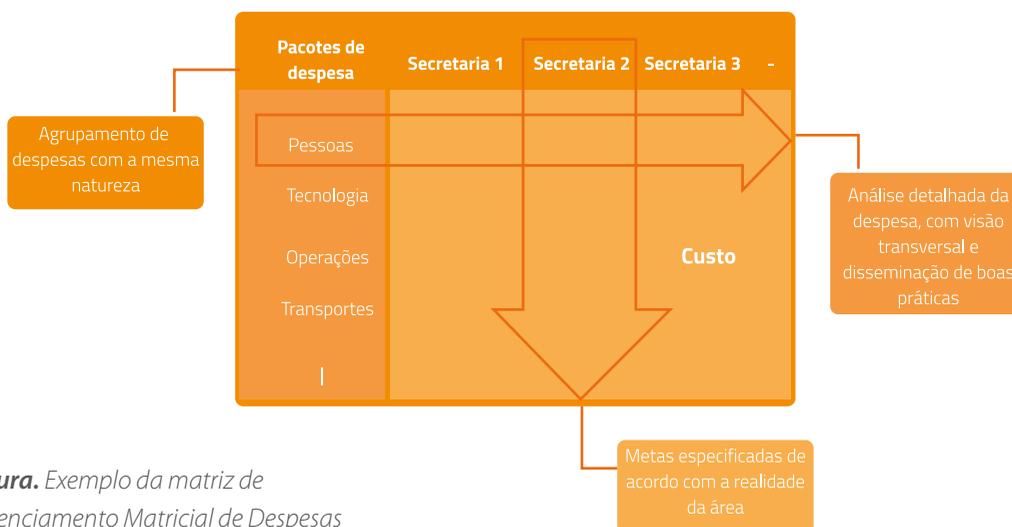


Figura. Exemplo da matriz de Gerenciamento Matricial de Despesas

# GERENCIAMENTO MATRICIAL DE DESPESAS (GMD)



A frente de despesas necessita de maior engajamento, pois gastos são realizados por todos os órgãos da prefeitura, necessitando o envolvimento de diversos atores e a capacidade de controlar as ações de maneira descentralizada. Os pacotes são compostos por agrupamento de elementos ou contas que possuem a mesma natureza, fazendo com que cada pacote seja um grupo de despesas vinculadas entre si.



PACOTE
Pessoal Folha
Viagens e Locomoção
Pessoal Benefícios
TI e telecomunicação



NATUREZA DO GASTO
Combustíveis e lubrificantes automotivos
Manutenção e conservação de veículos
Outros serviços de terceiros - Pessoa Jurídica
Material para manutenção de veículos
Transporte de servidores/ empregados
Hospedagens
Seguros em geral
Outras despesas com locomoção
Combustíveis e lubrificantes p/ Outras Finalidades
Passagens para o país

**Figura.** Composição de um pacote com elementos de uma mesma natureza

Uma forma simples e efetiva de envolver os servidores que é utilizada em várias prefeituras é a chamada Gestão à Vista. São afixados comunicados, murais ou até gráficos sobre os avanços da frente em locais com grande circulação de pessoas.

Em relação à identificação de oportunidades, diversas estratégias podem subsidiar o trabalho, como análise histórica e comparação com municípios de mesmo porte, situação socioeconômica ou da mesma região.



**Figura.** Estratégias para identificação de oportunidades em despesas

A partir da identificação de oportunidades dentro dos gastos do município, as metas poderão ser geradas. Elas precisam ser viáveis, de acordo com as informações previstas no orçamento do município.

Segundo o secretário de Finanças de Santos, Álvaro do Santos Silveira Filho, a frente de Equilíbrio Fiscal deu margem para se trabalhar mais com as despesas do município, evoluindo o trabalho que já era realizado pela prefeitura.

Entre os municípios que participaram ou participam da frente de Equilíbrio Fiscal do *Juntos*, os trabalhos, em alguns pacotes de despesa, causaram grande impacto nos ganhos dos municípios, com maior economia dos gastos. A seguir, constam os três pacotes com maior impacto nos resultados, em ordem de relevância.

# GERENCIAMENTO MATRICIAL DE DESPESAS (GMD)



Município	Principais pacotes
Campinas	1) Conservação, Limpeza e Vigilância 2) Material de Consumo 3) Pessoal Folha
Paraty	1) Limpeza e Conservação 2) Medicamentos, Materiais e Serviços de Saúde 3) Suprimentos
Santos	1) Transportes e Viagens 2) Alimentação 3) Materiais e Serviços de Saúde
Juiz de Fora	1) SUS/MAC 2) Materiais e Serviços de Saúde 3) Infraestrutura urbana
Teresina	Iniciou a frente em outubro/15
Curitiba	1) Materiais e Serviços de Saúde 2) Limpeza Pública 3) Alimentação
Itirapina	1) Serviços de Terceiros 2) Serviços Bancários e Reformas 3) Manutenção e Locação de Imóveis/Equipamentos

Em Juiz de Fora, um diferencial na escolha dos gestores de pacote foi a busca pela transversalidade, ou seja, um pacote relacionado a serviços de saúde, por exemplo, deveria ter como responsável um profissional que não estivesse diretamente relacionado ao tema. Além de agregar um olhar externo nas análises, os servidores de outras áreas conheceram melhor a área de saúde. Já em Itirapina, por exemplo, as equipes foram compostas combinando servidores da área fiscal com outras áreas. O objetivo era que mais servidores conhecessem as ações e as práticas da área fiscal.

## GERENCIAMENTO MATRICIAL DE RECEITAS (GMR)

O Gerenciamento Matricial de Receitas, permite a elaboração e o controle do planejamento anual dos tributos municipais e da dívida ativa, buscando o aumento das receitas e contribuindo para uma maior capacidade de investimento.



*Figura. Arrecadação x origem das receitas*

Este método envolve, principalmente, a Secretaria da Fazenda (ou de Finanças) e a Procuradoria Municipal (em alguns municípios, também chamada de Secretaria de Serviços Jurídicos), que são responsáveis pelos impostos e

pela cobrança das dívidas. Isso facilita o acompanhamento das ações, pois o controle é centralizado e envolve menos atores, diferentemente da frente de despesas, que envolve praticamente todas as secretarias da prefeitura.

O Gerenciamento Matricial de Receitas contribui para melhorar a arrecadação tributária e a capacidade de investimento do município, sem aumento de impostos, combatendo a sonegação.

# GERENCIAMENTO MATRICIAL DE RECEITAS (GMR)



Figura. Modelo do Fluxo de receitas em Santos

Abaixo um exemplo da matriz de gerenciamento. A grande diferença em relação às despesas é que os pacotes agora são formados a partir do tipo de tributo.

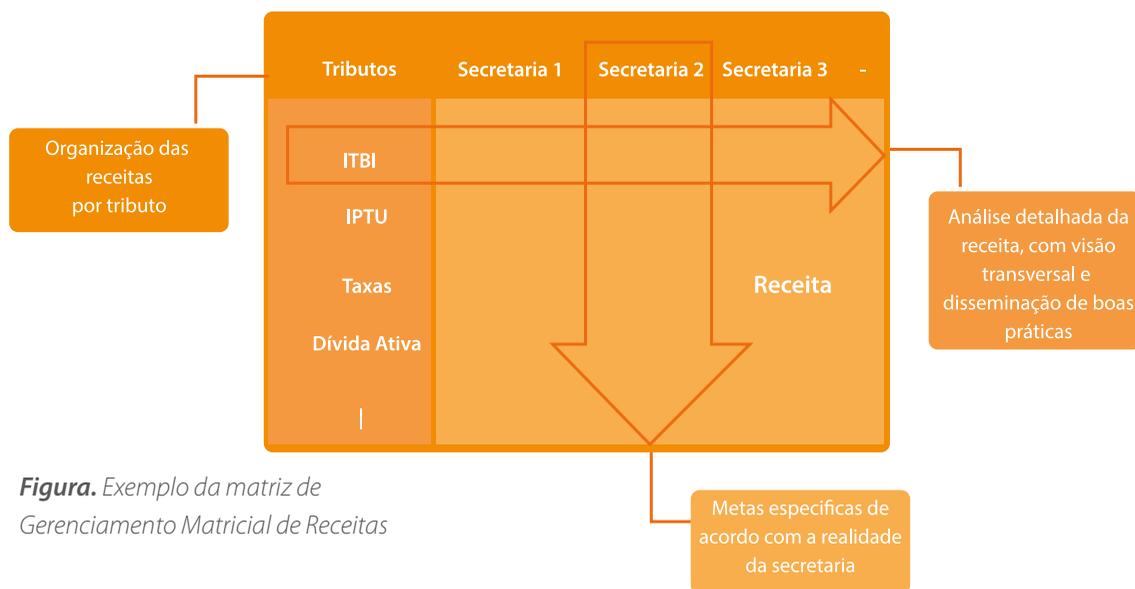


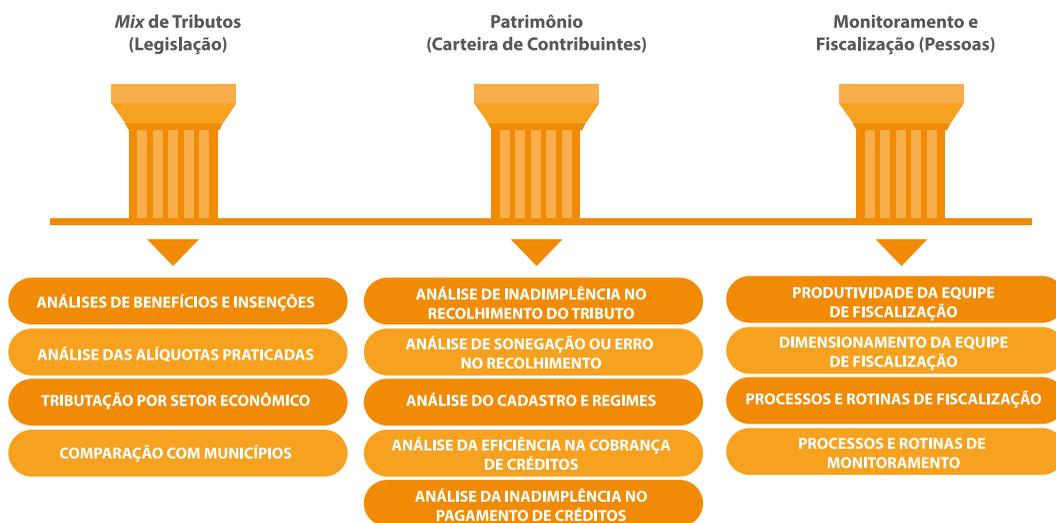
Figura. Exemplo da matriz de Gerenciamento Matricial de Receitas

A criação de metas para alavancar as receitas é feita a partir da comparação com outros municípios (que possuam a mesmo porte e a mesma capacidade de arrecadação) e também com a análise de variáveis internas, pelas quais é possível localizar gargalos e oportunidades para elevação da receita sem qualquer tipo de aumento de impostos. Por

exemplo: combater a sonegação de impostos e taxas, propor renegociação da dívida ativa para recebimento, cobrar os inadimplentes do IPTU, avaliar os descontos e as isenções concedidos pela prefeitura, identificar empresas ativas sem patrimônio declarado, entre outros. Dessa forma, as oportunidades serão encontradas.

Para aumentar a arrecadação do IPTU, a cidade de Juiz de Fora atualizou a sua base de contribuintes para a cobrança do imposto em 2015. Com a priorização da vistoria de imóveis com base em dados externos, utilização do georreferenciamento nas avaliações de imóveis localizados nas áreas rurais e também o cruzamento de informações com as bases de dados da Cemig (energia) e da Cesama (saneamento). A expectativa, em 2015, é arrecadar R\$ 700 mil a mais que no ano anterior.

Para análise interna, a parceira técnica da Comunitas propõe três pilares para avaliar a arrecadação de um município e, conseqüentemente, identificar oportunidades de receita. Os pilares são: *mix* de tributos, patrimônio, e monitoramento e fiscalização.



**Figura.** Pilares da arrecadação municipal, de acordo com o parceiro técnico

Da mesma maneira que ocorrem com as metas em despesas, as metas das receitas precisam ser viáveis e estar de acordo com o orçamento do município.

oportunidades para melhoria da arrecadação, desde ações para verificar a eficiência de cobrança dos tributos e a abrangência dos descontos até a análise da dívida ativa.

Em Itirapina, por exemplo, algumas ações foram realizadas para identificar

# GERENCIAMENTO MATRICIAL DE RECEITAS (GMR)



- 1** **Comparação de eficiência** de arrecadação do IPTU da cidade com outras do mesmo perfil.
- 2** **Análise de Desconto de IPTU.** Comparação dos descontos concedidos pela cidade e outras de características semelhantes
- 3** **Análise de ISS.** Comparação histórica do ISS/PIB de Serviços da cidade
- 4** **Análise de Dívida Ativa.** Comparação da dívida ativa entre da cidade e outras semelhantes

*Figura. Algumas das ações verificadas em receitas praticadas pelas cidades.*

Entre os municípios que participaram ou participam da frente de Equilíbrio Fiscal do *Juntos*, o trabalho, em alguns pacotes de receita, causou maior impacto nos ganhos dos municípios, melhorando a arrecadação. Na lista abaixo, constam tributos com maior impacto nos resultados, em ordem de relevância.

## PRINCIPAIS PACOTES POR MUNICÍPIO



Na frente de Equilíbrio Fiscal, os pacotes de despesa e receita são adaptados de acordo com as bases de dados disponibilizadas pelo município. Principalmente no grupo de despesas, as contas são agrupadas seguindo os temas e organizadas para uma melhor visualização das equipes.

## RELATÓRIO DE DESVIOS E PLANOS DE AÇÃO

Para descobrir a razão do não alcance das metas, é necessário avaliar quais fatores contribuíram para esses desvios. Após a análise, são adotadas medidas corretivas para que o desvio não ocorra novamente no mês seguinte. Os Relatórios de Desvios são documentos elaborados conjuntamente pelos gestores de pacotes e de entidades todas as vezes que forem observados desvios em relação às metas acumuladas.

Tributo	Histórico Ajustado	Meta	Real	Desvio	Desvio %	Farol
IPTU						●
ISS						●
Dívida Ativa						●
Total Geral						●

**Tabella.** Exemplo de acompanhamento dos desvios dos tributos pelo parceiro técnico

Para uma análise mais visual, são utilizados faróis, sendo o verde representando a superação da meta prevista, o amarelo entre 97 e 99,9% de cumprimento da meta, e o vermelho quando o valor está abaixo dos 97%. Outra forma, mais simplificada, é a utilização de dois faróis: quando há cumprimento da meta, o farol é verde; quando não se alcança a meta, estando acima dos 97% ou não, o farol se torna vermelho.

No relatório, devem constar os desvios, quais foram os fatores que mais influenciaram para o resultado negativo e quais ações serão propostas para que as causas sejam corrigidas. As ações devem ser validadas pelo Comitê Gestor e pelo prefeito para que, após isso, sejam realizadas. O espaço para validação das ações são as reuniões de nível mensais.

## RELATÓRIO DE DESVIOS E PLANO DE AÇÃO



O Plano de Ação, que tem como objetivo atacar os desvios, deve conter o cronograma de ações que serão tomadas, os responsáveis, os recursos alocados e as formas de acompanhamento. O plano efetivo é aquele que contém medidas para eliminar ou minimizar as causas fundamentais. É importante que os planos indiquem a causa do desvio com

orientação para a solução do mesmo, com clareza e objetividade e, por fim, um prazo de ação real e adequado.

Para a identificação de causas e a elaboração de planos de ação, a parceira técnica lança mão de diversas ferramentas da administração: diagrama de Pareto<sup>3</sup>, diagrama de Ishikawa<sup>4</sup> e os 5 Porquês<sup>5</sup>.

Para reduzir as despesas com horas extras em Santos, a prefeitura optou pela implantação de um banco de horas. Entre as medidas, está a identificação dos setores que mais pagam horas extras, a realocação de servidores de uma área para outra ou até mesmo novas contratações. A meta é a redução do gasto com horas extras de R\$ 15,4 milhões para R\$ 12,7 milhões até novembro/15.

<sup>3</sup>Diagrama de Pareto: esse diagrama é apresentado sob a forma de histograma ordenado e um diagrama de frequências acumuladas que organiza as ocorrências da maior para a menor, permitindo priorização de ações. A premissa é que 80% dos problemas ocorrem devido a uma causa raiz, enquanto 20% acontecem por outras causas.

<sup>4</sup>Diagrama de Ishikawa: também chamado de espinha de peixe. Essa ferramenta é utilizada para buscar e identificar as causas um problema. O diagrama permite organizar hierarquicamente as causas potenciais de determinado problema ou oportunidade de melhoria, bem como seus efeitos sobre a qualidade. As causas estão organizadas em seis tipos diferentes, chamados de 6M: matéria-prima, mão de obra, máquina, meio ambiente, método e medição.

<sup>5</sup>5 Porquês: é uma ferramenta que consiste em identificar a causa raiz do problema. Sempre se inicia com uma hipótese inicial, a partir da qual é levantada uma sequência de "porquês", até ser encontrada a causa raiz.

Independentemente da ferramenta, os desvios são tratados para que se alcancem as metas pactuadas. Caso as causas dos desvios não sejam identificadas e tratadas, a probabilidade do não atingimento das metas será maior. Os passos gerais para o tratamento de desvios são:

- 1 Verificar um número abaixo da meta entre os resultados mensais ou acumulados dos pacotes. Este estará sinalizado com o farol vermelho.
- 2 Avaliar todas as contas que compõem o pacote e que apresentam desvio no mês ou acumulado.
- 3 Analisar o desempenho de cada indicador até o maior nível de profundidade necessário.
- 4 Analisar as ações propostas e sua execução, e se elas foram executadas e geraram o resultado previsto.
- 5 Analisar os resultados e identificar as causas dos desvios.
- 6 Propor as contramedidas corretivas para acabar as causas e eliminar os sintomas.
- 7 Elaborar o Relatório 3 Gerações (passado, presente e futuro).

Período	MÊS 1	MÊS 2	MÊS 3	MÊS 4	MÊS 5	MÊS 6	MÊS 7	MÊS 8	MÊS 9	MÊS 10	MÊS 11	MÊS 12	Acumulado
Realizado													
Orçado													
Desvio													
% Desvio													
Real acumulado													
Orçado acumulado													
Orçado apoio													

Fonte de Receita		Responsável		Área	

Meta mensal	Realizado mensal	Desvio	Data de medição	Data de elaboração

Análise de Causas		
Causa primária	Causa secundária	Causa fundamental

Ações Corretivas									
Causa fundamental	Ação	Responsável	Onde	Previsto		Realizado		Status	Impacto
				Início	Término	Início	Término		

*Tabela. Modelo de relatório de desvios utilizado pelo parceiro técnico.*

## RELATÓRIO DE DESVIOS E PLANO DE AÇÃO



A partir desses passos, é gerado um relatório de desvios com ações para correção desses problemas, que serão executadas no mês seguinte.

Pacote	Porquê	Ação	Responsável	Prazo

**Tabela.** Modelo da lista de contramedidas utilizados pelo parceiro técnico

É fundamental a identificação dos problemas para que sejam solucionados da maneira mais breve possível, para que não impactem o alcance das metas pactuadas.

Em Santos, um dos principais meios de comunicação do andamento da frente foi o Diário Oficial do município, um veículo muito utilizado pelos servidores que atualmente possui uma tiragem diária de 30 mil exemplares. Também foi utilizado o Mural do Comviver, um folhetim mensal direcionado para os servidores públicos municipais.

An abstract graphic composed of several overlapping circles and lines, rendered in a light orange color. The circles vary in size and are connected by thin lines, creating a network-like structure. One large circle is on the left, and several smaller circles are arranged to its right and below, connected by lines.

**TECNOLOGIA**

# TECNOLOGIA

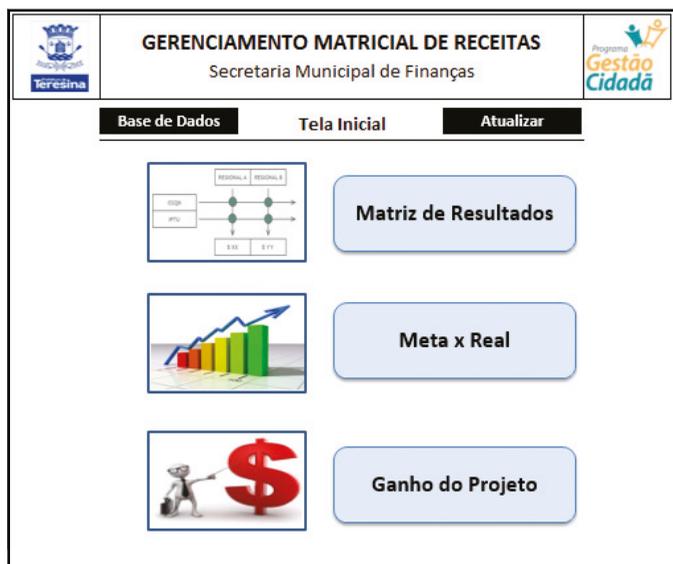


Na frente de Equilíbrio Fiscal, além da metodologia bem definida e do envolvimento constante das pessoas para o desenvolvimento de uma rotina de acompanhamento das receitas e

despesas, a tecnologia é necessária para uma implementação efetiva. É a partir dela que são construídas as bases de dados para construção de histórico e avaliação de resultados.

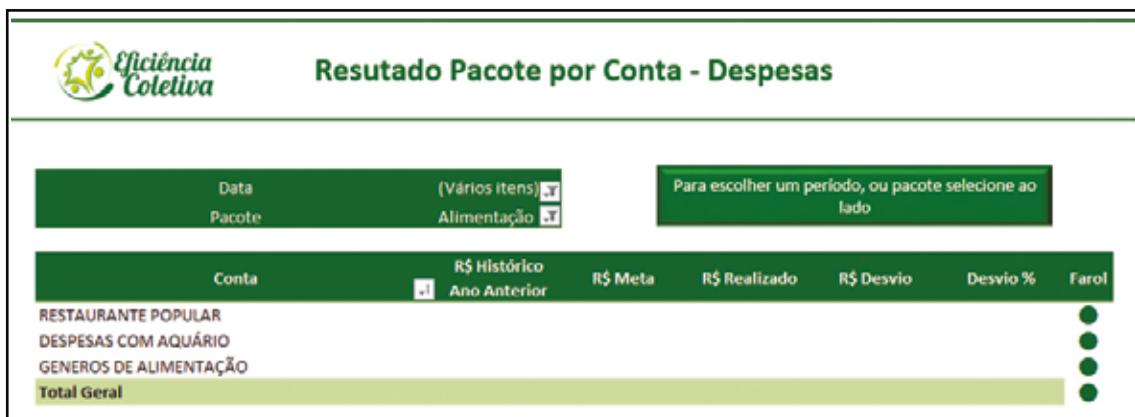
Quando um parceiro técnico implementa uma frente complexa como a de Equilíbrio Fiscal, ele traz consigo novas tecnologias e ideias para realizar este acompanhamento, mas necessita de informações para executá-las. A prefeitura é responsável pelas bases de dados e sua qualidade é determinante para uma melhor execução da frente. Ambos precisam trabalhar juntos para que as metas sejam cumpridas.

Como cada município possui uma infraestrutura de tecnologia distinta, este pilar ganha ainda mais relevância. Em prefeituras com empresas ou departamentos de tecnologia gerindo a infraestrutura, existem condições de se desenvolver ou adquirir *softwares* para o acompanhamento da frente de Equilíbrio Fiscal.



*Figura.* Sistema desenvolvido no MS Excel para a Prefeitura de Teresina

Há também a alternativa de simplificar processos para que o acompanhamento seja feito com softwares já disponíveis na prefeitura. Planilhas bem estruturadas podem realizar os acompanhamentos com eficiência e qualidade.



*Figura.* Contas que compõem o pacote alimentação de Santos.

Em ambos os casos, seja com um *software* implementado ou com uma planilha, as ferramentas tecnológicas precisam ser intuitivas e funcionais, independentemente da complexidade ou não. Caso isso não seja feito – pela interface ou pelos treinamentos – as dificuldades na utilização, inseguranças e até resistência às ferramentas poderão ocorrer, comprometendo a implementação e o sucesso da frente. Treinamentos e suporte técnico são

fundamentais para uma mudança de cultura e eventuais inseguranças que possam surgir com uma nova ferramenta tecnológica. É imprescindível que as equipes tenham conhecimento de todas as funcionalidades, pois o acompanhamento de desvios pode ser impactado.

Os requisitos mínimos sugeridos para se aplicar o gerenciamento da frente são:

- Computador ou notebook com processador dual-core, 4GB de memória RAM e espaço livre no disco rígido (HD);
- Microsoft Office 2010 com Excel ou superior, ou software equivalente que suporte macros;
- Fazer parte da rede interna (*Intranet*) do município
- Servidor interno de dados para compartilhamento de arquivos.

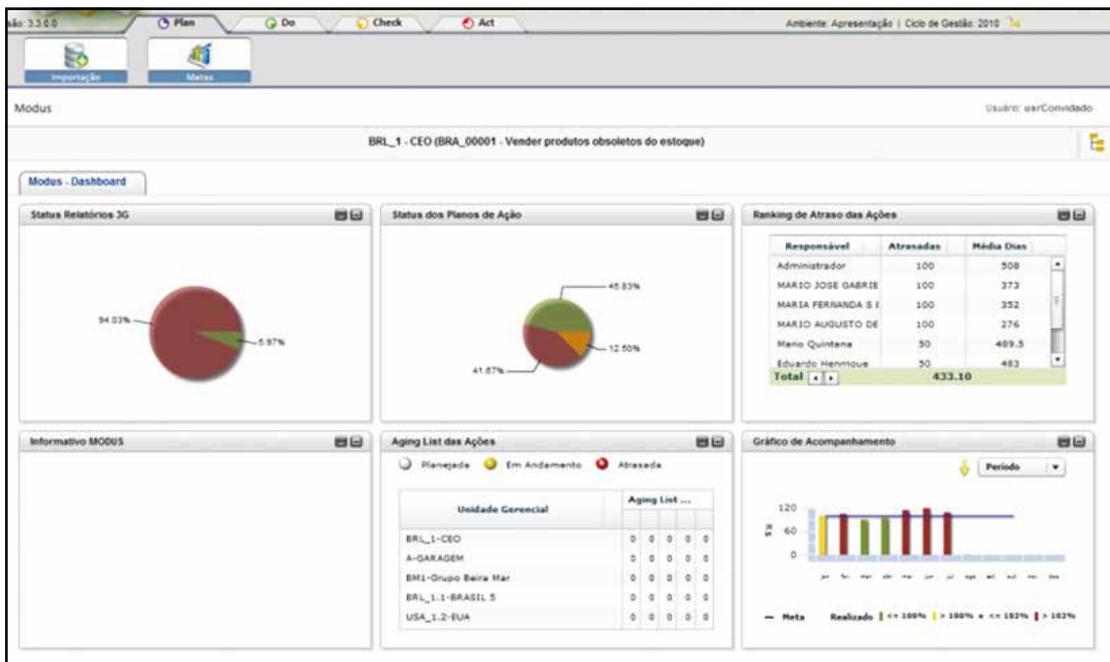


Caso o sistema de gerenciamento seja feito em ambiente externo (online), estes requisitos devem ser adicionados:

- Conexão de Internet banda larga;
- Navegador de Internet (por exemplo: Internet Explorer, Mozilla Firefox ou Google Chrome).

O ideal é que existam ferramentas específicas e dedicadas para acompanhamento da frente de Equilíbrio Fiscal, pois os índices de erro são menores e há um maior sigilo das informações incluídas. Um dos principais aspectos da utilização de ferramentas específicas e dedicadas de acompanhamento é o controle de acesso aos dados. Ao contrário de uma planilha eletrônica,

onde, geralmente, os dados presentes na planilha podem ser livremente modificados, em um sistema, os dados são protegidos e apresentados de forma seletiva para cada usuário. Em planilhas, o risco das informações se perderem é maior, assim como a insegurança dos servidores em incluir ou até danificar o documento pelo uso.



**Figura.** Cockpit do Gestor no sistema MODUS, desenvolvido pela Falconi, um exemplo de sistema para acompanhamento de Equilíbrio Fiscal

Em Itirapina, foram desenvolvidas planilhas eletrônicas com fórmulas e cálculos automatizados. Isso permitiu que o município elevasse a eficiência do acompanhamento de despesas e receitas.

A Tecnologia da Informação pode ser utilizada para um maior monitoramento e qualificação dos dados utilizados ou até reforçar a comunicação dos avanços da frente de Equilíbrio Fiscal. Algumas maneiras de utilização da tecnologia: sistemas para georreferenciamento e base cartográfica digital para revisão do cadastro físico do município, controle digital de horas extras para identificar de tentativas de fraudes, engajamento dos servidores com a comunicação e publicação de informações no portal eletrônico, etc.

É relevante destacar que as ferramentas desenvolvidas internamente, por segurança e por melhor manutenção, devem ser documentadas e homologadas. As evoluções do sistema também precisam ser registradas. No caso de planilhas com macros (sequências de funções criadas pelo usuário para serem repetidas automaticamente) devem também ser especificadas detalhadamente. Os departamentos de TI (Tecnologia da Informação), as empresas contratadas ou servidores

com conhecimento em informática devem estar disponíveis para a resolução de problemas. Estas ações mitigam atrasos e remarcações de reuniões de acompanhamento por causa de falhas sistêmicas. A prefeituras também devem considerar a possibilidade de utilização de sistemas de uso livre, que não tenham custo de licenciamento. Muitas vezes, o custo de implementação desses sistemas, com treinamento para os servidores municipais, é menor que o custo de aquisição de licenças anuais.

Um ponto de atenção levantado por vários municípios na frente de Equilíbrio Fiscal é a disponibilização das bases orçamentárias para as análises. Já que as bases são mantidas pelas empresas prestadoras de serviço de TI, a disponibilização dessas informações pode ser dificultada, por exemplo, devido à mudança da empresa terceirizada. A prefeitura deve ter ciência de que os dados são de sua propriedade e que quaisquer resistências ou atrasos por parte do fornecedor podem ser penalizados.

## TECNOLOGIA



É importante que os responsáveis de TI estejam preparados disponibilizar os dados de forma ágil e confiável. É comum que as informações estejam espalhadas por diversos bancos de dados e planilhas eletrônicas, alocados em diversas secretarias municipais. Para contornar este desafio, sugere-se que os dados sejam centralizados em uma única área, capaz de entender a estrutura dos dados e qualificar a informação antes de disponibilizá-la. Outra maneira é também que cada área se disponibilize seus dados através de interfaces de aplicação (API), capazes de exportar informações obtidas dos bancos de dados e planilhas, e tratadas adequadamente.



# RECOMENDAÇÕES **GERAIS**

## RECOMENDAÇÕES GERAIS



As recomendações gerais são sugestões capturadas pelas experiências pela frente de Equilíbrio Fiscal. São as lições aprendidas que foram levantadas e podem auxiliar as novas prefeituras que queiram implementar o Equilíbrio Fiscal. As recomendações podem ser

consideradas também como um guia rápido para determinadas situações que ocorram durante o projeto. E também apoiam a sustentabilidade. Temas como liderança, engajamento e método foram considerados nas recomendações abaixo.

As lideranças da frente precisam apoiar os envolvidos sempre. Eles são os agentes de mudança e os responsáveis por legitimar o que está sendo implementado. O prefeito é o principal patrocinador das frentes no município e deve participar das decisões estratégicas.

Somente com uma mudança de cultura a frente será sustentável. Os servidores precisam entender e comprovar que a iniciativa é positiva para todos.

Os multiplicadores/pontos focais são os responsáveis pela operação da frente no município, pois articulam e se envolvem com ações de diversas entidades. É de fundamental importância que as responsabilidades deles sejam respaldadas pelas lideranças;

Nas reuniões de Governança são apresentadas as estratégias e os desdobramentos das entregas efetuadas. A participação ativa do Comitê Gestor e o prefeito propiciam esses resultados.

É natural que existam resistências e inseguranças em determinados servidores devido ao método, à participação do parceiro técnico ou mesmo em razão do caráter inovador do projeto. O trabalho de engajamento deve ser constante para que essas resistências e inseguranças possam ser evitadas ou diminuídas. Nas frentes já realizadas pelo *Juntos* foram adotados treinamentos, reuniões e campanhas de comunicação e conscientização. Além disto, ferramentas tecnológicas de acompanhamento, aliadas à execução de um processo bem definido, evitam que haja desvios na execução dos ciclos de melhoria. Profissionais bem informados, treinados e capacitados são mais engajados.

Em alguns municípios, o modelo de governança da frente precisa ser formalizado a partir de decretos ou portarias. É uma forma de legitimar e institucionalizar que as ações da frente não sejam descontinuadas e que as ações do Comitê Gestor e dos servidores sejam identificadas. Em alguns casos, deve-se avaliar se já existe algum decreto ou portaria em vigência que pode gerar algum conflito.

Quando ocorrer alterações nos servidores envolvidos na frente (por exemplo: mudança de secretários ou realocações de área de servidores), o substituto deve ser informado do histórico de ações, bem como ser empoderado entre os envolvidos da frente. Isso atenua a redução de engajamento nas atividades ou em possíveis descontinuidades da frente.

Na impossibilidade da participação ativa de servidores ou gestores nos processos, pode-se delegar ações para um substituto. Este, porém, necessita ser conhecido e ter trânsito livre em outras secretarias. É fundamental que o substituto seja empoderado e suas ações sejam respaldadas pelas lideranças.

Os conceitos transferidos pela frente de Equilíbrio Fiscal podem ser adaptados para a realidade da prefeitura, mas é importante que as formas de acompanhamento sejam mantidas. É fundamental a sinergia entre a visão do método e a vivência da realidade local. Porém, sugestões ou adaptações não podem ser confundidas com resistências ou inseguranças com o novo método.

As metas propostas devem ser seguidas, pois foram geradas a partir de um potencial identificado pelo planejamento. As metas pactuadas devem continuar com o objetivo de otimizar recursos. As metas precisam considerar especificidades locais e processos que possam impactá-las (por exemplo: renovações contratuais).

As rotinas previstas na sistemática de reuniões devem ser sempre mantidas, pois a ausência e as remarcações dispersam a equipe envolvida e comprometem o alcance de resultados.

Sugere-se que, no decorrer da execução da frente de Equilíbrio Fiscal, ocorram reuniões de *checkpoint* para reforçar conceitos e revisar os processos que estão em andamento. Isso evita perdas no andamento da frente e, caso haja um parceiro técnico envolvido, que os servidores não assumam responsabilidades e atividades tardiamente.

## RECOMENDAÇÕES GERAIS



Em municípios menores, há uma dificuldade maior em identificar os perfis dos servidores que participarão da frente de Equilíbrio Fiscal. Por isso, é importante a participação do secretário responsável pela execução e acompanhamento das ações. A vantagem é em relação à estrutura menor, que permite maior engajamento e controle.

A média-gerência da prefeitura que não participa do Equilíbrio Fiscal (chefes de departamento e supervisores) devem ser comunicados das novas atribuições dos seus subordinados antes de qualquer participação deles na frente. Isso pode evitar atritos desnecessários entre gestores funcionais e da frente.

Em reuniões que definam estratégias e desdobramentos de ações, sempre é válido envolver (ou comunicar posteriormente) todas as partes interessadas. A ferramenta tecnológica para acompanhamento e controle do equilíbrio fiscal precisa ser intuitiva e funcional. Ela deve dar confiança aos servidores, não afastá-los.

Monitoramento e controle: devem ser constantes e estarem de acordo com o cronograma. Um acompanhamento bem feito gera melhores resultados.

Antes da entrada de um parceiro técnico no município, principalmente se os perfis forem distintos dos servidores, recomenda-se a realização da transição e da comunicação dos novos trabalhos e do perfil dos consultores. Isso evita o estranhamento e também atenua resistências.

É necessário que a prefeitura disponha de técnicos empenhados em aprender o método no início do projeto. É preciso conhecer a construção de metas, a manipulação das bases de dados e a sistemática de acompanhamento dos desvios. Os participantes da frente devem internalizar os conhecimentos e executar as ações. Conhecer e executar os processos são fundamentais para a continuidade do equilíbrio fiscal no município.

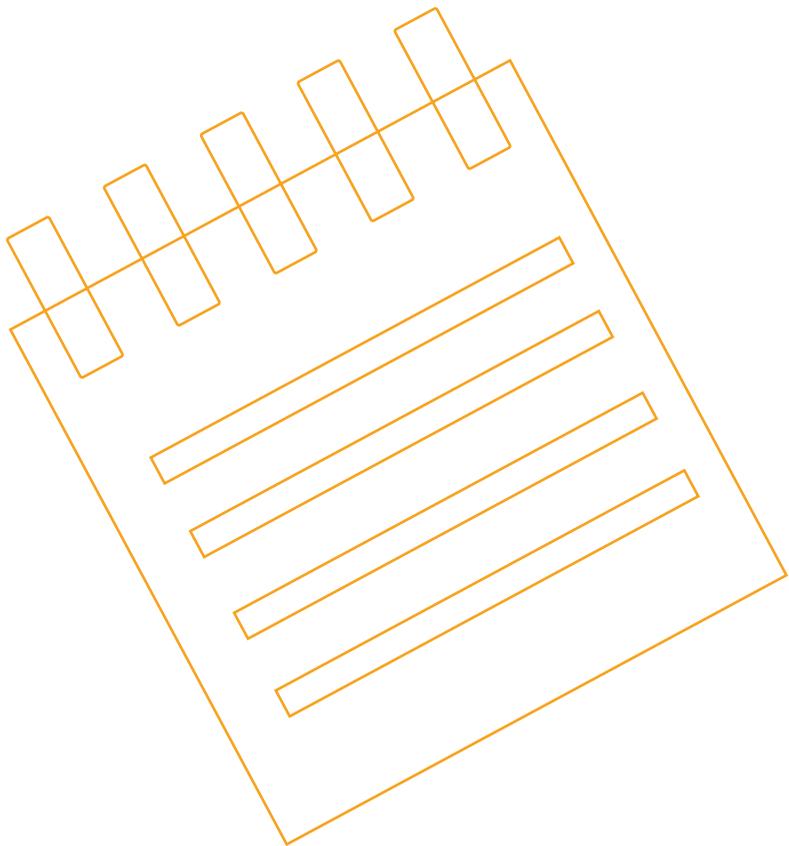
A frente de Equilíbrio Fiscal deve considerar as particularidades e as restrições da gestão pública em relação a compras, vinculações e reequilíbrios contratuais no andamento das ações. Caso não seja considerado no primeiro ano, na repactuação das metas, deve ser levada em consideração.

Como incentivo aos servidores e para ampliar a participação, alguns municípios criaram gratificações ou planos para cumprimento de metas.

Os participantes do Equilíbrio Fiscal devem ter ciência de que o processo demanda tempo para ser internalizado para e se transformar em rotina. O empenho e a participação são fundamentais para a continuidade das ações.

Para as lições aprendidas, o importante é propiciar discussões sobre as experiências vivenciadas durante cada ciclo (por exemplo, anual). Compartilhar ideias e práticas (positivas ou não) permite a sustentabilidade e a perenidade do projeto.

Para acompanhamento de práticas inspiradoras e de novidades sobre o programa *Juntos*, acesse a plataforma: [www.programajuntos.org.br](http://www.programajuntos.org.br). Veja algumas práticas inspiradoras no Anexo I.





# REFERÊNCIAS

## REFERÊNCIAS



**BRASIL.** Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 [LRF]. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em jan. 2016.

**BOUERI, R.; ROCHA, F.; RODOPOULOS, F. (Org.)** Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015

**FALCONI** Consultores de Resultado. Relatórios de Controle dos projetos de Equilíbrio Fiscal. 2013 a 2015.

**FALCONI, Vicente.** O verdadeiro poder. 2. ed. Nova Lima: Editora Falconi, 2013.

\_\_\_\_\_. Gerenciamento pelas diretrizes. 5. ed. Nova Lima: Editora Falconi, 2013.

**FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FIRJAN. IFGF** 2015 Índice de Gestão Fiscal, Ano Base 2013. FIRJAN, 2015. Disponível em <<http://publicacoes.firjan.org.br/ifgf/2015>>. Acesso em jan. 2016.

**GIACOMONI, J.** Orçamento Público. São Paulo: Atlas, 2010.

**GREENE, Jennifer.** Use a cabeça! PMP – 2. ed. Rio de Janeiro: Alta Books, 2011.

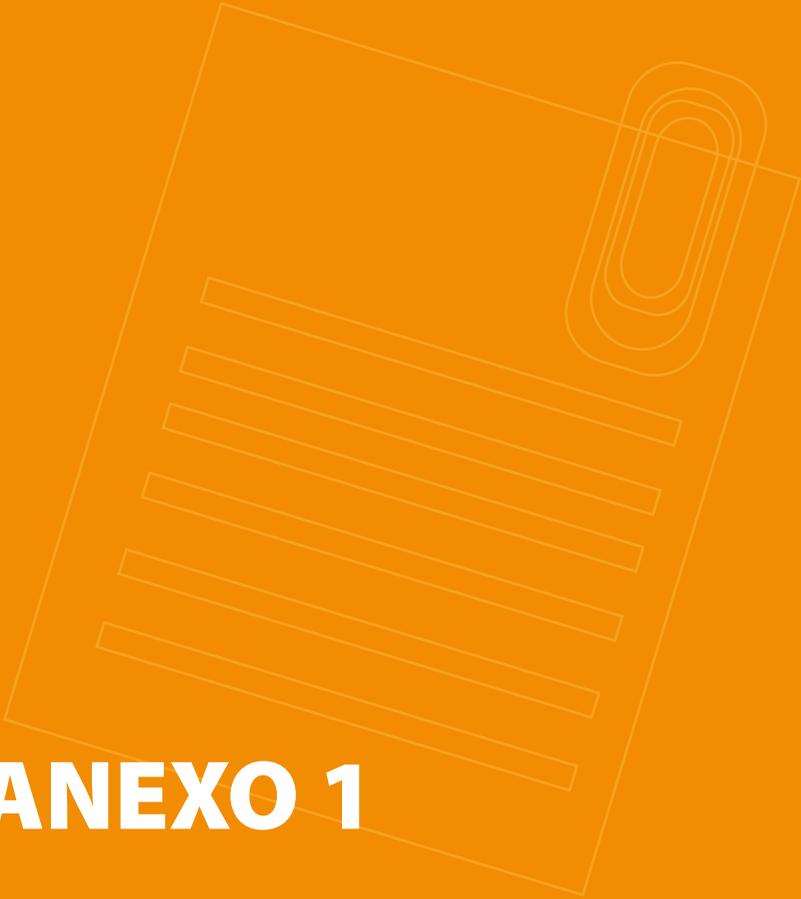
**NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I.** Lei complementar nº 101/2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal. Brasília: ESAF, 2002.

**SÁ, Carlos Alexandre.** O Gerenciamento Matricial de Despesas. In: <<http://carlosalexandresa.com.br/artigos/O-Gerenciamento-Matricial-de-Despesas.pdf>>. Acesso em mai. 2015.

**PERIARD, Gustavo.** O Ciclo PDCA e a Melhoria Contínua. In: <http://www.sobreadministracao.com/o-ciclo-pdca-deming-e-a-melhoria-continua/>. Acesso em jun. 2015.

**RAJ, Paulo Pavarini (org.).** Gerenciamento de Pessoas em projetos. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

**TOFOLI, Eduardo et al.** Gestão de melhorias no gerenciamento matricial de receitas para um melhor desempenho. In: GEPROS - Gestão de Produção, Operações e Sistemas. Ano 3, nº2, abr-jun/08, pp.105-119.



# ANEXO 1



### Redução de gastos com custeio | Santos

#### Desafio

Reduzir os gastos com o custeio dos processos tradicionais, como papel, transporte, armazenamento e desperdício de tempo, com o apoio da alta tecnologia de certificação digital.

#### Solução

Modernizar os processos de trabalho em conjunto com a aquisição de solução tecnológica para integração do *software* com as bases de dados corporativas da prefeitura; aquisição de licenças definitivas de uso do sistema; realização de treinamento técnico, gerencial e operacional da solução contratada.

#### Resultados

Foi definido cronograma de implantação do sistema adquirido por concorrência, com tempo de execução de 16 (dezesesseis) meses, a partir de setembro de 2014. Etapas: instalação das licenças, planejamento geral, gerenciamento do projeto, mapeamento, modelagem e otimização dos processos de trabalho, implantação do *workflow*, treinamento técnico, operacional e gerencial. O prazo contratual para a conclusão dos trabalhos é abril de 2016.

## Comitê gestor de avaliação de despesas | Juiz De Fora

Diante da atual situação econômica brasileira, que tem forçado os governos a adotarem medidas de contenção financeira, a prefeitura de Juiz de Fora, em parceria com o *Juntos*, estabeleceu um comitê gestor para cortar despesas internas na administração pública, sem aumento de impostos ou prejuízo à prestação de serviços à população. A

intenção reduzir os gastos em até R\$ 100 milhões para o ajuste das contas públicas. Todas as despesas são analisadas e avaliadas por esse comitê, formado pelas secretarias da Fazenda, de Planejamento e Gestão, de Administração e Recursos Humanos, e de Comissão Permanente de Licitação.

## Redução de despesas com horas extras | Santos

Desde 2013, a prefeitura de Santos tem aplicado medidas para a redução de gastos públicos para melhor direcionar os recursos e se adequar à Lei de Responsabilidade Fiscal. Uma das frentes é justamente a redução do pagamento de horas extras a servidores, sem prejuízo no atendimento ao cidadão. Para isso, está

em curso a identificação dos setores que mais pagam horas extras para planejar deslocamento de servidores de uma área para outra ou até mesmo a necessidade de novas contratações. A meta é reduzir o gasto com hora extra de R\$ 15,4 milhões para R\$ 12,7 milhões.



### **Aumentar a arrecadação do IPTU sem elevar o valor do imposto | Campinas**

#### **Desafio**

A prefeitura de Campinas tinha contas deficitárias e, por consequência, baixa capacidade de investimentos. Havia necessidade de aumentar a arrecadação via IPTU, mas a administração não pretendia que isso se configurasse em aumento de impostos. Ao mesmo tempo, era preciso cortar despesas para o equilíbrio das contas.

#### **Solução**

Em 2013, a primeira providência adotada foi a atualização do cadastro de imóveis da cidade, que estava defasado. A principal alteração se deu no registro de imóveis residenciais que era utilizado para fins comerciais, que pagam IPTU maior do que imóveis residenciais. Além disso, foram atualizados os valores das propriedades ao considerar a variação do mercado imobiliário. No mesmo processo de revisão do IPTU, também foi possível cortar despesas com uma solução bem simples: reduzir as dimensões e o peso do carnê enviado aos contribuintes. Com isso, a prefeitura fez uma economia significativa na impressão e no envio dos carnês.

#### **Impacto e Resultados**

Cerca de 30% das propriedades de Campinas foram vistoriadas e notificadas para que atualizassem seus registros. Também foi otimizado o gasto com envio de correspondências em R\$ 80 mil ao ano, o que equivale a 8% do gasto total. Com isso, a cidade reverteu a tendência de queda da capacidade de investimento. Em 2013, foi possível arrecadar R\$ 257,6 milhões a mais do que a prefeitura gastou e fechar o ano com superávit orçamentário, algo que não ocorria há 20 anos.

## Aumento de arrecadação | Juiz De Fora

A Prefeitura de Juiz de Fora, numa parceria com o *Juntos*, organizou e atualizou todo o sistema referente à cobrança do IPTU e do ITBI com o objetivo de aumentar a arrecadação. No caso do aumento da base de contribuintes do IPTU, a prefeitura fez uma busca nos processos de construção e regularização existentes para realizar o cadastramento destas unidades, muitas das quais já tinham passado por vistoria e recebido o Habite-se, mas não estavam no cadastro para cobrança do imposto. Também alterou o fluxo de trabalho, gerando com isto um maior controle e fidelidade no lançamento do imposto.

Além disso, foi criada a Planta de Valores Imobiliários exclusiva para o lançamento do ITBI, que estabeleceu valores mais próximos ao valor de mercado. Uma comissão técnica mapeou as regiões da

cidade e calculou as áreas mais próximas e mais distantes do centro. Este fator, relacionado a outros, como presença de comércio, urbanização e especulação imobiliária definiram a base de cálculo do imposto. A comissão foi composta por instituições como Conselho Regional de Corretores de Imóveis (Creci), Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) e Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon).

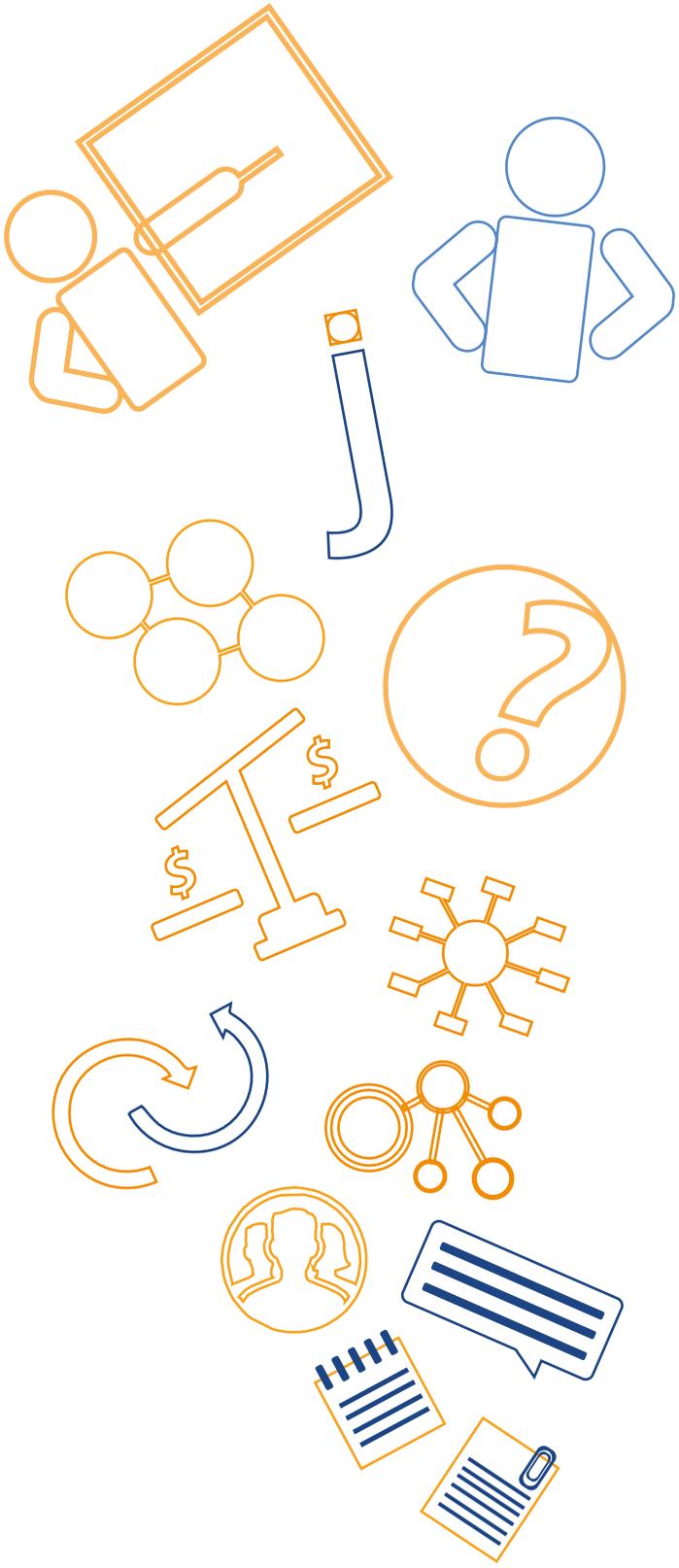
Em dezembro/14 foi aprovada na Câmara Municipal de Juiz de Fora a nova planta genérica com valores atualizados de ITBI. O impacto esperado desta ação é um aumento de R\$ 4 milhões anuais na arrecadação do imposto. E a base cadastral de IPTU atualizada e ampliada, foi capaz de gerar aumento de R\$ 21,8 milhões (12,4% a mais) no valor emitido, quando comparado ao ano anterior.



### **Seminário de Acompanhamento de Resultados de Equilíbrio Fiscal | Consórcio (Brotas, Corumbataí, Limeira e São Carlos)**

Os quatro municípios, conjuntamente com Itirapina, realizam encontros mensais para evolução das ações de Equilíbrio Fiscal. Os seminários têm como objetivo apresentar os resultados e ações implementadas para aumentar a arrecadação de tributos e reduzir despesas, sem prejuízos aos serviços oferecidos à população. Fora isso, também é um espaço de discussão e compartilhamento de boas práticas. Uma ideia discutida e apresentada foi o Banco de Compras, nos quais as prefeituras compartilham preços praticados com fornecedores.

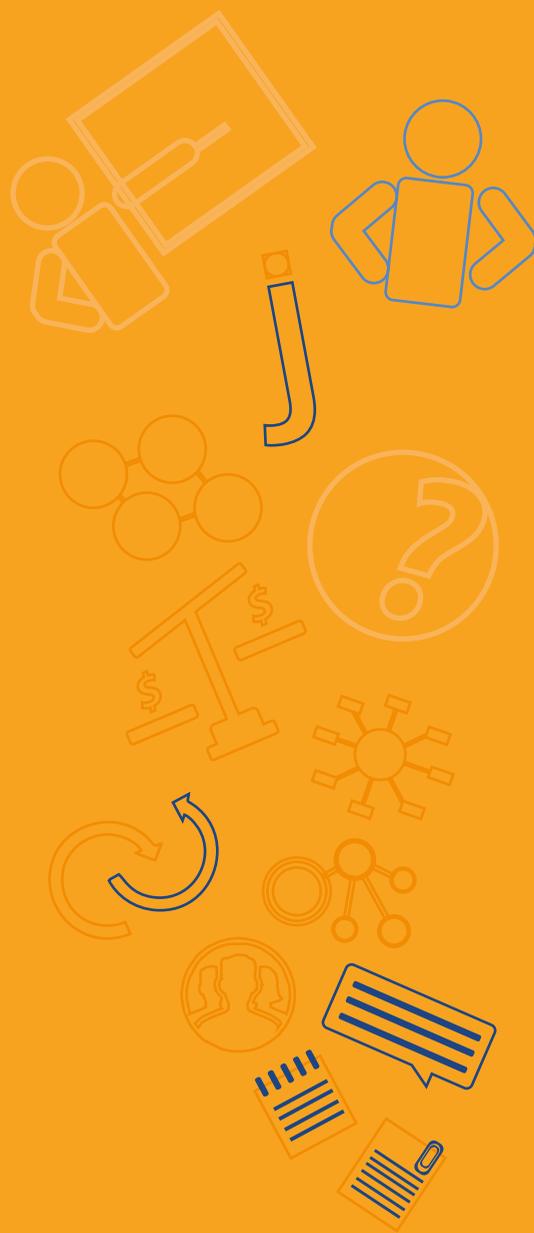
Os municípios do consórcio atuam com um escopo reduzido, comparado com o de Itirapina, pois não possuíam acompanhamento presencial e constante da parceira técnica. Para que ações da frente sejam realizadas, os servidores públicos receberam treinamentos do método de Equilíbrio Fiscal. Segundo os próprios servidores, as práticas permitiram um melhor enfrentamento do cenário econômico atual. O primeiro seminário sem a participação do parceiro técnico ocorreu em outubro/15. As práticas continuam a ser realizadas pelos municípios.







**juntos**  
pele Desenvolvimento Sustentável



**Comunitas**

**juntos**  
pelo Desenvolvimento Sustentável