Guia Prático de Governança Pública

Da conformidade ao valor público sustentável:

práticas para colegiados temáticos da administração pública federal

MINISTÉRIO DA
GESTÃO E DA INOVAÇÃO
EM SERVIÇOS PÚBLICOS

GOVERNO DO BRASIL
DO LADO DO POVO BRASILEIRO

GUIA PRÁTICO DE GOVERNANÇA PÚBLICA

Da conformidade ao valor público sustentável: práticas para colegiados temáticos da administração pública federal

Brasília, 2026

MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS

GOVERNO DO BRASIL
DO LADO DO POVO BRASILEIRO

Normalização Bibliográfica:
Biblioteca do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

Brasil. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

Guia prático de Governança Pública: da conformidade ao valor público sustentável: práticas para colegiados temáticos da administração pública federal / Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD Brasil). -- Brasília, DF: MGI; PNUD, 2026.

125 p.: il.

Projeto BRA/21/011 – Fortalecimento de Capacidades para Modernização e Aprimoramento da Gestão Estatal da União. Contrato PNUD nº 000033/2026-0, Termo de Referência nº 145924.

ISBN 978-65-84093-23-2

1. Governança pública. 2. Governança colegiada. 3. Colegiados temáticos. 4. Gestão de riscos. 5. Integridade pública. 6. Agenda 2030. 7. Administração pública federal. 8. ColaboraGov. I. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD Brasil). II. Título.

CDU 35(81)(036)

Expediente técnico

MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS

Ministra de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
Esther Dweck

Secretário-Executivo
Cilair Rodrigues de Abreu

Secretária de Serviços Compartilhados
Isabela Gebrim

Secretária Adjunta de Serviços Compartilhados
Wanessa Queiroz de Souza Oliveira

Diretor de Gestão Estratégica
Rodrigo Lino de Brito

Coordenadora-Geral de Governança Organizacional
Daniele Meira Borges

Equipe da Coordenação de Modelagem, Monitoramento e Avaliação em Governança
Felipe Brum Mello
Aliny Stradiotti Vanzetto
Marcos Paulo Dias Rodrigues
Henrique Jose Massote de Godoy
Enio Lopes Sombra
Contato: governanca@gestao.gov.br

Planejamento gráfico e diagramação
Propagare Ltda.

Diretora Nacional do Projeto BRA/21/011
Wanessa Queiroz de Souza Oliveira

Coordenadora Nacional do Projeto BRA/21/011
Fernanda Cleo Santos da Silva

Equipe de apoio ao Projeto BRA/21/011
Jainara Martins
Oziel Oliveira

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Representante Residente
Claudio Providas

Representante Residente Adjunta
Elisa Calcaterra

Representante Residente Assistente
Maristela Baioni

Coordenadora da Unidade de Desenvolvimento Socioeconômico Inclusivo
Luciana Aguiar

Oficial de Programa da Unidade de Desenvolvimento Socioeconômico Inclusivo
Mônica Azar

Associada de Programa
Michelle Santos

Gerentes de Projetos
Guilherme Berdú, Luciana Brant e Mayra Almeida

Assistentes de Projetos
Henrique Lacerda, Juan Daniel Ordonez e Karen Barros

Coordenador de Comunicação
Luciano Milhomem

Núcleo de Produção
Roberto Astorino e Manoel Salles
Contato: dsi.br@undp.org

O conteúdo deste material foi elaborado pela consultora Mariana Pazianotto Deperon, no âmbito do Projeto BRA 21/011 — Fortalecimento de capacidades para modernização e aprimoramento da gestão estatal da União, firmado entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). As visões e as conclusões apresentadas neste documento não representam, necessariamente, a perspectiva do PNUD ou do MGI.

Revisão do conteúdo
Rodrigo Lino de Brito
Daniele Meira Borges
Marcos Paulo Dias Rodrigues
Henrique Jose Massote de Godoy
Felipe Brum Mello
Aliny Stradiotti Vanzetto

DADOS DA EDIÇÃO

Brasília, setembro de 2026 [1ª edição]

Distribuição gratuita. Publicação eletrônica disponível em [endereço].

Este Guia é resultado da consultoria contratada no âmbito do Projeto BRA/21/011 — Fortalecimento de Capacidades para Modernização e Aprimoramento da Gestão Estatal da União, executado pelo PNUD Brasil em parceria com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), em decorrência do Termo de Referência nº 145924 (Edital nº 42/2025).

Por que este Guia existe?

A boa governança pública pressupõe a capacidade de construir decisões qualificadas de forma coletiva. Em uma Administração Pública Federal cada vez mais complexa, as decisões estratégicas raramente se originam em instâncias isoladas: são formuladas e amadurecidas em fóruns, comitês, câmaras e subcomitês que reúnem representantes de diferentes áreas, níveis hierárquicos e órgãos governamentais.

Este Guia foi elaborado para fortalecer a atuação das pessoas que integram essas instâncias.

Seu conteúdo dirige-se, prioritariamente, às servidoras e aos servidores que participam, presidem, secretariam ou prestam apoio técnico e administrativo aos colegiados vinculados ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e ao ColaboraGov. Sua aplicação, contudo, vai além desse contexto, oferecendo orientações úteis a quem atua, em qualquer órgão da Administração Pública Federal, no aperfeiçoamento dos processos de preparação, deliberação, decisão, monitoramento e prestação de contas das decisões coletivas.

O Guia parte de uma premissa fundamental: cumprir normas é condição necessária, mas não suficiente, para uma governança efetiva. Um colegiado que atua em conformidade com seu regimento, realiza reuniões regulares e mantém seus registros atualizados atende aos requisitos mínimos de funcionamento institucional. O desafio maior, porém, é transformar esse cumprimento formal em geração de valor público — em resultados concretos e sustentáveis para a sociedade, para as políticas públicas e para os serviços prestados à cidadania.

É essa transição — da conformidade normativa à criação de valor público sustentável — que orienta as recomendações e práticas apresentadas neste material.

As diretrizes aqui reunidas resultam de um processo de construção colaborativa. Foram consolidadas a partir das oficinas presenciais realizadas em abril e maio de 2026, que reuniram representantes dos colegiados internos do MGI e das instâncias colegiadas dos ministérios integrantes do ColaboraGov. Cada recomendação reflete, portanto, uma reflexão conjunta e um diagnóstico

compartilhado sobre os desafios e as oportunidades para o fortalecimento da governança colegiada na Administração Pública Federal.

Este Guia apresenta-se como um instrumento de consulta e aperfeiçoamento contínuo. Pode ser lido integralmente ou utilizado de forma pontual, conforme as necessidades de cada colegiado e de suas equipes. Mais do que um documento de referência, pretende ser um recurso dinâmico, aberto ao uso, à adaptação e ao aprimoramento permanente.

Convidamos as servidoras e os servidores da Administração Pública Federal a utilizá-lo com liberdade: para leitura integral ou consulta específica; para apoiar reuniões dos colegiados ou discussões de equipe; para compartilhar experiências, questionar práticas e propor melhorias.

Um guia de governança colegiada precisa ser, ele próprio, um documento vivo.

Rodrigo Lino de Brito
Diretor de Gestão Estratégica
Ministério da Gestão e da Inovação
em Serviços Públicos

Lista de siglas e abreviaturas

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ACPG	Avaliação de Conformidade e Performance dos Colegiados de Governança
APF	Administração Pública Federal
BRA	Brasil (código adotado em projetos do PNUD)
C3E	Comitê de Compras e Contratações Estratégicas
CEP	Comissão de Ética Pública
CEPA	*Committee of Experts on Public Administration* (Comitê de Peritos em Administração Pública), da ONU
CESP	Comitê Estratégico dos Sistemas Estruturantes de Gestão de Pessoal
CGDSI	Comitê de Governança Digital e Segurança da Informação
CGU	Controladoria-Geral da União
CIG-SC	Comitê Interministerial de Governança de Serviços Compartilhados
CIPFA	*Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (Instituto Licenciado de Finanças Públicas e Contabilidade)
CITARC	Comitê de Integridade, Transparência, Acesso à Informação, Riscos e Controle
CMG	Comitê Ministerial de Governança
COSO	*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway)
CPADI	Comitê de Participação Social, Diversidade, Equidade e Inclusão
CPDP	Comitê de Proteção de Dados Pessoais
CTAL	Câmara Temática de Administração e Logística
CTGP	Câmara Temática de Gestão de Pessoas
CTOFC	Câmara Temática de Orçamento, Finanças, Contabilidade e Custos
CTPGE	Câmara Temática de Planejamento e Gestão Estratégica
CTTI	Câmara Temática de Tecnologia da Informação

DF	Distrito Federal
ECOSOC	*United Nations Economic and Social Council* (Conselho Econômico e Social das Nações Unidas)
ESG	*Environmental, Social and Governance* (ambiental, social e de governança)
GPS	Guia Prático de Sustentabilidade (GPS), do MGI
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
iESGo	Índice ESG (ambiental, social e de governança), do TCU
IFAC	*International Federation of Accountants* (Federação Internacional de Contadores)
iGG	Índice Integrado de Governança e Gestão, do TCU
IMG	Índice de Maturidade dos Colegiados de Governança
IOG	Índice de Operação dos Colegiados de Governança
IPC	Índice de Conformidade e Maturidade em Transparência e Prestação de Contas
ISBN	International Standard Book Number (Número Padrão Internacional de Livro)
ISO	*International Organization for Standardization* (Organização Internacional de Normalização/Padronização)
LAI	Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)
MGI	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
NBR	Norma Brasileira (designação adotada pela ABNT)
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PIS-MGI	Política Institucional de Sustentabilidade (PIS), do MGI
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SSC	Secretaria de Serviços Compartilhados (MGI)
TCU	Tribunal de Contas da União
TR	Termo de Referência
UNCAC	*United Nations Convention against Corruption* (Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção)

Sumário

Introdução 11

Bloco 1 – O piso: fundamentos e conformidade da governança pública 17

1.1 O que é governança pública 18

1.2 De onde vem a governança: o problema de agência e a decisão coletiva 19

1.3 Valor público: a finalidade da governança 21

1.4 Governança e gestão: a função que direciona e a função que realiza .. 21

1.5 Princípios, diretrizes e mecanismos do Decreto nº 9.203/2017 23

1.6 O modelo do TCU: o tripé liderança–estratégia–controle em práticas . 24

1.7 Os referenciais técnicos nacionais e internacionais 26

1.8 A escada da governança: do piso da conformidade ao teto do valor público 27

1.9 Por que a governança em colegiados é diferente 31

1.10 Do colegiado formal ao colegiado que gera valor público 33

Bloco 2 – Os degraus: o ciclo deliberativo que conduz ao valor público 37

2.1 O ciclo deliberativo em seis degraus 39

2.2 Papéis e responsabilidades 40

2.3 Liderança da deliberação 42

2.4 Planejamento anual e preparação da pauta (degrau 1) 43

2.5 Deliberação e tomada de decisão colegiada (degraus 2 e 3) 45

2.6 Registro e comunicação das decisões 46

2.7 Implementação: da ata à execução (degrau 4) 47

2.8 Monitoramento — o degrau sensível (degrau 5) 49

2.9 Prestação de contas: fechando o ciclo (degrau 6) 55

Bloco 3 – Avaliar a trajetória: diagnóstico e aprimoramento 59

3.1 Estratégia, prioridades e alinhamento institucional 61

3.2 Materialidade: decidir o que importa 63

3.3 Os instrumentos de diagnóstico do MGI: IOG, ACPG, IMG e IPC 65

3.4 iESGo e Relato Integrado de Gestão: o diagnóstico no ecossistema federal 69

3.5 Leitura conjunta dos resultados: o mapa de prioridades do ciclo deliberativo 71

3.6 Do diagnóstico ao compromisso institucional 73

Bloco 4 – Sustentar o teto: riscos, integridade e sustentabilidade 78

4.1 Conceito e tipos de risco em colegiados 79

4.2 Apetite a risco 82

4.3 Monitoramento contínuo de riscos 84

4.4 Integridade nas decisões colegiadas 85

4.5 Conflitos de interesse e legitimidade institucional 88

4.6 ODS e a atuação do colegiado 89

4.7 Sustentabilidade que começa na própria reunião 92

Apêndices 96

Apêndice A – Ferramentas práticas 96

Apêndice B – Erros comuns e como evitá-los 111

Apêndice C – Para se aprofundar 119

Apêndice D – Das oficinas ao Guia: achados e respostas 123

INTRODUÇÃO

Este Guia é destinado a quem decide em conjunto. Dirige-se às servidoras e aos servidores que integram, presidem, secretariam ou prestam apoio técnico às instâncias colegiadas vinculadas ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), instituídas pela Portaria MGI nº 5.112/2026, e ao ColaboraGov — Centro de Serviços Compartilhados, instituído pelo Decreto nº 11.837, de 21 de dezembro de 2023, e detalhado pela Portaria MGI nº 14/2024, que estabelecem a arquitetura interministerial de governança do compartilhamento de serviços de suporte administrativo na Administração Pública Federal. São espaços em que decisões estratégicas da Administração Pública Federal são preparadas, deliberadas, monitoradas e acompanhadas até sua efetiva implementação.

O Guia é resultado direto das oficinas presenciais realizadas com o MGI e o ColaboraGov no âmbito do Programa de Fortalecimento da Governança Colaborativa nos meses de abril e maio de 2026. Nelas, membros, suplentes e equipes de apoio dos colegiados discutiram casos concretos, mapearam fragilidades e propuseram melhorias. As orientações reunidas neste material nascem dessa construção coletiva e refletem a experiência de quem atua cotidianamente nessas instâncias.

Dessas oficinas emergiu um diagnóstico convergente. Quando os participantes nomearam, eles próprios, as fragilidades mais sentidas no funcionamento de

suas instâncias, um pequeno núcleo de desafios estruturantes se repetiu nos diferentes instrumentos de escuta. O mais recorrente foi o monitoramento das deliberações, reconhecido como a etapa mais frágil do ciclo. A ele seguiram-se, com peso semelhante entre si, a integração entre as diferentes instâncias de governança e a comunicação dos resultados para além dos próprios colegiados — sem a qual o valor gerado permanece invisível. Somaram-se, ainda, o engajamento dos membros e das lideranças, condição de uma deliberação que não se esvazia, e a gestão de riscos no processo decisório. Não por acaso, são esses os fios que atravessam todo este Guia — e é a eles que os quatro Blocos procuram responder, com práticas e instrumentos concretos.

Seu público abrange quatro grupos: os membros titulares e suplentes dos comitês internos de apoio à governança do MGI, vinculados ao Comitê Ministerial de Governança (CMG), e dos respectivos subcomitês; os membros titulares e suplentes das instâncias do ColaboraGov — o Comitê Interministerial de Governança de Serviços Compartilhados (CIG-SC), o Subcomitê de Gestão e as cinco Câmaras Temáticas de Apoio à Governança —, que reúnem representantes do MGI e de doze ministérios solicitantes, totalizando treze ministérios; os presidentes, secretários-executivos e equipes técnicas responsáveis pelo suporte cotidiano aos colegiados; e os demais profissionais envolvidos em seu funcionamento, como coordenações-gerais, assessorias e áreas finalísticas que submetem temas à deliberação.

Esse universo contempla os três níveis em que a governança colegiada se materializa: o estratégico, em que se definem diretrizes e prioridades; o tático, em que se articulam áreas e se confere densidade técnica às deliberações; e o operacional, em que se prepara, registra e implementa o que foi deliberado. Em todos eles, os diferentes perfis encontrarão práticas e instrumentos aplicáveis ao seu cotidiano.

Embora concebido a partir da realidade do MGI e do ColaboraGov, o conteúdo dialoga com qualquer instância colegiada da Administração Pública Federal — comitês, conselhos, câmaras e subcomitês de outros ministérios e entidades. Como a composição, os normativos e a agenda dessas instâncias evoluem continuamente, a referência sempre vigente encontra-se nos respectivos portais institucionais, aos quais este Guia remete sempre que necessário.

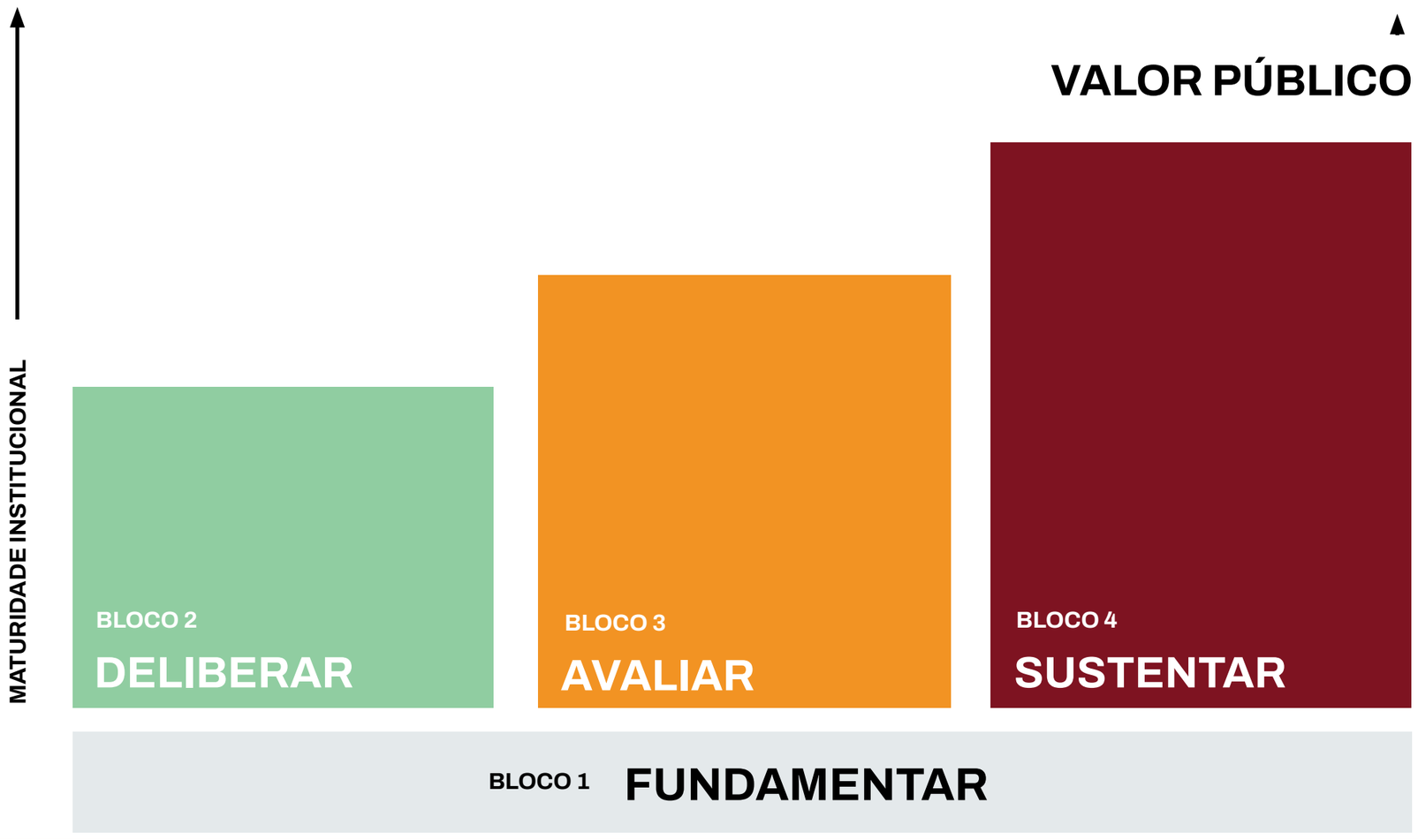
Quanto à forma de utilizá-lo, o Guia está organizado em três partes. Esta Introdução apresenta seu público e as orientações de uso. Os quatro Blocos temáticos constituem o núcleo do material e seguem a lógica de uma escada: da conformidade, como fundamento da governança, à geração de valor público

sustentável. Os quatro Apêndices reúnem ferramentas práticas, apontam os erros mais recorrentes, indicam materiais de aprofundamento e sistematizam os achados das oficinas.

A imagem que organiza o Guia é a escada da governança. Conformidade é o piso da governança pública, não o seu destino. Cumprir normas, ritos e prazos é o ponto de partida — necessário, mas insuficiente. O que conduz um colegiado à geração de valor público são os degraus do ciclo deliberativo: preparação, deliberação, decisão, implementação, monitoramento e prestação de contas.

A Escada da Governança

Da fundação à geração de valor público — a construção contínua da governança.



Os quatro Blocos deste Guia percorrem esse caminho, e cada um cumpre uma função específica nessa trajetória.

Bloco 1 — O piso: fundamentos e conformidade da governança pública. Apresenta as bases da governança pública: seu conceito, origem, finalidade, distinção em relação à gestão, princípios e mecanismos estruturantes — com fundamento no Decreto nº 9.203/2017 e no Referencial do TCU —, além das características próprias da governança exercida em colegiados. É aqui que a escada é apresentada em sua integralidade.

Bloco 2 — Os degraus: o ciclo deliberativo que conduz ao valor público. Constitui o núcleo prático do Guia. Percorre, um a um, os seis degraus do ciclo deliberativo — papéis e liderança da deliberação, planejamento e preparação da pauta, deliberação e decisão, registro e comunicação, implementação, monitoramento e prestação de contas —, com atenção especial ao elemento que mais frequentemente se mostra ausente: o monitoramento. Cada subseção reúne orientações aplicáveis e modelos que podem ser utilizados já na reunião seguinte.

Bloco 3 — Avaliar a trajetória: diagnóstico e aprimoramento. Trata de como o colegiado avalia seu estágio de maturidade e identifica oportunidades de evolução. Aborda estratégia, prioridades e alinhamento institucional; materialidade, isto é, o que efetivamente merece ocupar a pauta; e os instrumentos de diagnóstico já existentes — IOG, ACPG, IMG e IPC —, em leitura integrada com o iESGo e o Relato Integrado de Gestão. O Bloco se encerra mostrando como transformar diagnósticos em compromissos institucionais.

Bloco 4 — Sustentar o teto: riscos, integridade e sustentabilidade. Aborda os elementos que mantêm a governança consistente ao longo do tempo: identificação e tratamento de riscos, definição do apetite a risco, monitoramento contínuo, integridade nas decisões, gestão de conflitos de interesse e conexão das deliberações com a Agenda 2030 e a sustentabilidade — inclusive aquela que começa na própria reunião.

Os Apêndices completam o material. O Apêndice A reúne ferramentas e modelos práticos — como pauta, ata, painel de acompanhamento, plano anual e lembrete de impedimentos —, além de instrumentos específicos para a governança interministerial e da remissão aos roteiros operacionais do MGI. O Apêndice B consolida os erros mais recorrentes. O Apêndice C apresenta leituras complementares, marcos normativos e referenciais técnicos para aprofundamento. O Apêndice D sistematiza os achados das oficinas que deram origem ao Guia e os conecta aos itens que respondem a cada um.

O Guia foi concebido para apoiar diferentes momentos do trabalho em colegiados e admite, ao menos, três formas de utilização.

A leitura sequencial — indicada para quem está se familiarizando com o tema ou assumindo, pela primeira vez, uma função em colegiado — oferece uma compreensão integrada, dos fundamentos conceituais à operação cotidiana.

A consulta pontual — voltada à resolução de dúvidas específicas, como preparar uma pauta, conduzir uma reunião, registrar divergências em ata ou

acompanhar deliberações — permite acesso direto ao conteúdo necessário por meio do sumário e dos apêndices.

Já o uso como apoio em reunião aproveita os modelos e instrumentos disponibilizados ao longo do texto, qualificando a condução dos trabalhos em tempo real. Para favorecer esses três usos, cada Bloco encerra-se com uma seção de síntese e autodiagnóstico: um quadro que recupera as ideias-chave e um conjunto de perguntas que o colegiado pode dirigir a si mesmo para identificar onde concentrar esforços.

A síntese apoia a fixação e a consulta rápida; o autodiagnóstico, a reflexão coletiva — e ambos remetem aos itens do Bloco em que cada ponto é aprofundado.

Três formas de usar o Guia

O Guia apoia diferentes momentos do trabalho em colegiados — admite, ao menos, três formas de uso.

Forma 1

Leitura sequencial

Para quem se familiariza com o tema ou assume um colegiado pela primeira vez — uma compreensão integrada, dos fundamentos conceituais à operação cotidiana.

Forma 2

Consulta pontual

Para dúvidas específicas — preparar uma pauta, conduzir uma reunião, registrar divergências em ata ou acompanhar deliberações. Acesso direto pelo sumário e pelos apêndices.

Forma 3

Apoio em reunião

Aproveita os modelos e instrumentos disponibilizados ao longo do texto, qualificando a condução dos trabalhos em tempo real.

Para favorecer os três usos, cada Bloco encerra com síntese e autodiagnóstico — que remetem aos itens onde cada ponto é aprofundado.

SÍNTESE
Recupera as ideias-chave do Bloco — apoia a fixação e a consulta rápida.

AUTODIAGNÓSTICO
Perguntas que o colegiado dirige a si mesmo — apoia a reflexão coletiva e mostra onde concentrar esforços.

Para quem está chegando agora, sugere-se um percurso. Comece pelo Bloco 1, que apresenta os fundamentos e a lógica da escada da governança.

Em seguida, avance para o Bloco 2, cujas práticas oferecem repertório imediatamente aplicável aos primeiros encontros. Depois, conheça o Bloco 4, dedicado aos riscos e à integridade que protegem a qualidade das decisões.

Por fim, utilize o Bloco 3 para diagnosticar a situação do colegiado e pactuar seus próximos passos.

Quem já atua há mais tempo pode percorrer o caminho inverso: partir do diagnóstico, identificar os pontos de aprimoramento e retornar aos demais Blocos conforme as necessidades identificadas. Os dois percursos são legítimos. Este Guia foi escrito para ambos[1].

Por onde começar — dois caminhos

Para quem chega agora e para quem já atua: dois percursos pelo mesmo Guia.

A **PARA QUEM ESTÁ CHEGANDO AGORA**

1 BLOCO 1
Fundamentar
Os fundamentos e a lógica da escada da governança.

2 BLOCO 2
Deliberar
Repertório imediatamente aplicável aos primeiros encontros.

4 BLOCO 4
Sustentar
Riscos e integridade que protegem a qualidade das decisões.

3 BLOCO 3
Avaliar
Diagnostique o colegiado e pactue os próximos passos.

B **PARA QUEM ATUA HÁ MAIS TEMPO · PERCURSO INVERSO**

3 BLOCO 3 · PARTIDA
Comece pelo diagnóstico
Avalie a situação do colegiado e identifique os pontos de aprimoramento.

… BLOCOS 1 · 2 · 4
Retorne aos demais Blocos
Volte aos fundamentos, às práticas e à integridade conforme as necessidades que o diagnóstico revelar.

Os dois percursos são legítimos — este Guia foi escrito para ambos.

1 Este documento contou com o apoio de ferramentas de Inteligência Artificial Generativa para atividades de apoio à redação e revisão. A validação final do conteúdo e a responsabilidade técnica pelo documento são integralmente da autora.

BLOCO 1

O PISO: FUNDAMENTOS E CONFORMIDADE DA GOVERNANÇA PÚBLICA

Toda escada precisa de um chão firme. O Bloco 1 constrói esse alicerce: apresenta o que é governança pública, suas origens, sua finalidade, em que ela se distingue da gestão, quais princípios e mecanismos a sustentam e por que a conformidade com normas e procedimentos representa apenas o ponto de partida — jamais o ponto de chegada.

Decidir em conjunto exige, antes de tudo, uma linguagem comum. Em instâncias colegiadas, termos como *governança, gestão, controle e valor público* nem sempre são compreendidos de forma uniforme. Quando assumem significados distintos para cada participante, multiplicam-se os ruídos, os desalinhamentos e as decisões tomadas com base em pressupostos não compartilhados.

Estabelecer esse vocabulário comum é a primeira condição para o bom funcionamento de um colegiado. É também neste Bloco que se apresenta a imagem que organiza todo o Guia — a escada que conduz do piso da conformidade ao teto do valor público — e se explica por que a governança exercida em colegiados possui características e desafios próprios.

1.1 O que é governança pública

Governança pública pode ser compreendida como a forma pela qual o Estado organiza, orienta e coordena sua atuação para produzir resultados de interesse coletivo. Embora o conceito tenha adquirido diferentes significados ao longo do tempo, há relativo consenso de que ele se refere menos ao exercício isolado da autoridade estatal e mais à capacidade de direcionar ações, mobilizar recursos, articular atores e produzir valor público.

A literatura internacional enfatiza diferentes dimensões desse fenômeno. Para Francis Fukuyama[2], a governança está associada à capacidade do Estado de formular e implementar regras e de prestar serviços à sociedade de maneira efetiva. Já R. A. W. Rhodes[3] destaca a crescente importância das redes de atores públicos e privados na coordenação da ação governamental, ressaltando que governar muitas vezes significa articular interesses, capacidades e recursos distribuídos entre múltiplas organizações.

No contexto brasileiro, a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional é estabelecida pelo Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.[4] Em seu art. 2º, inciso I, o Decreto define governança pública como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

A definição contém quatro elementos que merecem destaque:

- **Mecanismos.** Governança não é intenção, cultura difusa ou mera disposição para agir corretamente. É um conjunto articulado de instrumentos, processos, instâncias e práticas institucionais. Em outras palavras, é algo que se estrutura, se observa e, portanto, pode ser aperfeiçoado.

- **O tripé liderança, estratégia e controle.** Não se trata de três elementos isolados, mas de mecanismos interdependentes que sustentam a governança

2 FUKUYAMA, Francis. *What Is Governance?* Governance, v. 26, n. 3, p. 347–368, 2013. O autor define governança como a capacidade de um governo de formular e fazer cumprir regras e de prestar serviços, independentemente de o regime político ser democrático ou não.

3 RHODES, R. A. W. *The New Governance: Governing without Government*. Political Studies, v. 44, n. 4, p. 652–667, 1996. O autor destaca a governança como um processo baseado em redes interorganizacionais autônomas e auto-organizadas, responsáveis pela coordenação da ação pública para além das estruturas hierárquicas tradicionais do Estado.

4 Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal.

no setor público brasileiro. Juntos, organizam a forma como as instituições definem prioridades, orientam a ação e acompanham seus resultados.

- **As funções avaliar, direcionar e monitorar.** São elas que conferem dinamismo ao sistema de governança. Avaliar o contexto, direcionar a atuação institucional e monitorar resultados constituem um ciclo contínuo e indissociável, por meio do qual a governança permanece ativa e relevante.
- **A finalidade.** Conduzir políticas públicas e prestar serviços de interesse da sociedade de forma sustentável. A governança pública não existe para si mesma. Sua razão de ser é assegurar que decisões, recursos e capacidades institucionais sejam convertidos em valor público e benefícios concretos para a coletividade.

O Tribunal de Contas da União, em seu Referencial Básico de Governança Organizacional[5], converge com essa compreensão e a complementa ao enfatizar sua dimensão prática. Para o TCU, governança pública organizacional corresponde à aplicação de práticas de liderança, estratégia e controle que permitem avaliar a situação e as demandas da organização, direcionar sua atuação e monitorar seu funcionamento, ampliando as chances de geração de resultados de interesse da sociedade.

Em conjunto, essas definições revelam que governança pública não se confunde com autoridade, hierarquia ou controle burocrático. Trata-se da capacidade de orientar instituições e pessoas em direção a objetivos coletivos, assegurando que decisões sejam tomadas, implementadas e acompanhadas de forma coerente, transparente e orientada à geração de valor público.

1.2 De onde vem a governança: o problema de agência e a decisão coletiva

Compreender por que a governança existe ajuda a entender por que ela importa. Sua origem é frequentemente associada ao chamado problema de agência: há sempre uma distância entre quem detém o mandato — o principal, que, no setor público, é a sociedade — e quem o exerce em seu nome — o agente, representado por dirigentes, gestores e servidores públicos.

Essa distância cria o risco de que a atuação do agente se afaste dos interesses de quem o mandatou, seja pelo desalinhamento de objetivos, seja pela assimetria de informações, já que o agente tende a conhecer melhor suas ações,

5 TCU, *Referencial Básico de Governança Organizacional* (RBGO), 3. ed., 2020.

decisões e limitações do que o próprio principal. Em contextos complexos, essa diferença de informação pode dificultar a supervisão, reduzir a accountability e comprometer a geração de resultados de interesse coletivo[6].

A governança surge justamente como resposta a esse desafio. Por meio de mecanismos de liderança, estratégia e controle, ela permite ao principal avaliar, direcionar e monitorar a atuação dos agentes públicos, reduzindo assimetrias, promovendo transparência e fortalecendo o alinhamento entre a ação institucional e o interesse público.

No setor público, porém, esse alinhamento possui uma dimensão adicional, de natureza institucional. Não basta confiar na boa vontade, na competência ou na integridade individual dos ocupantes de cargos públicos. É necessário que regras, processos, incentivos e instâncias de controle sustentem comportamentos adequados ao longo do tempo, independentemente de quem ocupe cada posição.

Essa é a lógica da abordagem institucionalista da governança: a compreensão de que instituições bem desenhadas tendem a produzir decisões mais consistentes, legítimas e sustentáveis do que aquelas baseadas exclusivamente nas qualidades pessoais de seus integrantes. Em outras palavras, a boa governança depende menos de indivíduos excepcionais e mais de arranjos institucionais capazes de orientar, limitar e qualificar a ação daqueles que exercem o poder público.

Quando a decisão é tomada coletivamente, como ocorre nos colegiados, soma-se ainda a dimensão da ação coletiva.

A literatura sobre governança de recursos e decisões compartilhadas demonstra que grupos conseguem administrar adequadamente aquilo que é de todos — sem cair na paralisia nem na captura por poucos — quando dispõem de regras claras, mecanismos de monitoramento mútuo e instrumentos de prestação de contas entre os próprios participantes[7].

Um colegiado é precisamente esse tipo de arranjo: uma estrutura de decisão coletiva cuja efetividade depende da presença simultânea dessas três condições. É por essa razão que regras, monitoramento e prestação de contas reaparecem ao longo de todo este Guia como elementos centrais da boa governança colegiada.

---

6 Sobre o problema de agência e a abordagem institucionalista, ver TCU, *RBGO*, 3. ed., 2020, cap. 1.

7 Ver, sobretudo, OSTROM, *Governando os comuns* (2011 [1990]) — Prêmio Nobel de Economia de 2009 —, que demonstrou, a partir de centenas de casos, que grupos governam bem os recursos comuns quando dispõem de regras claras, monitoramento pelos próprios participantes e sanções graduadas; no campo das redes, KLIJN; KOPPENJAN (2016) e PIERRE; PETERS (2000).

1.3 Valor público: a finalidade da governança

O Decreto nº 9.203/2017, em seu art. 2º, inciso II, define valor público como os produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e que modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos[8].

Dessa definição decorrem três critérios fundamentais. Uma decisão pública gera valor quando produz uma resposta efetiva — isto é, quando gera efeitos concretos, e não apenas formais; quando essa resposta é útil — atendendo a uma necessidade real e reconhecida; e quando se traduz em mudanças perceptíveis e sustentáveis na vida da sociedade ou dos grupos legitimamente alcançados pela ação estatal.

Aplicado aos colegiados, esse conceito impõe um padrão exigente. Não basta que a reunião aconteça, que a ata seja lavrada ou que a deliberação seja formalmente registrada. É necessário que a decisão produza resultados concretos e perceptíveis para quem está na ponta da execução, para as áreas finalísticas e, em última instância, para a sociedade.

Em síntese, e como premissa que orienta todo este Guia, a governança é efetiva quando reduz, de forma sistemática e verificável, a distância entre o que se delibera e o que efetivamente se entrega à sociedade. O valor público constitui sua finalidade última e o resultado que justifica sua existência.

1.4 Governança e gestão: a função que direciona e a função que realiza

Uma das confusões mais recorrentes na administração pública consiste em tratar governança e gestão como conceitos equivalentes. Não são. Na formulação sintética do Referencial do TCU, a governança é a função direcionadora; a gestão, a função realizadora[9].

8 Decreto nº 9.203/2017, art. 2º, II.

9 Formulação do Tribunal de Contas da União: governança e gestão não se confundem — à governança cabe avaliar, direcionar e monitorar; à gestão, planejar, executar e controlar (TCU, *Referencial básico de governança organizacional*, 3. ed., 2020, cap. 1), em linha com o Decreto nº 9.203/2017.

Governança não é gestão

Uma direciona; a outra realiza.

ART. 2º - DECRETO 9.203/2017

GOVERNANÇA
— direcionar

Estamos fazendo o que importa?

- **Avalia**
  o que é prioritário e o que dá resultado
- **Direciona**
  define rumo e prioridades
- **Monitora**
  acompanha resultados e ajusta o rumo

GESTÃO
— realizar

Estamos fazendo bem?

- **Planeja**
  organiza meios, prazos e recursos
- **Executa**
  realiza as entregas previstas
- **Controla a operação**
  corrige desvios no dia a dia

O colegiado governa; as áreas **gerem.**

A gestão está associada à execução. Cabe a ela planejar, organizar, dirigir e controlar as atividades cotidianas da organização. É a gestão que aloca recursos, coordena equipes, executa processos e assegura a entrega de produtos e serviços.

A governança, por sua vez, atua em outro plano. Cabe a ela definir prioridades e diretrizes estratégicas, avaliar alternativas, orientar a ação institucional, acompanhar a execução, prestar contas e promover os ajustes necessários ao longo do percurso. Suas funções típicas são avaliar, direcionar e monitorar.

A relação entre governança e gestão é de complementaridade, e não de hierarquia rígida. Entre ambas existe uma zona permanente de interação. As diretrizes que orientam o planejamento institucional nascem das instâncias de governança e são entregues à gestão para execução; por sua vez, as informações produzidas pela gestão durante a execução e o controle das atividades alimentam o monitoramento realizado pela governança, fechando o ciclo[10].

Sem uma gestão competente, mesmo a melhor estrutura de governança terá dificuldade em produzir resultados. Da mesma forma, sem uma governança consistente, a gestão pode executar com eficiência atividades que, em última análise, talvez nem devessem estar sendo realizadas[11].

---

10 Cf. TCU, *RBGO*, 3. ed., 2020: as diretrizes de planejamento provêm da governança, e o controle da gestão alimenta o monitoramento das instâncias de governança.

11 A formulação ecoa a distinção de Peter Drucker entre eficiência (“fazer certo as coisas”) e eficácia (“fazer as coisas certas”) (DRUCKER, *Managing for Business Effectiveness*, HBR, 1963) — e a complementaridade entre as funções no modelo do TCU (*Referencial básico de governança organizacional*, 3. ed., 2020).

1.5 Princípios, diretrizes e mecanismos do Decreto nº 9.203/2017

O Decreto nº 9.203/2017 não se limita a definir governança pública. Ele a organiza em torno de princípios, diretrizes e mecanismos que estruturam sua aplicação prática e que reaparecem, sob diferentes formas, ao longo deste Guia.

Os seis princípios (art. 3º). Capacidade de resposta, integridade, confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade, e transparência[12].

No cotidiano dos colegiados, esses princípios assumem manifestações concretas. A capacidade de resposta se expressa no tempo entre a demanda e a deliberação; a integridade, na conduta das pessoas participantes; a confiabilidade, na previsibilidade das pautas; a melhoria regulatória, na consistência técnica das propostas; a prestação de contas, na rastreabilidade das decisões; e a transparência, no acesso a atas, painéis e resoluções.

As onze diretrizes (art. 4º). Se os princípios indicam os valores que orientam a governança, as diretrizes apontam como ela deve ser exercida. Das onze previstas no Decreto, oito possuem especial relevância para o trabalho colegiado: orientar a atuação para resultados para a sociedade; monitorar desempenho e resultados; articular instituições; promover elevados padrões de conduta; adotar controles baseados em riscos; decidir com base em evidências e conformidade legal; definir claramente funções e responsabilidades; e assegurar comunicação aberta e transparente[13].

Os três mecanismos (art. 5º). O Decreto detalha os elementos que compõem o tripé da governança pública:

- A **liderança** compreende práticas humanas e comportamentais voltadas a assegurar integridade, competência, responsabilidade e motivação;
- A **estratégia** envolve a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações capazes de conduzir produtos e serviços aos resultados pretendidos;
- O **controle** compreende processos estruturados destinados a mitigar riscos, apoiar o alcance dos objetivos institucionais e assegurar a adequada aplicação dos recursos públicos[14].

---

12 Decreto nº 9.203/2017, art. 3º.

13 Decreto nº 9.203/2017, art. 4º (processo decisório baseado em evidências, inciso VIII). Em sentido convergente, IFAC; CIPFA, *International framework: good governance in the public sector* (2014).

14 Decreto nº 9.203/2017, art. 5º, I a III.

Princípios, diretrizes e mecanismos não constituem dimensões isoladas. Em conjunto, formam a arquitetura fundamental da governança pública e oferecem o referencial que orienta a atuação dos colegiados.

1.6 O modelo do TCU: o tripé liderança–estratégia–controle em práticas

O que o Decreto enuncia em termos normativos, o Referencial Básico de Governança Organizacional do Tribunal de Contas da União traduz em práticas concretas. Por estabelecer a ponte entre a norma e o funcionamento cotidiano das organizações públicas, merece tratamento próprio neste Guia. Para isso, o Referencial desdobra cada um dos três mecanismos da governança em um conjunto estruturado de práticas específicas[15]:

Mecanismos e práticas

Os três mecanismos de governança e as práticas que os sustentam.

Liderança **3 PRÁTICAS**	• Estabelecer o modelo de governança • Promover a integridade • Promover a capacidade da liderança
Estratégia **5 PRÁTICAS**	• Gerir riscos • Estabelecer a estratégia • Promover a gestão estratégica • Monitorar o alcance dos resultados organizacionais • Monitorar o desempenho das funções de gestão
Controle **4 PRÁTICAS**	• Promover a transparência • Garantir a accountability • Avaliar a satisfação das partes interessadas • Assegurar a efetividade da auditoria interna

Esse desdobramento é mais do que uma simples lista de atribuições: trata-se de um mapa dos espaços em que a governança precisa estar presente. Diversas dessas práticas reaparecem ao longo deste Guia convertidas em rotinas de colegiado, como promover a integridade e gerir riscos (Bloco 4), monitorar resultados (Bloco 2) e promover a transparência e fortalecer a *accountability* (Bloco 2).

15 Práticas conforme o Capítulo 5 do Referencial. Cf. TCU, *RBGO*, 3. ed., 2020.

A própria escada da governança adotada neste Guia constitui uma forma de percorrer essas práticas na sequência em que uma decisão colegiada efetivamente se desenvolve.

A convergência entre os referenciais é significativa. A ABNT NBR 17265, primeira norma técnica brasileira específica sobre governança pública, estrutura-se sobre o mesmo tripé — liderança, estratégia e controle — e sobre as funções de avaliar, direcionar e monitorar. Trata-se de um indicativo de que o Decreto, o Referencial do TCU e a norma técnica compartilham uma mesma arquitetura conceitual e uma compreensão convergente acerca dos fundamentos da boa governança pública[16].

Onde os colegiados se encaixam. O Referencial do TCU descreve a governança como um sistema integrado por três tipos de instância: as instâncias externas (sociedade, Congresso Nacional, TCU e conselhos de representação); as instâncias internas (a alta administração, responsável por avaliar, direcionar e monitorar); e as instâncias internas de apoio à governança (comitês, comissões e câmaras que assessoram tecnicamente as decisões e acompanham sua implementação).

É precisamente nesse último grupo que se situam os colegiados aos quais este Guia se dirige. Os comitês internos de apoio à governança do MGI e as instâncias do ColaboraGov são, na linguagem do Referencial, instâncias de apoio à governança.

O próprio Decreto nº 9.203/2017 reconhece e nomeia essas estruturas. Em seu art. 9º-A, § 2º (incluído pelo Decreto nº 9.901/2019), define o colegiado temático como a comissão, o comitê, o grupo de trabalho ou outra forma de colegiado interministerial instituído com o objetivo de implementar, promover ou executar políticas ou programas de governança relativos a temas específicos. Trata-se da definição que identifica e delimita o próprio objeto deste Guia.

A ABNT NBR 17265:2026 reforça esse entendimento ao prever que a alta administração crie comitês para apoiá-la no exercício da governança, agregando capacidade técnica, diversidade de perspectivas e maior independência ao processo decisório[17].

Compreender esse lugar institucional é fundamental. O colegiado não substitui a alta administração nem as instâncias de gestão. Sua função é qualificar a tomada de decisão, acompanhar a implementação das deliberações e

16 ABNT NBR 17265:2026, Seção 6.

17 ABNT NBR 17265:2026, item 6.2.1.

sustentar a prestação de contas, desempenhando funções que os principais referenciais de governança reconhecem como essenciais à geração de valor público.

1.7 Os referenciais técnicos nacionais e internacionais

Ao lado do Decreto nº 9.203/2017 e do Referencial do TCU, um conjunto de normas técnicas e referenciais internacionais aprofunda a compreensão da governança pública em dimensões complementares:

- **ABNT NBR ISO 37000:2021** — orienta a governança voltada à geração de valor sustentável, estruturando-a em torno de princípios relacionados a propósito, supervisão, prestação de contas e relacionamento com as partes interessadas[18];
- **ABNT NBR 17265:2026** — primeira norma brasileira específica sobre governança pública, organiza o sistema de governança a partir dos mecanismos de liderança, estratégia e controle e das funções de avaliar, direcionar e monitorar[19];
- **Referencial Básico de Gestão de Riscos do TCU (2018)** — adapta os conceitos da ABNT NBR ISO 31000 ao contexto da Administração Pública Federal e fornece a base conceitual para o tratamento de riscos abordado no Bloco 4[20];
- **Decreto nº 12.002/2024** — embora trate, de modo geral, da elaboração, redação, alteração e consolidação de atos normativos da Administração Pública Federal, dedica seu Capítulo VI à disciplina dos colegiados, constituindo hoje o principal marco para sua instituição, alteração e funcionamento. Esse capítulo estabelece os requisitos para a criação de colegiados, define as finalidades que podem justificá-los (assessoramento, articulação, monitoramento de políticas públicas, formulação de propostas, normatização interna e deliberação) e disciplina competências, composição, quóruns, periodicidade de reuniões, secretaria executiva, regimentos internos, subcolegiados e relatórios, além de prever mecanismos de acompanhamento, divulgação e racionalização dessas instâncias;

---

18 ABNT NBR ISO 37000:2021, governança de organizações.

19 ABNT NBR 17265:2026 — *Governança pública: requisitos gerais com orientações ao uso*, 1. ed., 24 mar. 2026.

20 TCU, *Referencial básico de gestão de riscos*, 2018.

- ***International Framework: Good Governance in the Public Sector* (IFAC/CIPFA, 2014)** — referência internacional que enfatiza liderança, integridade, *accountability* e cultura institucional como fundamentos da boa governança[21];
- **Recomendação da OCDE sobre *Sound Public Governance* (2020)** e os **Princípios de Governança Efetiva para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (CEPA/ECOSOC, 2018)** — convergem ao associar a boa governança à efetividade, à prestação de contas, à participação e à inclusão[22].

Em conjunto, esses marcos formam um sistema coerente de referências. O Decreto nº 9.203/2017 estabelece os princípios, mecanismos e diretrizes da governança pública; o Decreto nº 12.002/2024 detalha aspectos de sua institucionalização na Administração Pública Federal, especialmente no que se refere à estruturação e ao funcionamento dos colegiados; o Referencial do TCU traduz esses fundamentos em práticas; a ISO 37000 reforça a orientação para geração de valor; e a ABNT NBR 17265 fornece parâmetros para a institucionalização do sistema de governança.

Nenhum desses instrumentos substitui os demais. Cada um acrescenta uma camada de aprofundamento e contribui para uma compreensão mais completa da governança pública contemporânea[23].

1.8 A escada da governança: do piso da conformidade ao teto do valor público

Há uma ideia que atravessa todo este Guia, conecta os referenciais apresentados e confere unidade aos seus quatro Blocos: a conformidade constitui o piso da governança pública, e não o seu ponto de chegada. Para tornar essa ideia visível e operacional, o Guia adota uma imagem organizadora: a escada da governança[24].

---

21 IFAC; CIPFA, *International framework: good governance in the public sector* (2014). Há versão em português comentada pelo IBGC.

22 OCDE, *Policy framework on sound public governance* (2020). Os Princípios de Governança Efetiva para o Desenvolvimento Sustentável (ONU/CEPA) foram endossados pelo ECOSOC em 2018.

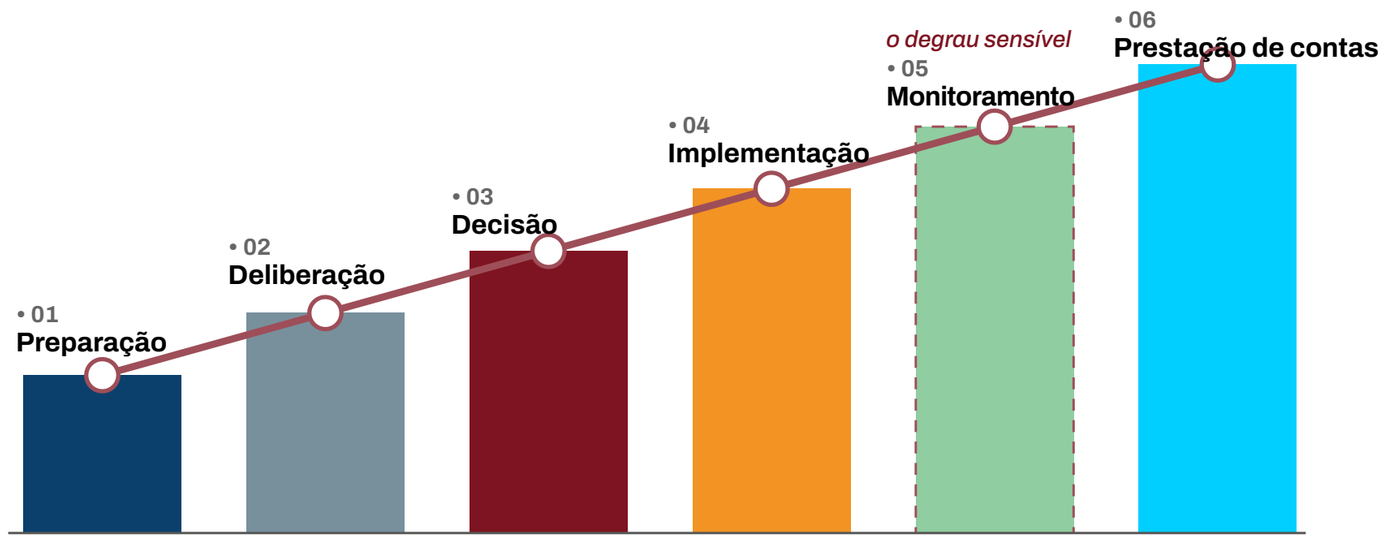
23 Para o conjunto consolidado de marcos e referenciais, ver o *Apêndice C*.

24 Cf. ABNT NBR 17265:2026, item 4: a governança estrutura requisitos mínimos, sem se limitar a eles — a conformidade é base, não teto.

Da conformidade ao valor público sustentável

Conformidade é o piso da governança — indispensável, mas insuficiente. O nível mais alto é gerar melhorias concretas e perceptíveis para a sociedade.

TETO · VALOR PÚBLICO SUSTENTÁVEL
resultado verificável para áreas finalísticas, servidores e a sociedade



PISO · CONFORMIDADE
cumprir normas, princípios, diretrizes e mecanismos · Decreto 9.203 · TCU · ABNT · ISO

A ESCADA É O MAPA DO GUIA

Piso · Bloco 1
Fundamentos da governança

Degraus · Bloco 2
O ciclo deliberativo

Régua · Bloco 3
Diagnóstico e maturidade

Corrimão · Bloco 4
Risco, integridade e sustentabilidade

O piso — conformidade. É o patamar mínimo a partir do qual o colegiado pode operar com legitimidade e segurança institucional: normas, ritos, quórum, atas, prazos e observância do Decreto nº 9.203/2017. No MGI, esse piso é sólido. Os colegiados reúnem-se regularmente, registram suas decisões e observam os procedimentos estabelecidos. Mas a conformidade não é um diferencial; é o requisito básico. Estar em conformidade significa apenas que o colegiado está apto a iniciar a caminhada — não que já tenha avançado nela.

Os degraus — o ciclo que faz avançar. O que conduz o colegiado do piso ao teto são as etapas do ciclo deliberativo: preparação → deliberação → decisão → implementação → monitoramento → prestação de contas. Cada etapa aproxima a decisão de seus resultados e converte conformidade em geração de valor. Esses seis degraus constituem, precisamente, o objeto do Bloco 2.

O degrau sensível — monitoramento. Este é o principal achado dos diagnósticos institucionais e o elemento que confere maior força à metáfora da escada. O monitoramento aparece como a etapa mais sensível em praticamente

todos os instrumentos de avaliação do MGI. No Índice de Maturidade dos Colegiados de Governança (IMG) de 2025, a dimensão Monitoramento e Avaliação registrou 3,13 em 5 — a menor entre as quatro avaliadas. Na Avaliação de Conformidade e Performance dos Colegiados de Governança (ACPG), de 2024, o bloco Contribuição para a Geração de Resultados apresentou o menor nível de concordância de todo o levantamento[25].

Dois instrumentos independentes, aplicados a públicos distintos e baseados em metodologias diferentes, convergem para a mesma conclusão: o monitoramento sistemático ainda representa uma oportunidade de fortalecimento na capacidade de demonstrar resultados.

O fenômeno não é exclusivo do MGI. Ao examinar a governança do Poder Executivo federal, o Tribunal de Contas da União identificou o mesmo padrão em escala ampliada: políticas deliberadas que não chegam à execução, deliberações sem acompanhamento e ciclos decisórios incapazes de retroalimentar os processos subsequentes[26].

A metáfora da escada ajuda a visualizar esse problema. Basta que um dos degraus esteja comprometido para que toda a subida seja interrompida. Da mesma forma, quando o monitoramento falha, a conexão entre decisão, implementação e resultados se enfraquece, comprometendo a capacidade do colegiado de gerar valor público.

O teto — valor público. É o resultado que justifica a existência da governança: impacto verificável, melhoria concreta, prestação de contas e benefícios efetivamente entregues à sociedade. Não se trata de cumprir a norma, mas de realizar a finalidade para a qual a norma existe.

O vão entre o piso e o teto. É a distância entre cumprir procedimentos e produzir resultados. Os diagnósticos do MGI apontam precisamente nessa direção: enquanto os níveis de conformidade são elevados, a percepção de geração de resultados permanece inferior. O sinal é claro: há degraus a fortalecer. Quanto maior a distância entre conformidade e resultados, maior o risco de um colegiado que cumpre seus ritos, observa seus procedimentos e registra suas decisões, mas não consegue demonstrar o valor que produz.

---

25 Instrumentos de avaliação dos colegiados do MGI. A ACPG aplica questionário de 33 perguntas (escala Likert de cinco pontos) em cinco blocos. Ver MGI, *Painel dos Colegiados de Governança do MGI* (gov.br/gestao).

26 TCU, Acórdão nº 2608/2018 — Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler.

Patamar	O que caracteriza o colegiado
Piso — conformidade	Reúne-se regularmente, registra atas, observa o regimento e atende aos requisitos mínimos de controle, legitimidade e funcionamento institucional.
Degraus — boa prática	Conduz o ciclo deliberativo de forma consistente: pauta preparada, deliberação fundamentada, decisão implementada, monitorada e comunicada.
Teto — valor público sustentável	Demonstra que suas decisões produziram mudanças concretas e mensuráveis para as áreas finalísticas, os servidores e a sociedade.

O movimento entre esses patamares não é linear nem definitivo. Um colegiado pode estar próximo do teto em determinada agenda e ainda permanecer no piso em outra. O que distingue um colegiado maduro não é ocupar permanentemente o nível mais elevado, mas ser capaz de reconhecer em que etapa se encontra e agir deliberadamente para avançar.

A maturidade da governança não se revela na perfeição, e sim na capacidade contínua de transformar conformidade em resultados e resultados em valor público.

Como utilizar a escada na prática. A escada da governança não é apenas uma metáfora explicativa; ela também pode ser utilizada como um instrumento simples de reflexão, diagnóstico e aprimoramento dos colegiados.

- Ao final de cada reunião, pergunte: *"Que valor essa deliberação pretende gerar para quem está na ponta?"* Se a resposta não puder ser identificada com clareza, é provável que a discussão ainda esteja concentrada no plano da conformidade, sem conexão explícita com os resultados pretendidos.
- Ao final de cada ciclo de trabalho, revisite algumas deliberações relevantes e procure identificar em que patamar da escada elas se encontram: permaneceram no piso da conformidade, avançaram ao longo do ciclo deliberativo ou alcançaram resultados concretos e verificáveis?
- Evite equiparar automaticamente toda deliberação à geração de valor público. Nem toda decisão produz, por si só, resultados perceptíveis. Reconhecer com honestidade o estágio em que cada deliberação se encontra é condição

necessária para identificar lacunas, fortalecer os degraus que ainda precisam ser percorridos e avançar de forma consistente na direção dos resultados pretendidos.

1.9 Por que a governança em colegiados é diferente

Governança pública colegiada é o modo de coordenação da ação estatal em que decisões estratégicas sobre políticas, serviços e bens públicos são tomadas em instâncias deliberativas formalmente instituídas — conselhos, comitês, câmaras e comissões — compostas por múltiplos atores e orientadas à geração sustentável de valor público.

Três características, estreitamente articuladas entre si, distinguem esse modelo de governança.

1ª Quem, afinal, decide?

Diferentemente das organizações em que a decisão converge para uma única autoridade hierárquica, no colegiado ela é construída coletivamente — por consenso, votação ou consulta entre membros que possuem perfis, mandatos e responsabilidades distintos. A principal virtude desse arranjo é a pluralidade de perspectivas; sua principal exigência é a existência de mecanismos capazes de sustentar uma decisão efetivamente compartilhada.

2ª Como a decisão é tomada?

A decisão não se resume ao momento da reunião. Ela resulta de um processo que envolve circulação prévia da pauta, acesso antecipado aos materiais de apoio, tempo adequado para análise, espaço para manifestação dos participantes, debate qualificado e registro das conclusões alcançadas. Reuniões sem preparação prévia podem produzir decisões formalmente colegiadas, mas tecnicamente frágeis.

3ª Para quem e para além de quem se decide?

O colegiado existe para além das pessoas que o compõem em determinado momento. Sua atuação se apoia em normas constitutivas, regimentos internos, secretarias-executivas e registros dotados de efeitos institucionais e jurídicos. Essa característica exige mecanismos

capazes de preservar a memória decisória, assegurar a rastreabilidade das deliberações e garantir continuidade entre diferentes ciclos de composição.

Característica	Sinal de alerta
Decisão distribuída	As decisões chegam ao colegiado já definidas, restando aos membros apenas homologá-las.
Deliberação como método	Pauta e materiais são apresentados apenas durante a reunião, sem tempo prévio para análise.
Governança institucional	O funcionamento depende da memória ou da permanência das mesmas pessoas ao longo do tempo.

Quando o colegiado é interministerial, essas características tornam-se ainda mais complexas. A decisão passa a ser distribuída não apenas entre pessoas, mas entre instituições com prioridades, culturas organizacionais e linguagens próprias. A deliberação percorre fluxos internos distintos antes de chegar à mesa de decisão, e a continuidade das ações depende da articulação entre diferentes instrumentos normativos, como decretos, portarias e acordos operacionais.

A governança interministerial, portanto, não é apenas uma versão ampliada da governança colegiada. Trata-se de uma modalidade mais complexa de coordenação institucional, que exige mecanismos explícitos de articulação entre órgãos para enfrentar problemas públicos que ultrapassam os limites de um único ministério[27].

Reconhecer essa complexidade, porém, não é suficiente. É necessário administrá-la por meio de instrumentos adequados. Para cada desafio

27 Joined-*up government e whole-of-government* designam arranjos voltados à integração e à coordenação transversal entre órgãos públicos, apresentados na literatura como reação à fragmentação em "silos" da Nova Gestão Pública (CHRISTENSEN; LÆGREID, The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform, Public Administration Review, 2007; ver também POLLITT, 2003, e PETERS, 1998). Informações sobre as instâncias coordenadas pelo MGI e pela rede ColaboraGov podem ser consultadas em gov.br/gestao.

recorrente da governança interministerial, existem mecanismos capazes de mitigar seus efeitos, fortalecer a coordenação entre os atores envolvidos e ampliar a capacidade de atuação do colegiado.

Para cada dificuldade, um instrumento

Cinco situações recorrentes da vida colegiada — e o que adotar em cada uma.

PARA ENFRENTAR....	ADOTE
Prioridades divergentes entre órgãos	01 Mapa de objetivos compartilhados
Fluxos decisórios complexos e propostas insuficientemente instruídas	02 Ficha de proposição para deliberação
Ambiguidade sobre quem faz o quê	03 Matriz de papéis e responsabilidades
Dificuldades de coordenação entre instituições	04 Protocolo de coordenação interinstitucional
Descontinuidade e perda de memória decisória	05 Painel de monitoramento das deliberações

Para maiores informações ver Apêndice A.

Nenhuma dessas ferramentas é particularmente sofisticada. Todas cumprem a mesma função: tornar explícito aquilo que, em um único órgão, a hierarquia e os fluxos internos costumam resolver de forma implícita.

O Apêndice A apresenta cada uma delas em detalhe, acompanhada de modelos prontos para adaptação — inclusive o painel de monitoramento das deliberações, adotado na mesma versão do item 2.8, de modo a preservar um padrão único de acompanhamento em todo o Guia[28].

1.10 Do colegiado formal ao colegiado que gera valor público

Dois colegiados podem observar os mesmos ritos, reunir-se com a mesma regularidade, registrar atas e cumprir rigorosamente seus regimentos. Ambos estarão em conformidade. Ainda assim, ao final de um ciclo, um poderá deixar

28 *Apêndice A, seção Ferramentas para governança interministerial*. O painel de monitoramento das deliberações é o mesmo instrumento desenvolvido na subseção 2.8, aqui aplicado ao contexto interministerial.

contribuições perceptíveis para a administração pública e para a sociedade, enquanto o outro terá produzido apenas registros formais de suas reuniões.

A diferença não está no rito, mas na capacidade de transformar deliberações em resultados.

Seis fatores costumam distinguir um colegiado que apenas cumpre suas obrigações formais de um colegiado capaz de gerar valor público de forma sustentável:

- **Engajamento qualificado dos membros** — participação responsável, preparação prévia e continuidade entre as reuniões;
- **Qualidade da pauta** — seleção de temas relevantes, fundamentação técnica adequada e organização do tempo para deliberação efetiva;
- **Profundidade das discussões** — espaço real para o debate, escuta entre diferentes perspectivas e formulação clara das questões submetidas à decisão;
- **Acompanhamento das deliberações** — registro, rastreabilidade, monitoramento da implementação e retomada sistemática dos temas em reuniões subsequentes;
- **Cultura de prestação de contas** — comunicação dos resultados, transparência ativa e responsabilização pelos efeitos das decisões;
- **Atenção aos compromissos de longo prazo** — alinhamento às prioridades estratégicas, à Agenda 2030 e aos instrumentos institucionais de sustentabilidade.

A transição entre o colegiado formal e o colegiado que gera valor público não ocorre por determinação normativa. Ela resulta da capacidade de percorrer, de forma consistente, as etapas do ciclo deliberativo ao longo do tempo.

Em última análise, a boa governança não se mede pelo número de reuniões realizadas, pelas atas produzidas ou pela observância dos ritos institucionais.

Mede-se pela capacidade de transformar decisões coletivas em resultados concretos e verificáveis para a sociedade[29].

A conformidade é o piso da governança. O valor público sustentável é o seu destino. É essa trajetória que os Blocos seguintes procuram tornar possível.

Síntese e autodiagnóstico do Bloco 1. Esta seção recupera as ideias centrais do Bloco e oferece um roteiro de reflexão para o colegiado. A síntese apoia a consulta rápida; o autodiagnóstico estimula a conversa sobre o estágio de maturidade em que o colegiado se encontra. Ambos remetem aos itens em que cada tema é desenvolvido com maior profundidade.

Síntese — fundamentos da governança pública

As ideias para levar

O essencial do bloco em uma olhada — uma ideia-chave por subseção.

1.1 O que é governança pública
É a capacidade de avaliar, direcionar e monitorar a gestão – não autoridade nem hierarquia

1.2 A origem da governança
Nasce do problema de agência: alinhar quem exerce o poder ao interesse da sociedade

1.3 Valor público
Resposta efetiva, útil e que muda a vida da sociedade – não basta a reunião acontecer

1.4 Governança e gestão
A governança direciona; a gestão realiza. São complementares, não sinônimas

1.5 Decreto nº 9.203/2017
Seis princípios, onze diretrizes e o tripé liderança, estratégia e controle

1.6 O modelo do TCU
Traduz o tripé em práticas e situa o colegiado como instância de apoio à governança

1.7 Os referenciais técnicos
Decreto, TCU, ISO 37000 e ABNT NBR 17265 formam um sistema coerente – nenhum substitui o outro

1.8 A escada da governança
A conformidade é o piso, não o ponto de chegada; o valor público é o teto

1.9 Por que o colegiado é diferente
A decisão é distribuída, deliberada em processo e institucional – não converge para uma só autoridade

1.10 Do formal ao que gera valor
A diferença não está no rito, mas em transformar deliberações em resultados

A TESE DO BLOCO
"O que distingue os dois colegiados não é o que está no regimento — é o que acontece entre uma reunião e a próxima."

29 A conformidade é condição necessária, mas não suficiente, da boa governança: distingue-se do desempenho (TCU) e antecede a geração de valor público — conceito de MOORE, *Creating Public Value* (Harvard, 1995), positivado no art. 2º, II, do Decreto nº 9.203/2017.

As ideias que sustentam essa escada são simples: governança e gestão não são a mesma coisa — uma direciona, a outra executa; o colegiado é uma instância de apoio à governança, ou um "colegiado temático", na terminologia do Decreto nº 9.203/2017; e sua finalidade é gerar valor público, e não apenas assegurar o cumprimento de ritos e procedimentos.

Autodiagnóstico — onde estamos no piso?

Responda coletivamente às perguntas abaixo com **sim**, **em parte** ou **não**. Cada resposta "não" ou "em parte" indica um ponto que merece atenção.

Onde estamos no piso?

Responda com o colegiado: sim · em parte · não. Cada "não" ou "em parte" merece atenção.

1	**Conseguimos explicar, em uma frase, qual valor público nosso colegiado gera?** A atuação pode ainda estar concentrada no plano da conformidade. Reveja os itens 1.3 e 1.8.	○ Sim ○ Em parte ○ Não
2	**Nossas deliberações se conectam, de forma clara e rastreável, a objetivos estratégicos?** O colegiado pode estar dedicando energia ao acessório, não ao essencial. Reveja os itens 1.1 e 3.1.	○ Sim ○ Em parte ○ Não
3	**Distinguimos com clareza o que é governança (direcionar) e o que é gestão (executar)?** Há risco de o colegiado assumir atribuições executivas que cabem às áreas. Reveja o item 1.4.	○ Sim ○ Em parte ○ Não
4	**Acompanhamos as decisões após sua aprovação, até verificar seus efeitos?** O degrau do monitoramento está fragilizado. Esse tema é desenvolvido no item 2.8.	○ Sim ○ Em parte ○ Não
5	**Nossa memória decisória sobrevive à troca de titulares e suplentes?** Falta institucionalização; o funcionamento depende mais das pessoas do que dos processos. Reveja o item 1.9	○ Sim ○ Em parte ○ Não

Reflexão qualitativa — não substitui os instrumentos formais de diagnóstico (Bloco 3).

Este autodiagnóstico é uma ferramenta de reflexão rápida, e não um instrumento formal de avaliação. Os instrumentos estruturados de diagnóstico são apresentados e discutidos no Bloco 3.

BLOCO 2

OS DEGRAUS: O CICLO DELIBERATIVO QUE CONDUZ AO VALOR PÚBLICO

Se o Bloco 1 apresentou os fundamentos da governança, o Bloco 2 trata de sua prática.

A escada da governança não se percorre por força de vontade nem por simples observância normativa. Ela se constrói degrau a degrau, e cada degrau possui uma finalidade, um método e um resultado esperado.

Um colegiado que cumpre seu regimento já se encontra no piso da conformidade; o que o conduz ao valor público é a forma como percorre as etapas pelas quais uma decisão coletiva é preparada, debatida, tomada, implementada, acompanhada e comunicada.

Este é o Bloco mais extenso e mais aplicado do Guia — e isso não é casual. É aqui que a governança deixa o plano conceitual e se transforma em prática cotidiana: a pauta que se prepara, a reunião que se conduz, a decisão que se registra, a implementação que se acompanha, o resultado que se monitora e a prestação de contas que se realiza.

O ciclo deliberativo que se retroalimenta

Decidir em conjunto não é um ato — é um processo circular, seis etapas encadeadas em que a última alimenta a primeira, fechando o ciclo.



GUIA PRÁTICO DE GOVERNANÇA PÚBLICA • DA CONFORMIDADE AO VALOR PÚBLICO SUSTENTÁVEL – PRÁTICAS PARA COLEGIADOS TEMÁTICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

Cada subseção reúne orientações aplicáveis ao cotidiano dos colegiados e remete aos instrumentos e modelos disponibilizados no Apêndice A.

Há ainda um elemento que atravessa todo o Bloco e merece destaque desde o início. Das seis etapas do ciclo deliberativo, uma se mostra sistematicamente mais frágil nos colegiados da Administração Pública Federal: o monitoramento[30]. Não por acaso, é também a etapa que mais claramente separa o colegiado que delibera do colegiado que entrega resultados. Todo este Bloco caminha em direção a esse degrau e a ele dedica tratamento especial.

Se o Bloco 1 respondeu por que a governança existe, este Bloco trata de como ela acontece.

30 Os levantamentos de governança do TCU apontam pouco acompanhamento de resultados e desempenho na Administração Pública Federal (TCU, *Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública*, ciclo 2017), confirmando o monitoramento como etapa mais frágil — distância entre decisão e resultado examinada desde PRESSMAN; WILDAVSKY, *Implementation* (1973), e ligada ao princípio do monitoramento em OSTROM (1990).

2.1 O ciclo deliberativo em seis degraus

Decidir em conjunto não é um ato — é um processo. A ideia de que uma decisão "acontece na reunião" é uma das percepções mais persistentes e, ao mesmo tempo, mais equivocadas da vida colegiada. A reunião constitui apenas o momento mais visível de um percurso que começa antes dela e se estende muito além dela.

Reconhecer esse percurso, identificar suas etapas e compreendê-las como partes de um ciclo encadeado é a primeira condição para que um colegiado avance na escada da governança.

Este Guia organiza esse percurso em seis degraus, correspondentes às etapas do ciclo deliberativo[31]:

Degrau	Etapa	Pergunta orientadora	Produto
1	**Preparação**	O que precisa ser decidido e com quais subsídios?	Pauta qualificada, com materiais distribuídos previamente
2	**Deliberação**	O que cada perspectiva acrescenta à decisão?	Debate registrado e alternativas examinadas
3	**Decisão**	O que, afinal, foi decidido — e por quê?	Deliberação clara, fundamentada e registrada
4	**Implementação**	Quem faz o quê, até quando?	Encaminhamentos com responsáveis e prazos definidos
5	**Monitoramento**	A decisão saiu do papel? Produziu efeitos?	Acompanhamento sistemático e retomada em pauta
6	**Prestação de contas**	O que mudou e como isso é comunicado?	Resultados demonstrados e comunicados

31 As seis etapas do ciclo deliberativo — preparação, deliberação, decisão, implementação, monitoramento e prestação de contas — sistematizam o percurso da decisão colegiada adotado neste Guia, em consonância com o diagnóstico das oficinas do MGI e do ColaboraGov.

Três propriedades desse ciclo orientam todo o Bloco.

É encadeado. Cada etapa depende da consistência da anterior. Uma pauta mal preparada compromete a qualidade da deliberação; uma decisão mal registrada dificulta a implementação; uma implementação não acompanhada compromete a prestação de contas. Não há atalhos. Um colegiado que tenta prestar contas de algo que nunca monitorou descobre, tarde demais, que não dispõe das evidências necessárias para demonstrar resultados.

É cíclico. A prestação de contas não encerra o percurso; ela o reinicia. Os aprendizados produzidos ao demonstrar resultados — ou ao constatar a ausência deles — devem influenciar a preparação das pautas futuras. Um ciclo que não retroalimenta o seguinte deixa de ser um ciclo e se transforma em uma sucessão de eventos sem aprendizado institucional.

Possui um elo mais frágil. Em qualquer corrente, a resistência é determinada pelo elo mais fraco. Nos colegiados da Administração Pública Federal, esse elo costuma ser o monitoramento. É possível realizar uma preparação exemplar, promover debates qualificados e registrar adequadamente as decisões e, ainda assim, não gerar valor público porque o acompanhamento da implementação simplesmente não acontece. Por essa razão, este Guia trata o monitoramento como o degrau sensível e lhe dedica atenção especial.

As seções seguintes percorrem cada etapa desse ciclo. Antes, porém, é necessário esclarecer quem o sustenta. Quando papéis e responsabilidades não estão claramente definidos, atividades essenciais deixam de ser realizadas porque cada pessoa presume que outra será responsável por executá-las.

2.2 Papéis e responsabilidades

A pergunta mais reveladora que se pode fazer a um colegiado talvez não seja “o que foi decidido?”, mas “quem é responsável por quê?”. Os colegiados que avançam ao longo da escada da governança possuem papéis claramente definidos. Já aqueles que permanecem restritos ao plano da conformidade frequentemente confundem composição com funcionamento: presumem que, por haver membros formalmente designados, haverá naturalmente quem prepare a pauta, conduza a deliberação, registre as decisões e acompanhe sua implementação.

Não haverá. Cada uma dessas funções exige atribuições claramente definidas, responsáveis identificados e condições adequadas para seu exercício[32].

Quatro papéis sustentam o ciclo deliberativo e merecem ser distinguidos com precisão, pois a sobreposição ou a indefinição entre eles constitui uma das causas mais frequentes de ineficiência e paralisia decisória.

Quem preside. Conduz a deliberação, zela pelo cumprimento do regimento, organiza o uso do tempo e formula com clareza a questão submetida à decisão. A presidência não substitui o colegiado nem antecipa suas conclusões; sua função é assegurar que a decisão coletiva seja efetivamente construída. Sua responsabilidade central é de natureza processual: criar as condições para que os membros deliberem de forma informada, equilibrada e qualificada.

Quem secretaria. A secretaria executiva é a espinha dorsal do ciclo deliberativo e, frequentemente, uma de suas funções menos visíveis. Cabe a ela preparar e distribuir pautas, organizar materiais de apoio, registrar deliberações, assegurar sua rastreabilidade e preservar a memória institucional entre reuniões. É também o principal suporte do monitoramento: sem o acompanhamento sistemático dos encaminhamentos, as decisões se dispersam, a implementação perde continuidade e o ciclo deixa de se completar.

Quem é membro. Titulares e suplentes compartilham a responsabilidade pela deliberação. Essa responsabilidade, contudo, começa antes da reunião. Pressupõe a leitura prévia dos materiais, a análise dos temas em pauta e a preparação para o debate — dever que também alcança os suplentes. Sua prontidão permanente é o que assegura a continuidade e a qualidade das deliberações quando assumem o lugar dos titulares, inclusive em substituições de última hora. A qualidade da decisão coletiva depende da preparação individual de seus participantes. Quem chega à reunião sem conhecer os assuntos submetidos à deliberação participa de forma limitada do processo decisório e reduz a capacidade contributiva do colegiado.

Quem presta apoio técnico. Áreas finalísticas, coordenações-gerais, assessorias e equipes técnicas são responsáveis por instruir os temas, produzir análises e reunir evidências que subsidiem a deliberação. É esse trabalho que transforma demandas, problemas ou oportunidades em matérias aptas à decisão colegiada. Sem instrução técnica adequada, o colegiado delibera

32 Definir e comunicar claramente papéis e responsabilidades é diretriz central de governança (TCU, 2020; IFAC/CIPFA, 2014). Sua ausência gera difusão de responsabilidade — o "problema das muitas mãos" (THOMPSON, 1980) — e a confusão entre composição e funcionamento, pois a eficácia de um colegiado depende de seus processos, não apenas de sua composição (FORBES; MILLIKEN, 1999).

com informações insuficientes, aumentando o risco de decisões frágeis ou inadequadamente fundamentadas.

A lição é simples: o ciclo deliberativo somente funciona quando cada etapa possui responsáveis claramente identificados. A seção seguinte trata de uma responsabilidade que atravessa todos esses papéis e influencia diretamente a qualidade de cada decisão: a liderança da deliberação.

2.3 Liderança da deliberação

Há diferença entre presidir uma reunião e liderar uma deliberação. A primeira é uma função regimental; a segunda, uma prática de governança. Na linguagem do Decreto nº 9.203/2017, a liderança é um dos três mecanismos que estruturam a governança pública. Conduzir uma deliberação colegiada com qualidade significa exercer, no espaço da reunião, aquilo que o Decreto descreve como liderança: práticas humanas e comportamentais capazes de promover integridade, competência, responsabilidade e engajamento.

Liderar[33] a deliberação significa, antes de tudo, proteger a qualidade do processo decisório contra três patologias recorrentes das instâncias colegiadas.

A primeira é a homologação disfarçada de deliberação. São decisões que chegam prontas à mesa, restando ao colegiado apenas referendá-las. Liderar contra essa patologia significa assegurar que a questão submetida à decisão permaneça genuinamente aberta quando chega ao colegiado. E, quando não estiver, reconhecê-lo com transparência, em vez de encenar um processo deliberativo cujo resultado já se encontra definido.

A segunda é o silêncio da divergência. Em colegiados interministeriais ou marcados por assimetrias hierárquicas, é comum que participantes hesitem em divergir da posição dominante ou da autoridade presente. Liderar a deliberação é criar condições para que perspectivas divergentes possam se manifestar: abrir espaço deliberado para diferentes posições, registrar votos divergentes sem constrangimento e tratar a discordância técnica como contribuição ao processo decisório, e não como obstáculo. Decisões que silenciam suas objeções tendem a reencontrá-las mais adiante, sob a forma de resistência à implementação.

---

33 Decreto nº 9.203/2017, art. 5º, I. A liderança é um dos três mecanismos da governança pública — ao lado da estratégia e do controle — e compreende o conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental, exercidas nos principais cargos, que asseguram as condições mínimas da boa governança: integridade, competência, responsabilidade e motivação.

A terceira é a decisão sem pergunta. Ela ocorre quando longas discussões se desenvolvem sem que se formule com precisão aquilo que efetivamente está sendo decidido. Liderar é transformar debates difusos em questões decisórias claras — por exemplo: "o colegiado aprova ou não a proposta X, com os ajustes Y?" — e assegurar que a resposta seja registrada de forma inequívoca.

Como fazer:

- Iniciar cada item de pauta explicitando a questão submetida à decisão, deixando claro sobre o que, exatamente, o colegiado será chamado a deliberar.
- Reservar espaço efetivo para manifestações antes de encaminhar consenso ou votação, perguntando ativamente se há posições divergentes, em vez de presumir concordância a partir do silêncio.
- Ao concluir cada item, enunciar em voz alta a decisão tomada e confirmar seu entendimento com os membros presentes, permitindo que a secretaria-executiva a registre com precisão.
- Distinguir, ao longo da condução da reunião e no respectivo registro, o que constitui deliberação do colegiado e o que corresponde apenas a comunicação, informe ou registro informativo.

A liderança da deliberação confere densidade aos três primeiros degraus do ciclo deliberativo. As seções seguintes examinam esses degraus em maior detalhe.

2.4 Planejamento anual e preparação da pauta (degrau 1)

O primeiro degrau sustenta todos os demais. É também nele que se originam muitos dos problemas de um colegiado, frequentemente de forma silenciosa, antes mesmo de a reunião começar. Uma pauta mal preparada não produz apenas uma reunião menos eficiente; produz uma sequência de fragilidades que tende a se propagar por todo o ciclo deliberativo.

Por essa razão, a preparação é uma das etapas de maior retorno para a qualidade da governança colegiada. Cada hora investida na construção de uma pauta qualificada costuma evitar horas de retrabalho, reabertura de discussões e revisão de decisões insuficientemente amadurecidas.

A preparação opera em dois horizontes complementares: o planejamento anual das atividades do colegiado e a preparação de cada reunião.

O planejamento anual. Colegiados maduros não descobrem sua pauta na semana anterior à reunião. Trabalham com um calendário deliberativo

que distribui, ao longo do ano, os temas estruturantes, os momentos de monitoramento e os marcos de prestação de contas. Esse planejamento permite antecipar a instrução técnica de temas complexos, evitar a concentração de deliberações em períodos específicos e assegurar que o colegiado decida sobre o que é relevante, e não apenas sobre o que é urgente. O plano anual de trabalho — cujo modelo consta do Apêndice A — é o instrumento que organiza esse horizonte.

A preparação de cada reunião. No horizonte mais imediato, três condições distinguem uma pauta que habilita a deliberação de uma pauta que a inviabiliza.

Seleção criteriosa dos temas. Nem tudo o que chega ao colegiado merece ocupar espaço em sua pauta. Distinguir temas deliberativos de temas meramente informativos, bem como separar questões estratégicas de questões operacionais, constitui a primeira triagem. O tema será retomado no Bloco 3, sob a perspectiva da materialidade.

Instrução técnica adequada. Cada tema deliberativo deve chegar acompanhado dos elementos necessários à decisão: questão formulada com clareza, alternativas disponíveis, evidências relevantes e manifestações técnicas pertinentes. Tema sem instrução não é pauta; é improviso agendado.

Distribuição tempestiva dos materiais. Os documentos de apoio devem chegar aos membros com antecedência suficiente para leitura e análise. Materiais enviados na véspera — ou apresentados apenas durante a reunião — inviabilizam a preparação individual e transformam a deliberação em reação imediata.

Sinal de alerta na preparação	Consequência no ciclo
A pauta é definida sem critérios de relevância	O colegiado dedica tempo ao acessório e adia temas estratégicos.
Os temas chegam sem instrução técnica adequada	A deliberação ocorre com informações insuficientes ou precisa ser adiada.
Os materiais são distribuídos com pouca antecedência	Os membros chegam sem preparação prévia.
Não existe plano anual de trabalho	O colegiado passa a responder à urgência, e não à estratégia.

Como fazer:

- Elaborar, no início de cada ciclo de trabalho, um plano anual que identifique os temas estruturantes, os momentos de monitoramento e os marcos de prestação de contas previstos para o período.
- Definir prazo mínimo para a distribuição da pauta e dos materiais de apoio e tratá-lo como requisito indispensável para uma deliberação qualificada.
- Adotar um processo prévio de triagem dos temas, distinguindo itens deliberativos de itens meramente informativos e reservando o tempo da reunião para matérias que efetivamente demandem decisão coletiva.

2.5 Deliberação e tomada de decisão colegiada (degraus 2 e 3)

Preparado o terreno, chega-se ao coração do ciclo deliberativo: o momento em que o colegiado examina, debate e decide. Deliberação e decisão constituem etapas distintas, mas inseparáveis. A primeira corresponde ao processo; a segunda, ao seu resultado. Separá-las completamente seria artificial. Confundi-las, porém, é igualmente problemático, pois há colegiados que debatem muito e decidem pouco, assim como há aqueles que decidem sem efetivamente deliberar.

A deliberação (degrau 2) corresponde ao exame coletivo do tema. É nesse momento que a pluralidade de perspectivas — principal razão de ser dos colegiados — se converte em valor. Uma boa deliberação não é a que produz consenso rapidamente, mas a que examina o tema sob os ângulos relevantes antes de convergir para uma posição comum.

Três condições favorecem esse processo: espaço efetivo para o debate, escuta genuína entre diferentes perspectivas e formulação clara da questão submetida à análise.

A decisão (degrau 3) é o desfecho que converte o debate em uma deliberação formalmente registrada. Pode ocorrer por consenso, votação ou qualquer outro mecanismo previsto no regimento. Independentemente da forma adotada, uma boa decisão deve ser clara, fundamentada e passível de reconstrução posterior.

Uma decisão clara responde, sem ambiguidades, ao que foi decidido. Uma decisão fundamentada explicita as razões que a sustentam. Uma decisão adequadamente registrada produz evidências capazes de reconstituir, posteriormente, o percurso decisório.

Dois cuidados merecem atenção especial.

O tratamento da divergência. Decisões colegiadas robustas não eliminam divergências; incorporam-nas ao registro institucional. Votos divergentes, ressalvas e posições minoritárias fundamentadas integram a própria decisão. Seu registro preserva a memória das objeções, qualifica a prestação de contas e oferece elementos relevantes para futuras revisões ou reavaliações.

A distinção entre decidir e opinar. Nem toda discussão culmina em uma decisão. Há informes, debates exploratórios e temas em processo de amadurecimento. Confundir essas naturezas compromete a qualidade das atas e dificulta o monitoramento, transformando manifestações, reflexões ou comunicações em supostas deliberações a serem acompanhadas.

Como fazer:

- Antes de encaminhar a decisão, verificar se as perspectivas relevantes foram efetivamente consideradas e se os elementos necessários à deliberação foram adequadamente examinados.
- Enunciar a decisão em voz alta antes de seu registro formal, confirmando com os membros presentes que ela corresponde ao entendimento construído pelo colegiado.
- Registrar divergências, ressalvas e posições minoritárias como parte integrante da deliberação, preservando a fundamentação apresentada por quem as sustentou.
- Identificar explicitamente, tanto na condução da reunião quanto na ata, o que constitui decisão colegiada e o que corresponde apenas a informação, debate exploratório ou etapa preparatória para deliberação futura.

2.6 Registro e comunicação das decisões

Entre a decisão (degrau 3) e a implementação (degrau 4) existe uma etapa de transição sem a qual o ciclo deliberativo não se sustenta: o registro e a comunicação do que foi decidido.

Uma decisão que não é registrada com fidelidade dificilmente será implementada com fidelidade; uma decisão que não é comunicada a quem deve executá-la dificilmente produzirá efeitos concretos. É nesse ponto que muitas deliberações perdem força — não por falha de mérito, mas por falha de transmissão.

O registro é a tradução fiel da decisão em documento. A ata é o instrumento por excelência, e sua qualidade influencia todas as etapas subsequentes do ciclo. Uma ata bem elaborada não é um relato exaustivo de tudo o que foi dito, mas o registro preciso do que foi decidido, por quem, com quais fundamentos, divergências e encaminhamentos. Atas que confundem registro de falas com registro de decisões, ou que omitem encaminhamentos, comprometem o monitoramento antes mesmo de ele começar. O Apêndice A apresenta um modelo de ata orientado à rastreabilidade — isto é, estruturado para que cada decisão e cada encaminhamento possam ser recuperados e acompanhados ao longo do tempo.

A comunicação leva a decisão a quem precisa conhecê-la. Deliberações colegiadas raramente se esgotam no próprio colegiado: produzem efeitos sobre áreas finalísticas, outras instâncias, órgãos parceiros e, em determinados casos, sobre a própria sociedade.

Comunicar significa identificar os destinatários — quem executa, quem é impactado, quem fiscaliza e quem tem direito de saber — e fazer a decisão chegar a cada um deles de forma adequada. A transparência ativa, tratada no Bloco 4, começa aqui: comunicar adequadamente uma decisão é o primeiro passo para a prestação de contas que encerrará — e reiniciará — o ciclo deliberativo.

Como fazer:

- Estruturar a ata de modo que decisões e encaminhamentos possam ser identificados, recuperados e acompanhados com facilidade, distinguindo-os claramente do registro narrativo do debate.
- Associar cada decisão ao respectivo encaminhamento, registrando desde logo o que será feito, por quem e em qual prazo.
- Definir, ainda durante a reunião, os destinatários de cada decisão e os meios adequados para sua comunicação.
- Divulgar decisões e encaminhamentos nos canais de transparência aplicáveis, tratando a publicidade como regra e o sigilo como exceção devidamente justificada.

2.7 Implementação: da ata à execução (degrau 4)

Aqui a escada revela seu ponto de inflexão. Até o degrau 3, o colegiado operou predominantemente dentro de seu próprio domínio: preparou, deliberou, decidiu e registrou. A partir do degrau 4, a decisão precisa ultrapassar os

limites da reunião e produzir efeitos concretos — e é nessa transição que muitas deliberações perdem força.

A ata é assinada, a reunião se encerra e a deliberação parece concluída. No entanto, sem implementação, a decisão permanece restrita ao registro que a documentou.

A implementação é a etapa que converte deliberação em ação. Seu requisito central é simples de formular, mas frequentemente difícil de assegurar na prática: toda decisão precisa ter responsável e prazo definidos. Uma decisão sem responsável é uma decisão sem executor identificável; uma decisão sem prazo é uma decisão sem horizonte de entrega. A combinação dos dois elementos transforma uma intenção colegiada em um compromisso rastreável.

Três fragilidades recorrentes interrompem a passagem da ata à execução.

O encaminhamento sem responsável. A decisão é tomada, mas ninguém recebe formalmente a responsabilidade por executá-la. Todos presumem que alguém atuará; ninguém atua.

O encaminhamento sem prazo. A responsabilidade é atribuída, mas não há data definida para sua conclusão. Sem prazo, torna-se impossível distinguir o que está em andamento do que está atrasado.

O encaminhamento que não retorna. A decisão possui responsável e prazo, mas não existe mecanismo para verificar sua execução. Cumprida ou não, ela desaparece do radar do colegiado. Essa fragilidade já se aproxima do próximo degrau: o monitoramento.

A implementação raramente é responsabilidade direta do colegiado; normalmente cabe às áreas executoras. Acompanhar sua execução, porém, é responsabilidade indelegável das instâncias de governança. É nessa fronteira entre implementar e monitorar que se decide se uma deliberação produzirá valor ou permanecerá apenas como registro.

Como fazer:

- Não encerrar nenhum item deliberativo sem registrar o respectivo encaminhamento, com responsável identificado e prazo definido.
- Traduzir cada decisão em ações concretas, atribuíveis e verificáveis, evitando formulações genéricas ou excessivamente abertas.
- Consolidar todos os encaminhamentos em instrumento único de acompanhamento, de modo que nenhuma decisão se perca entre uma reunião e a seguinte.

2.8 Monitoramento — o degrau sensível (degrau 5)

Chega-se ao degrau decisivo deste Guia.

De todas as etapas do ciclo deliberativo, o monitoramento costuma se destacar como uma das etapas mais frágeis do ciclo deliberativo nos colegiados da administração pública federal, observação que se apoia não apenas na percepção dos atores envolvidos, mas também em evidências documentadas.

O MGI dispõe de instrumentos de avaliação de seus colegiados de governança — o Índice de Operação dos Colegiados de Governança (IOG), a Avaliação de Conformidade e Performance dos Colegiados de Governança (ACPG), o Índice de Maturidade dos Colegiados de Governança (IMG) e o Índice de Conformidade e Maturidade em Transparência e Prestação de Contas (IPC) —, apresentados em detalhe no Bloco 3. Dois deles convergem, a partir de metodologias distintas, momentos de aplicação diferentes e públicos parcialmente diversos, para o mesmo diagnóstico: no IMG, a dimensão Monitoramento e Avaliação apresenta o menor resultado entre as avaliadas; na ACPG, o bloco Contribuição para a Geração de Resultados registra o menor nível de concordância de todo o levantamento.

Avaliações independentes apontam, assim, para a mesma lacuna — aquela que o Bloco 1 já havia nomeado: o degrau quebrado no meio da escada, cuja fragilidade interrompe toda a subida, por mais sólidos que sejam os degraus inferiores.

Em outras palavras, é possível preparar bem, deliberar bem, decidir bem e até implementar adequadamente. Sem monitoramento — ou com monitoramento frágil —, porém, o colegiado perde a capacidade de demonstrar se suas decisões produziram os efeitos pretendidos. E uma decisão cujos resultados não são acompanhados dificilmente se converte em valor público verificável.

Vale enfrentar a pergunta que realmente importa. Ela não é se o monitoramento falha, mas por que falha. E a resposta, na maioria dos colegiados, não está no pouco comprometimento das pessoas nem na insuficiência de capacidade técnica. Está na ausência de mecanismos estruturados.

Monitorar não é uma virtude eventual nem uma disposição que alguns colegiados possuem e outros não. É uma prática institucional que precisa ser deliberadamente construída, organizada e sustentada ao longo do tempo. Onde não existem rotinas, instrumentos e responsabilidades claramente

definidos, o monitoramento passa a depender da memória e da iniciativa individual — e ambas tendem a se dispersar entre uma reunião e outra.

Raramente se trata de uma decisão deliberada de não monitorar. O que se observa, com mais frequência, é algo mais sutil e menos visível: o colegiado nem sempre chega a desenvolver os meios necessários para acompanhar suas próprias deliberações. Na ausência de um painel de acompanhamento, de retomada sistemática em pauta e de definição clara de responsáveis, o monitoramento tende a não se concretizar — não por escolha, mas por falta de estrutura. Com o tempo, essa lacuna pode se consolidar como padrão, deixando o ciclo deliberativo incompleto.

Os dois monitoramentos.

Antes de examinar as causas e as soluções, é preciso desfazer uma confusão que está na origem de grande parte das fragilidades deste degrau. Existem dois tipos de monitoramento — distintos, complementares e igualmente necessários. Tratá-los como se fossem uma única atividade é o equívoco que leva muitos colegiados a acreditar que acompanham suas decisões quando, na realidade, acompanham apenas sua execução.

O **monitoramento da deliberação** responde à pergunta: *a decisão saiu do papel?* Seu foco está na execução dos encaminhamentos. Verifica se as providências foram adotadas, se os responsáveis atuaram e se os prazos foram cumpridos. Trata-se de um monitoramento orientado à implementação do que foi decidido.

O **monitoramento do resultado** responde a uma pergunta diferente: *a decisão produziu o efeito pretendido?* Seu foco está nos resultados. Verifica se a ação implementada alterou a realidade que motivou a deliberação, se contribuiu para enfrentar o problema identificado ou se gerou o valor público esperado.

A distinção é decisiva porque os dois monitoramentos não se substituem. Um colegiado pode acompanhar rigorosamente a execução de seus encaminhamentos e, ainda assim, não saber se eles produziram qualquer resultado relevante. Executar não é o mesmo que transformar. Uma decisão pode ser integralmente implementada e, mesmo assim, não gerar os efeitos esperados — porque a solução era inadequada, porque o contexto mudou ou porque o problema foi diagnosticado de forma incorreta.

O monitoramento da deliberação assegura que a decisão seja executada. O monitoramento do resultado permite avaliar se essa execução produziu valor.

É justamente por isso que colegiados que acompanham apenas a implementação continuam aparecendo, nos diagnósticos institucionais, como frágeis na geração de resultados. A maturidade do monitoramento está em combinar as duas perguntas fundamentais: **foi feito?** e **produziu efeito?** A primeira assegura a execução da decisão; a segunda aproxima o colegiado de sua finalidade maior: a geração de valor público.

Por que o monitoramento falha. Três causas, frequentemente encadeadas, explicam a fragilidade desse degrau.

A decisão não gerou encaminhamento rastreável. Quando a deliberação não se traduz em encaminhamentos claros, com responsáveis identificados e prazos definidos, o monitoramento torna-se inviável desde a origem. Não se acompanha aquilo que não foi adequadamente estruturado para ser acompanhado. Muitas falhas de monitoramento, portanto, começam antes mesmo de o monitoramento existir.

Não existe instrumento de acompanhamento. Quando os encaminhamentos permanecem dispersos em diferentes atas, registros ou mensagens, o colegiado perde a capacidade de enxergar o conjunto. A informação existe, mas não está organizada de forma a permitir o acompanhamento da execução, a identificação de atrasos, o reconhecimento de obstáculos ou a verificação de resultados.

O tema não retorna à pauta. Mesmo quando existem encaminhamentos claros e instrumentos de registro, o monitoramento não acontece se as decisões anteriores não forem retomadas de forma sistemática. Sem mecanismos de revisitação periódica, os temas desaparecem do horizonte do colegiado antes que seus resultados possam ser conhecidos. O ciclo deliberativo permanece aberto porque ninguém o reativa.

Como estruturar o monitoramento. Onde faltam mecanismos, é preciso construí-los. O monitoramento não depende de esforços extraordinários nem de estruturas complexas. Três rotinas simples e permanentes são suficientes para transformá-lo em uma prática institucional.

Primeira rotina — painel de acompanhamento das deliberações. O painel busca enfrentar o problema da dispersão das informações. Mantido pela secretaria executiva e atualizado a cada reunião, reúne em um único instrumento o estado de todas as deliberações em andamento.

Coluna	Pergunta que responde
Deliberação	O que foi decidido?
Responsável	Quem responde pela execução?
Prazo	Até quando?
Status	Em que estágio está?
Evidência	Qual a comprovação da execução?
Efeito verificado	A execução produziu o resultado esperado?
Próxima retomada	Quando o colegiado voltará a examinar o tema?

Os dois últimos campos distinguem um painel de governança de uma simples lista de tarefas. O campo *efeito verificado* materializa o monitoramento de resultados; o campo *próxima retomada* assegura que a decisão permaneça visível e retorne ao debate no momento adequado.

Segunda rotina — retomada sistemática em pauta. Toda reunião deve reservar espaço para revisitar deliberações anteriores, identificando o que foi concluído, o que permanece em andamento e o que se encontra em atraso. Essa retomada não deve ocorrer de forma eventual nem depender da lembrança dos participantes. Precisa integrar permanentemente a estrutura da pauta e fazer parte do funcionamento ordinário do colegiado.

Terceira rotina — monitorar resultados, e não apenas execução. A pergunta não pode terminar em “foi feito?”. Deve avançar para “produziu o efeito esperado?”. Quando a resposta for negativa, o monitoramento cumpre sua função mais importante: revelar que uma decisão pode precisar ser revista, ajustada ou substituída. Um colegiado que monitora apenas a execução controla; um colegiado que monitora resultados aprende.

A cadência do monitoramento. Monitoramento sem periodicidade definida tende a se tornar eventual. Por essa razão, convém distinguir três momentos complementares de acompanhamento:

Momento	O que se monitora
A cada reunião	Status dos encaminhamentos em aberto
Ao longo do ciclo	Efeitos das decisões já implementadas
No encerramento do ciclo	Resultados produzidos e lições para o ciclo seguinte

Essa cadência transforma o monitoramento em rotina previsível e permite que os aprendizados gerados alimentem o planejamento e as deliberações futuras.

Monitorar o que não se controla: o caso interministerial. Nas instâncias interministeriais, frequentemente a decisão é do colegiado, mas sua execução depende de órgãos que não lhe são subordinados. Nesses casos, monitorar não significa controlar; significa coordenar e articular. O encaminhamento deve identificar não apenas o órgão responsável pela execução, mas também um ponto focal claramente definido e a forma pela qual as informações de andamento serão reportadas ao colegiado.

O monitoramento, nesse contexto, ocorre por meio da transparência, da coordenação institucional e da circulação estruturada de informações. O colegiado não substitui a gestão dos órgãos envolvidos, mas torna visível o andamento — ou a ausência de andamento — das decisões construídas coletivamente.

O monitoramento como elo do sistema. O monitoramento não serve apenas a si mesmo. Ele alimenta outros componentes centrais da governança.

Primeiro, a prestação de contas[34]. Sem monitoramento, não há evidências capazes de demonstrar resultados; existem apenas registros de atividades realizadas.

34 A prestação de contas pressupõe a capacidade de explicar e justificar a própria conduta perante um foro que pode questioná-la e julgá-la (BOVENS, Mark. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007). Sem monitoramento, faltam as evidências que tornam essa explicação possível: restam registros de atividades, não demonstração de resultados.

Segundo, a gestão de riscos. O acompanhamento sistemático das decisões permite identificar atrasos, obstáculos, efeitos indesejados e riscos que começam a se materializar ao longo da implementação[35].

Monitorar bem significa, simultaneamente, prestar contas melhor e governar com mais segurança.

Sinal de alerta no monitoramento	O que indica
Ninguém sabe informar o status das decisões anteriores	O ciclo não possui memória estruturada
A pauta nunca retoma deliberações anteriores	O acompanhamento não é sistemático
Verifica-se apenas se a ação foi executada	Monitora-se execução, mas não resultado
O monitoramento depende da lembrança de alguém	Falta mecanismo institucionalizado
Decisões que dependem de outro órgão desaparecem do radar	Falta definição de ponto focal e forma de reporte

Como fazer:

- Implantar painel único de acompanhamento das deliberações, sob responsabilidade da secretaria executiva, incluindo as colunas *efeito verificado* e *próxima retomada*.
- Reservar, na pauta de cada reunião, espaço permanente para retomada das deliberações anteriores.
- Para cada decisão acompanhada, avançar da pergunta “foi executada?” para “produziu o efeito esperado?”.

35 O monitoramento contínuo é também componente do processo de gestão de riscos (ABNT NBR ISO 31000; Referencial de gestão de riscos do TCU), pois permite identificar atrasos, obstáculos e riscos em materialização.

- Definir uma cadência clara de monitoramento: status a cada reunião, acompanhamento de efeitos ao longo do ciclo e análise consolidada ao final do período.
- Nas decisões cuja execução dependa de outros órgãos, registrar ponto focal, forma de reporte e periodicidade de atualização.
- Tratar atrasos, obstáculos e não execuções como informações relevantes para a governança e como oportunidades de aprendizado institucional.

Estruturado o monitoramento, o ciclo deliberativo volta a operar de forma completa. Resta o último degrau: aquele em que o colegiado demonstra, a quem de direito, os resultados efetivamente produzidos.

2.9 Prestação de contas: fechando o ciclo (degrau 6)

O sexto degrau é aquele que confere sentido aos cinco anteriores. De que serve preparar, deliberar, decidir, implementar e monitorar se o colegiado não é capaz de demonstrar — a si mesmo, à administração e à sociedade — o que tudo isso produziu?

A prestação de contas[36] é a etapa que torna visível o valor gerado ao longo da subida. Sem ela, mesmo colegiados que produzem resultados concretos podem parecer ineficazes, porque aquilo que foi alcançado não é demonstrado, comunicado nem reconhecido.

Prestar contas, no sentido pleno atribuído pelo Decreto nº 9.203/2017 à *accountability*, vai muito além da divulgação de atas ou relatórios de atividades. Significa demonstrar resultados, assumir responsabilidade por eles e submetê-los ao escrutínio de quem possui legítimo interesse em conhecê-los. É a tradução, para o contexto dos colegiados, do princípio da prestação de contas e responsabilidade previsto no art. 3º do Decreto e da prática de garantir a *accountability*, situada pelo Referencial do TCU no mecanismo de controle.

Três dimensões estruturam esse degrau.

Demonstrar o que mudou. A prestação de contas madura não se limita a relatar atividades realizadas — "o colegiado realizou doze reuniões e aprovou trinta deliberações". Seu foco está nos resultados produzidos — "as deliberações do colegiado geraram tais efeitos para tais destinatários". A diferença é a

36 Decreto nº 9.203/2017, art. 3º (prestação de contas e responsabilidade) e art. 4º. Sobre a *accountability* como componente do mecanismo de controle, ver TCU, *Referencial Básico de Governança Organizacional* (RBGO), 3. ed., 2020.

mesma que separa o piso do teto da escada da governança: relatar atividades é prestar contas da conformidade; demonstrar resultados é prestar contas da geração de valor público. É nesse ponto que o monitoramento de resultados, tratado na seção anterior, revela toda a sua importância. Sem ele, não há evidências capazes de sustentar a prestação de contas.

Tornar público. Toda prestação de contas pressupõe destinatários. Demonstrar resultados apenas para dentro da organização é apenas parte do processo. O ciclo se completa quando as informações se tornam acessíveis a quem é afetado pelas decisões, a quem exerce controle sobre elas e à sociedade em geral. A transparência ativa — divulgar informações de forma proativa, em linguagem compreensível e formatos acessíveis — constitui a expressão contemporânea da prestação de contas na administração pública.

Realimentar o ciclo. A prestação de contas não representa o encerramento do percurso; representa sua conexão com o próximo ciclo. O que se aprende ao demonstrar resultados — ou ao constatar sua ausência — deve influenciar a preparação das pautas futuras, o planejamento anual e as deliberações subsequentes. Um colegiado que presta contas, mas não aprende com aquilo que demonstrou, cumpre uma exigência formal, mas desperdiça seu principal ativo: o conhecimento acumulado sobre o que funciona, o que não funciona e por quê. É essa capacidade de aprendizado que transforma uma sequência de etapas em um verdadeiro ciclo deliberativo.

Como fazer:

- Demonstrar não apenas o que o colegiado fez, mas os resultados que suas decisões produziram.
- Dar transparência às decisões e aos seus efeitos, divulgando as informações nos canais apropriados.
- Reservar, ao menos uma vez por ciclo, um momento para analisar os resultados alcançados, os desafios enfrentados e os aprendizados obtidos.
- Utilizar esses aprendizados para orientar o planejamento e as deliberações do ciclo seguinte.

Quando os resultados são demonstrados, discutidos e utilizados para aprimorar decisões futuras, o ciclo deliberativo se completa. É nesse momento que a governança deixa de ser apenas um conjunto de procedimentos e se afirma como instrumento permanente de geração de valor público.

Síntese e autodiagnóstico do Bloco 2

Síntese — o ciclo deliberativo em seis degraus

Os degraus do ciclo deliberativo

O que acontece em cada degrau — da preparação à prestação de contas.

DEGRAU	O QUE ACONTECE NESTE DEGRAU
1 Preparação	Pauta triada, instruída e distribuída com antecedência — decidir sobre o que é relevante, não apenas o urgente. O planejamento anual organiza o horizonte.
2·3 Deliberação e decisão	Examinar os temas sob os ângulos que importam e registrar decisões claras, fundamentadas e rastreáveis, preservando eventuais divergências.
4 Implementação	Toda decisão sai da reunião com responsável e prazo — deliberar é só o começo. A implementação traduz a decisão em ação verificável e a consolida num instrumento único de acompanhamento.
5 Monitoramento	Acompanhar não só se algo foi feito, mas se produziu os efeitos pretendidos. Painel de acompanhamento e retomada sistemática em pauta são os instrumentos centrais.
6 Prestação de contas	Demonstrar o que mudou — não apenas o que foi realizado —, dar transparência aos resultados e usar os aprendizados para orientar o ciclo seguinte.

QUEM SUSTENTA OS DEGRAUS — E O ELO MAIS FRÁGIL.
Quem sustenta os degraus são as pessoas e funções do colegiado: a presidência conduz a deliberação; a secretaria-executiva organiza pauta, registros e memória; os membros (titulares e suplentes) chegam preparados; e o apoio técnico qualifica a instrução. O elo mais frágil costuma ser o degrau 5 — sem monitoramento sistemático, um colegiado pode cumprir todas as etapas anteriores e ainda assim não gerar valor.

Quem sustenta esses degraus são as pessoas e funções do colegiado: a presidência conduz a deliberação; a secretaria executiva organiza a pauta, os registros e a memória institucional; os membros, titulares e suplentes, participam preparados; e o apoio técnico qualifica a instrução dos temas. O elo mais frágil dessa corrente costuma ser o degrau 5. Um colegiado pode cumprir adequadamente todas as etapas anteriores e, ainda assim, deixar de gerar valor se o monitoramento não ocorrer de forma sistemática.

Autodiagnóstico — como está nosso ciclo?

Responda coletivamente às perguntas abaixo com **sim**, **em parte** ou **não**. Cada resposta “não” ou “em parte” indica a etapa do ciclo que merece atenção prioritária.

Como está nosso ciclo?

Responda com o colegiado: sim · em parte · não. Cada “não” ou “em parte” aponta a etapa a priorizar.

1	**Os materiais chegam aos membros com tempo suficiente para análise prévia?** **A preparação (degrau 1) está fragilizada. Reveja o item 2.4**	○ Sim	○ Em parte	○ Não
2	**A presidência formula com clareza a pergunta submetida a cada decisão?** **A condução da deliberação requer atenção. Reveja os itens 2.3 e 2.5.**	○ Sim	○ Em parte	○ Não
3	**Toda decisão sai da reunião com responsáveis e prazo definidos?** **A implementação (degrau 4) está em risco. Reveja o item 2.7.**	○ Sim	○ Em parte	○ Não
4	**A pauta reserva espaço fixo para retomar deliberações anteriores?** **O monitoramento (degrau 5) não está institucionalizado. Reveja o item 2.8.**	○ Sim	○ Em parte	○ Não
5	**Conseguimos demonstrar os resultados das decisões — e não apenas as atividades?** **A prestação de contas (degrau 6) ainda está no plano da conformidade. Reveja o item 2.9.**	○ Sim	○ Em parte	○ Não

Reflexão qualitativa — não substitui os instrumentos formais de diagnóstico (Bloco 3).

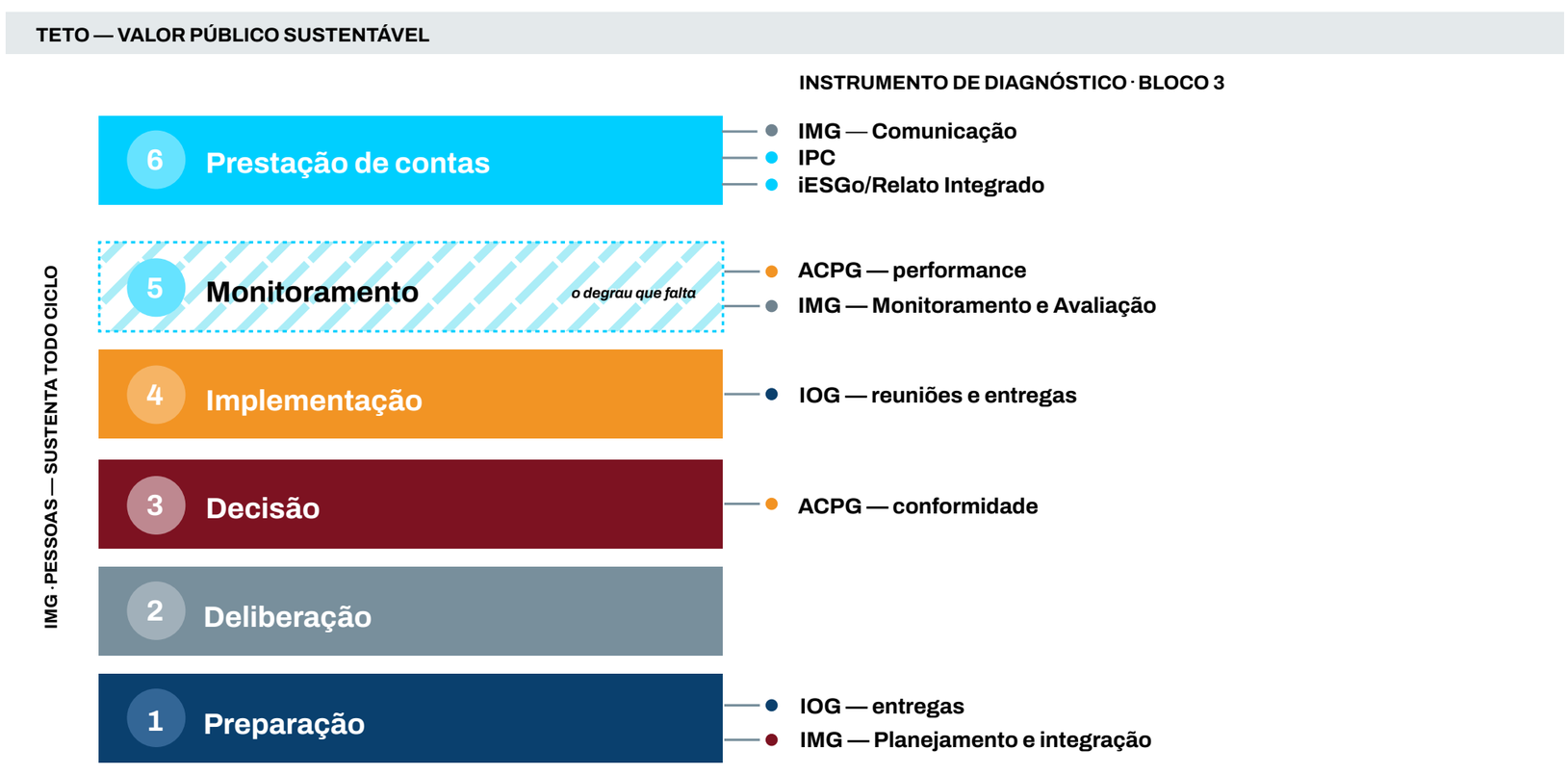
As atas estruturadas e o painel de acompanhamento mencionados neste Bloco possuem modelos práticos disponíveis no Apêndice A.

BLOCO 3

AVALIAR A TRAJETÓRIA: DIAGNÓSTICO E APRIMORAMENTO

O Bloco 2 ensinou a subir, degrau por degrau. O Bloco 3 convida o colegiado a olhar para a escada de fora: verificar a que altura chegou, quais degraus já consolidou e quais ainda limitam seu avanço.

A escada da governança e seus instrumentos de diagnóstico



Subir uma única vez, em um único ciclo, não basta. A governança que gera valor é aquela que se examina periodicamente, reconhece onde está e decide, com base em evidências, o que precisa fortalecer. Sem esse olhar, o colegiado avança no escuro: repete rotinas sem saber se funcionam, celebra a conformidade sem perceber que permaneceu no piso ou reencontra, sucessivamente, os mesmos obstáculos sem compreender suas causas.

Diagnosticar é, antes de tudo, um exercício de honestidade institucional. Exige substituir a pergunta confortável — “cumprimos o que estava previsto?” — pela pergunta que realmente importa: “o que cumprimos gerou valor, e como sabemos disso?”. Responder a essa pergunta requer evidências, e o MGI dispõe de instrumentos maduros para produzi-las.

Há um fio que conecta este Bloco ao anterior e convém explicitá-lo desde já: cada elemento do diagnóstico remete a uma etapa do ciclo deliberativo. Avaliar não é uma atividade paralela ao ciclo; é a forma de verificar se cada uma de suas etapas está cumprindo sua finalidade.

Por isso, ao longo deste Bloco, cada subseção explicita sua conexão com o percurso apresentado no Bloco 2: a estratégia e a materialidade dialogam com a preparação (degrau 1); os quatro instrumentos do MGI iluminam diferentes etapas do processo deliberativo; o iESGo e o Relato Integrado se conectam à prestação de contas (degrau 6); e a leitura conjunta desses instrumentos devolve ao colegiado um mapa dos pontos que demandam maior atenção no ciclo seguinte. O diagnóstico, assim, não interrompe a trajetória — orienta-a.

O que avaliar em cada degrau do ciclo

Roteiro de leitura cruzada — do degrau do ciclo ao instrumento de diagnóstico

DEGRAU DO CICLO (BLOCO 2)	O QUE SE AVALIA	INSTRUMENTO / DIMENSÃO QUE ILUMINA	ONDE APROFUNDAR
1 Preparação	A pauta é planejada, instruída e alinhada à estratégia?	IOG (entregas); IMG — Planejamento e integração	3.1 e 3.2
2·3 Deliberação e decisão	O colegiado debate com qualidade, ritos consolidados e registra decisões claras?	ACPG — Conformidade	3.3
4 Implementação	As deliberações se convertem em ação e entrega?	IOG (reuniões e entregas)	3.3
5 Monitoramento	As decisões retornam à pauta e seus efeitos são acompanhados?	ACPG — Performance; IMG — Monitoramento e Avaliação	3.3 e 3.5
6 Prestação de contas	Os resultados são demonstrados, comunicados e levados ao controle externo?	IMG — Comunicação, Conhecimento e Inovação; IPC; iESGo e Relato Integrado	3.3 e 3.4
Sustentação de todo o ciclo	Há clareza de papéis, capacitação e continuidade?	IMG — Pessoas	3.3

Leitura do quadro: na vertical, apresentam-se os degraus do ciclo deliberativo desenvolvidos no Bloco 2; na horizontal, demonstra-se como cada etapa pode ser observada e avaliada pelos instrumentos de diagnóstico apresentados neste Bloco.

Este Bloco trata de quatro temas, nesta ordem: primeiro, de como o colegiado se situa na estratégia institucional e escolhe aquilo que efetivamente merece sua atenção — estratégia e materialidade; depois, dos instrumentos com que o MGI já avalia seus colegiados, lidos à luz dos degraus do ciclo deliberativo; em seguida, de como esses instrumentos dialogam com os levantamentos mais amplos da governança pública federal; e, por fim, de como converter tudo isso em compromisso, porque diagnóstico que não se transforma em decisão é apenas constatação.

3.1 Estratégia, prioridades e alinhamento institucional

Conecta-se ao degrau 1 — preparação e planejamento anual.

Antes de medir o desempenho de um colegiado, é preciso responder a uma pergunta anterior: medir em relação a quê? Um colegiado não existe para cumprir um calendário de reuniões; existe para contribuir para a estratégia da instituição. Avaliar sua atuação sem referência à estratégia é medir desempenho sem considerar sua finalidade.

Todo colegiado se insere em uma cadeia de propósito que o transcende. No caso do MGI, essa cadeia parte do mandato legal do Ministério, desce ao Planejamento Estratégico Institucional e aos objetivos estratégicos e chega a cada comitê temático como expressão específica dessa estratégia — compras, governança digital, integridade, proteção de dados, gestão de pessoas ou participação social. Cada colegiado é, nessa perspectiva, um mecanismo de implementação de objetivos institucionais mais amplos.

Além disso, sua atuação não decorre de escolhas discricionárias de seus membros, mas das competências formalmente estabelecidas no ato normativo que o institui. Essas competências delimitam sua finalidade, seu escopo de atuação e os resultados que dele se esperam, funcionando como referência permanente para o planejamento das pautas, a tomada de decisões e a avaliação de seu desempenho institucional.

É nesse ponto que a conexão com o ciclo deliberativo se torna concreta. O alinhamento estratégico não é um exercício abstrato de planejamento; ele

se materializa na etapa de preparação e planejamento anual (subseção 2.4). E, no MGI, essa etapa possui uma forma institucional claramente definida.

Os colegiados planejam suas ações estruturantes, pautas prioritárias e entregas por meio de ciclos anuais de planejamento e monitoramento. No início de cada ano, realizam oficinas de planejamento junto aos núcleos gerenciais, conduzidas com roteiro e instrumentos padronizados. Ao longo do exercício, recebem acompanhamento e assessoramento da respectiva secretaria-executiva. No início do ano seguinte, as entregas pactuadas são avaliadas. Esse encadeamento — planejar, acompanhar e avaliar — traduz, na prática, as funções de governança previstas no Decreto: avaliar, direcionar e monitorar.

Há um aspecto desse processo que merece destaque porque antecipa a lógica do diagnóstico. As atividades definidas nas oficinas recebem pesos de 1 a 3, conforme o grau de dificuldade de execução e de articulação requerido, e são organizadas em ciclos de implementação acompanhados pela secretaria-executiva. Em outras palavras, já no momento do planejamento o colegiado distingue o que é mais estruturante daquilo que é mais operacional. Trata-se de um mecanismo de priorização que prepara o terreno para a discussão sobre materialidade desenvolvida na seção 3.2. Não por acaso, a realização dessas oficinas é reconhecida pelo próprio Ministério como uma boa prática de governança e encontra-se sistematizada em roteiro operacional específico.

Essa estrutura produz uma consequência prática importante para o diagnóstico. Um colegiado bem avaliado nos instrumentos de monitoramento e conformidade, mas desalinhado da estratégia institucional, pode estar executando com eficiência atividades que não correspondem às prioridades mais relevantes da organização.

O alinhamento estratégico é, portanto, o primeiro critério de qualquer autoavaliação consistente: as deliberações do colegiado contribuem, de forma rastreável, para os objetivos estratégicos da instituição?

Três perguntas ajudam a verificar esse alinhamento — e todas deveriam ser feitas durante a oficina de planejamento anual, antes que a pauta do ano se consolide:

- **A qual objetivo estratégico cada deliberação se vincula?** Se as decisões do colegiado não se conectam a nenhum objetivo institucional, ou o objetivo não está claro, ou o colegiado está dedicando sua atenção a temas acessórios.

- **As prioridades do colegiado refletem as prioridades da instituição?** A pauta espelha aquilo que a instituição definiu como estratégico ou é capturada pela urgência cotidiana e pelas demandas de quem exerce maior pressão?
- **O colegiado consegue explicitar sua contribuição específica?** Em uma frase: o que este colegiado entrega à estratégia institucional que nenhum outro entrega?

Quando essas respostas são claras, o diagnóstico ganha sentido, porque passa a avaliar o colegiado em relação àquilo que efetivamente dele se espera. E, como o planejamento se renova a cada ciclo anual, é nesse momento que o alinhamento estratégico também se renova: a estratégia orienta a preparação, e a preparação orienta todo o ciclo subsequente.

3.2 Materialidade: decidir o que importa

Conecta-se à etapa de preparação e seleção da pauta.

Se a estratégia define em relação a que o colegiado deve ser avaliado, a materialidade define sobre o que ele deve deliberar. É o conceito que distingue o colegiado que concentra sua atenção no que realmente importa daquele que se dispersa no acessório — e que o Bloco 2 já havia antecipado ao tratar da seleção de temas na preparação da pauta[37].

Materialidade é um conceito tomado de empréstimo à governança corporativa e à agenda de sustentabilidade. Em termos simples, corresponde à capacidade de distinguir o que é relevante daquilo que é apenas urgente, ruidoso ou habitual. Um tema é material quando sua deliberação produz efeitos significativos sobre os resultados da instituição ou sobre suas partes interessadas; é imaterial quando, decidido ou não, pouco altera a realidade. A maturidade de um colegiado mede-se, em grande parte, por sua capacidade de dedicar tempo escasso ao que é material e tratar com agilidade aquilo que não é.

A conexão com o ciclo deliberativo é direta. A materialidade é o critério que orienta a seleção da pauta. Toda a discussão sobre triagem de temas, distinção entre assuntos deliberativos e informativos e separação entre questões estratégicas e operacionais, introduzida no Bloco 2, é, em essência, um exercício de materialidade.

37 Ver *subseção 2.4* deste Guia.

No MGI, essa lógica encontra apoio concreto no próprio processo de planejamento. A atribuição de pesos de 1 a 3 às atividades pactuadas constitui, em si, um instrumento de materialidade: uma forma de reconhecer que nem toda entrega possui o mesmo peso estratégico e de alocar esforços de maneira proporcional. O Bloco 3 apenas explicita e aprofunda esse critério. Preparar a pauta não é uma tarefa administrativa de listar assuntos; é o momento em que o colegiado decide o que merece sua atenção. O MGI dispõe, inclusive, de roteiro operacional próprio para a condução de reuniões de colegiados, que apoia a organização da pauta e dos ritos.

A ausência desse filtro tem um custo silencioso. Colegiados que não praticam materialidade tendem a tratar todos os temas como se tivessem a mesma importância. Como o tempo é limitado, acabam dedicando ao trivial a atenção que deveria ser reservada ao estratégico. O resultado é conhecido: pautas excessivamente extensas, reuniões que se prolongam além do necessário e decisões relevantes adiadas porque o tempo disponível foi consumido por questões secundárias.

Praticar materialidade significa, na rotina do colegiado, três coisas.

Filtrar a entrada. Nem todo tema que chega ao colegiado deve ocupar espaço em sua pauta. Há assuntos que pertencem à gestão, e não à governança; temas que já são tratados por outras instâncias; e questões meramente informativas que não exigem deliberação. O primeiro exercício de materialidade é a triagem.

Hierarquizar o que entra. Entre os temas que efetivamente pertencem ao colegiado, nem todos possuem a mesma relevância. Reservar o melhor do tempo deliberativo — especialmente o início da reunião, quando a atenção costuma ser maior — para os assuntos mais materiais é uma decisão de governança. A lógica dos pesos de 1 a 3 adotada pelo MGI é uma forma de tornar essa priorização explícita.

Revisar periodicamente o que é material. O que é estratégico em um ciclo pode tornar-se rotina no seguinte, e vice-versa. A materialidade não é fixa; é uma leitura que precisa ser renovada periodicamente, acompanhando a evolução das prioridades institucionais e preservando sua conexão com o alinhamento estratégico tratado na seção 3.1.

A materialidade é, portanto, o que torna o diagnóstico verdadeiramente útil. Não basta saber que um colegiado apresenta fragilidades em monitoramento se ele dedica o mesmo esforço ao acompanhamento do que é essencial e do que é periférico. Avaliar o desempenho de um colegiado pressupõe, antes de

tudo, verificar se ele está concentrando sua atenção naquilo que efetivamente importa.

3.3 Os instrumentos de diagnóstico do MGI: IOG, ACPG, IMG[38] e IPC

Conecta-se a todo o ciclo deliberativo — cada instrumento ilumina etapas específicas.

Chega-se, agora, ao núcleo do diagnóstico. Estratégia e materialidade definem aquilo que merece a atenção do colegiado; os instrumentos de avaliação mostram, com base em evidências, como ele vem desempenhando esse papel.

Para avaliar seus colegiados de governança, o MGI desenvolveu um conjunto de quatro instrumentos complementares. Sua principal virtude não está em observar a mesma realidade sob perspectivas diferentes, mas em iluminar dimensões distintas do funcionamento dos colegiados. É a leitura integrada desses instrumentos — tratada na seção 3.5 — que permite construir um diagnóstico robusto.

Antes de combiná-los, porém, é necessário compreender o que cada instrumento mede e a quais etapas do ciclo deliberativo ele se relaciona. Essa correspondência transforma os instrumentos de avaliação em ferramentas de aprimoramento contínuo: um resultado insatisfatório em determinada dimensão não apenas revela uma fragilidade, mas também indica, com relativa precisão, a etapa do ciclo que demanda maior atenção e fortalecimento.

Os quatro instrumentos

IOG — Índice de Operação dos Colegiados de Governança. O IOG mede a atividade e a eficácia operacional dos colegiados a partir de dois fatores objetivos: a realização das reuniões obrigatórias e o cumprimento das entregas planejadas. As atividades recebem pesos de 1 a 3, conforme sua complexidade, dificuldade e impacto, e o resultado é expresso em escala de 0 a 1.

Trata-se de um indicador de atividade, execução e entrega, apurado anualmente. Diferentemente dos demais instrumentos, não capta percepções: verifica fatos.[39]

Pergunta central: *o colegiado se reuniu e entregou o que planejou*?

---

38 MGI, instrumentos de autoavaliação dos colegiados de governança — ACPG, IOG, IMG e IPC (gov.br/gestao).

39 MGI, *Índice de Operação dos Colegiados de Governança (IOG)*; 1º ciclo encerrado em fev. 2025 (gov.br/gestao).

ACPG — Avaliação de Conformidade e Performance dos Colegiados de Governança. A ACPG é um questionário estruturado de 33 questões, organizado em cinco blocos — conformação, ritos, coordenação executiva, comunicação e resultados.

O instrumento capta a percepção dos próprios membros dos colegiados em duas dimensões complementares: conformidade, relacionada à aderência às normas e aos ritos; e performance, relacionada à capacidade de planejar, executar e gerar resultados. Seu diferencial está em avaliar não apenas se o colegiado funciona conforme previsto, mas também se sua atuação é percebida como efetiva.[40]

Pergunta central: *o colegiado atua em conformidade e é percebido por seus membros como capaz de gerar resultados?*

IMG — Índice de Maturidade dos Colegiados de Governança. Originado de um projeto-piloto realizado em 2020, o IMG mede o grau de institucionalização das boas práticas de governança. É composto por 17 questões de autopercepção respondidas pelas lideranças e pontos focais dos colegiados, organizadas em quatro blocos: Pessoas; Comunicação, Conhecimento e Inovação; Planejamento e Integração; e Monitoramento e Avaliação.

Seu foco não está em verificar se determinada prática ocorreu, mas em avaliar se ela se tornou parte da rotina institucional do colegiado.

Pergunta central: *as boas práticas estão institucionalizadas ou dependem de iniciativas individuais?*

IPC — Índice de Conformidade e Maturidade em Transparência e Prestação de Contas. O IPC mede o grau de conformidade e maturidade do Ministério em transparência e prestação de contas, tomando como referência a Instrução Normativa TCU nº 84/2020 e a Decisão Normativa TCU nº 198/2022[41].

O instrumento combina duas dimensões complementares: a primeira, quantitativa, verifica a conformidade com os requisitos de transparência exigidos; a segunda, qualitativa, avalia a maturidade das práticas relacionadas à qualidade, atualização, apresentação e melhoria contínua das informações disponibilizadas. Entre os temas avaliados encontra-se, expressamente, a geração de valor público.

---

40 MGI, *Índice de Conformidade e Maturidade em Transparência e Prestação de Contas (IPC)*; base: IN TCU nº 84/2020 e DN TCU nº 198/2022 (gov.br/gestao).

41 MGI. *Índice de Conformidade e Maturidade em Transparência e Prestação de Contas (IPC)*. Fundamentado na Instrução Normativa TCU nº 84/2020 e na Decisão Normativa TCU nº 198/2022.

Pergunta central: *as decisões do colegiado são acompanhadas por transparência e prestação de contas adequadas?*

Quatro instrumentos, quatro olhares

Cada um ilumina uma parte do ciclo.



Nenhum instrumento isolado conta a história completa — leia-os em conjunto *(3.5)*.

Uma observação de precisão conceitual: a rigor, o IOG, o IMG e o IPC são índices; a ACPG é uma avaliação. Neste Guia, contudo, os quatro são tratados conjuntamente como instrumentos de diagnóstico dos colegiados.

Como os instrumentos se conectam ao ciclo deliberativo. O principal valor desses instrumentos está menos em suas notas individuais do que na sua capacidade de revelar, em conjunto, os pontos fortes e as fragilidades do ciclo deliberativo.

Eles não medem abstrações. Cada instrumento, à sua maneira, observa etapas concretas do ciclo apresentado no Bloco 2. Por isso, um resultado insatisfatório não deve ser lido apenas como um problema; deve ser interpretado como uma indicação de onde concentrar esforços de aprimoramento.

O quadro a seguir relaciona cada instrumento às etapas do ciclo deliberativo e explicita o que um resultado fraco tende a sinalizar.

A leitura conjunta desses instrumentos revela algo que dificilmente aparece quando cada resultado é analisado isoladamente: as fragilidades tendem a concentrar-se nas etapas finais do ciclo deliberativo, especialmente no monitoramento e na prestação de contas. A dimensão de performance da ACPG, a dimensão de Monitoramento e Avaliação do IMG e o próprio IPC convergem para esse mesmo ponto.

Instrumentos de diagnóstico: o que cada um ilumina

Etapa do ciclo, sinal de alerta e periodicidade de aplicação

Instrumento / dimensão	Etapa(s) do ciclo que ilumina	O que um resultado fraco sinaliza	Periodicidade
IOG (reuniões e entregas)	Preparação e implementação	O colegiado não se reúne como previsto ou não entrega o que planejou.	**Anual**
ACPG — Conformidade	Preparação e deliberação	Os ritos, competências e responsabilidades não estão consolidados ou não são percebidos como tal.	**Bienal**
ACPG — Performance	Monitoramento e prestação de contas	O colegiado cumpre os ritos, mas não converte suas deliberações em resultados percebidos.	**Bienal**
IMG — Planejamento e Integração	Preparação	O planejamento não está institucionalizado e a pauta é governada pela urgência.	**Bienal**
IMG — Monitoramento e Avaliação	Monitoramento	O acompanhamento das deliberações não se tornou prática regular.	**Bienal**
IMG — Comunicação, Conhecimento e Inovação	Prestação de contas	Os resultados não circulam nem retroalimentam o ciclo decisório.	**Bienal**
IMG — Pessoas	Todas as etapas do ciclo	Faltam capacitação, continuidade e clareza de papéis.	**Bienal**
IPC — Conformidade e Maturidade	Prestação de contas	A divulgação de informações e a prestação de contas não acompanham a relevância das decisões tomadas.	**Bienal**

Essa convergência reforça uma das teses centrais deste Guia: colegiados costumam dedicar mais atenção à preparação, à deliberação e à tomada de decisão do que ao acompanhamento sistemático de seus efeitos. O resultado é um ciclo incompleto. O diagnóstico, lido em conjunto, permite identificar exatamente onde ele precisa ser fechado.

Algumas orientações práticas decorrem dessa leitura:

- Diante de um resultado insatisfatório, identifique a etapa do ciclo deliberativo à qual ele se relaciona e retorne à seção correspondente do Bloco 2, onde estão descritas as rotinas capazes de fortalecê-la.
- Utilize o IOG ao final de cada ciclo anual para verificar se o colegiado realizou as reuniões previstas e entregou os resultados pactuados.
- Utilize a ACPG, o IMG e o IPC para aprofundar a análise sobre conformidade, maturidade institucional, geração de resultados, transparência e prestação de contas.

- Não espere a aplicação formal dos instrumentos para refletir sobre o desempenho do colegiado. A lógica de cada um deles pode ser utilizada em exercícios periódicos de autoavaliação e aprendizagem institucional.
- Evite interpretar os resultados isoladamente. O valor dos instrumentos está na leitura conjunta: um IOG elevado combinado a um IMG baixo, por exemplo, pode indicar um colegiado ativo e produtivo, mas ainda dependente de práticas pouco institucionalizadas.

Os instrumentos não substituem o julgamento dos colegiados; eles o tornam mais informado. Seu valor não está na produção de indicadores, mas na capacidade de transformar evidências em aprendizado institucional e decisões de aprimoramento. Para apoiar esse processo, o MGI dispõe de roteiro operacional próprio, consolidado entre os modelos e ferramentas reunidos no Apêndice A.

3.4 iESGo e Relato Integrado de Gestão: o diagnóstico no ecossistema federal

Conecta-se à etapa de prestação de contas, em sua dimensão externa.

Os quatro instrumentos do MGI observam os colegiados a partir de sua dinâmica interna. Os colegiados, contudo, não existem isoladamente: integram uma organização que presta contas aos órgãos de controle e à sociedade. É nesse contexto mais amplo que se inserem dois instrumentos relevantes do ecossistema federal de governança, ambos relacionados ao sexto degrau do ciclo deliberativo — a prestação de contas em sua dimensão externa.

O iESGo — Índice ESG (ambiental, social e de governança). É o instrumento[42] por meio do qual o Tribunal de Contas da União avalia a adesão das organizações públicas federais às práticas ambientais, sociais e de governança. Resulta da reformulação do antigo Índice Integrado de Governança e Gestão (iGG), ao qual foram incorporadas as dimensões de sustentabilidade ambiental e social. Sua apuração ocorre por meio de questionário eletrônico de autoavaliação organizado em nove temas, entre eles liderança, estratégia e controle — o mesmo tripé que estrutura a governança pública desde o Decreto nº 9.203/2017.

Para os colegiados, o iESGo cumpre duas funções complementares. Em primeiro lugar, atua como referência externa, permitindo comparar a governança da

42 O iESGo (Índice ESG — ambiental, social e de governança) foi instituído pelo TCU em 2024 (Acórdão 1205/2023-TCU--Plenário), mediante reformulação do questionário do iGG, ao qual incorporou a sustentabilidade ambiental e social. Avalia nove temas — liderança, estratégia, controle, gestão de pessoas, de tecnologia e segurança da informação, de contratações e orçamentária, além de sustentabilidade ambiental e social.

instituição com a de outros órgãos federais. O próprio levantamento devolve a cada organização um relatório individualizado, acompanhado de parâmetros de comparação. Em segundo lugar, funciona como sinalizador de expectativas, indicando os aspectos que tendem a receber maior atenção dos órgãos de controle nos ciclos futuros. Acompanhar seus resultados é, portanto, uma forma de alinhar a autoavaliação interna aos referenciais externos de boa governança e identificar, com antecedência, oportunidades de aprimoramento.

O Relato Integrado de Gestão. É o instrumento[43] por meio do qual a organização demonstra como sua estratégia, sua governança e seus recursos geram valor ao longo do tempo. É nesse momento que a contribuição dos colegiados se torna visível em escala institucional: deliberações que produziram resultados, devidamente acompanhadas e demonstradas, constituem insumos para a construção do relato organizacional. A conexão com o ciclo deliberativo é direta: a prestação de contas realizada pelos colegiados alimenta a prestação de contas da própria instituição.

Essa relação evidencia, mais uma vez, a importância do monitoramento. Sem acompanhamento sistemático dos efeitos das decisões, não há evidências a serem apresentadas nem resultados a serem demonstrados. A fragilidade do monitoramento, portanto, não afeta apenas o colegiado; repercute na capacidade institucional de demonstrar valor público, transparência e efetividade.

A principal lição desta subseção é que os fluxos são bidirecionais. De fora para dentro, o iESGo e o Relato Integrado comunicam aos colegiados o que se espera deles em termos de transparência, demonstração de resultados e aderência às boas práticas de governança. De dentro para fora, colegiados que monitoram suas deliberações, acompanham seus efeitos e prestam contas de forma consistente produzem, naturalmente, as informações necessárias para alimentar esses instrumentos.

Prestação de contas externa, portanto, não é uma exigência adicional imposta ao final do processo. É a consequência natural de um ciclo deliberativo bem conduzido. Quando decisões são acompanhadas, resultados são demonstrados e evidências são registradas, a organização passa a dispor

---

43 Relato Integrado segue a Estrutura Internacional para Relato Integrado (*<IR> Framework*), publicada em 2013 pelo International Integrated Reporting Council (IIRC, posteriormente incorporado à IFRS Foundation), cujo conceito central é a geração de valor ao longo do tempo a partir dos diferentes capitais (recursos) da organização. No setor público federal, o TCU adotou esse modelo para o Relatório de Gestão desde 2018 (DN-TCU nº 170/2018), hoje disciplinado pela IN-TCU nº 84/2020 e pela DN-TCU nº 198/2022, com foco na demonstração de valor público.

dos elementos necessários para responder às expectativas da sociedade e dos órgãos de controle.

3.5 Leitura conjunta dos resultados: o mapa de prioridades do ciclo deliberativo

Conecta-se a todo o ciclo — converte o diagnóstico em prioridades de ação.

Nenhum instrumento, isoladamente, conta a história completa. O IOG pode apresentar resultados elevados e o colegiado, ainda assim, revelar baixa maturidade institucional; a conformidade pode ser alta e a performance, reduzida; a transparência pode avançar enquanto o monitoramento permanece frágil. O diagnóstico robusto nasce da leitura integrada dos instrumentos. É nesse momento que os resultados, analisados em conjunto e relacionados às etapas do ciclo deliberativo, revelam aquilo que cada indicador, isoladamente, tenderia a ocultar.

O cruzamento mais revelador: operação versus maturidade. O cruzamento de maior valor diagnóstico é aquele entre operação e maturidade — entre o IOG (*a engrenagem girou?*) e o IMG (*as práticas se enraizaram?*). Ele produz quatro situações distintas, cada uma exigindo respostas diferentes.

	IMG alto — prática enraizada	**IMG baixo — prática frágil**
IOG alto — engrenagem gira	Colegiado maduro. Opera bem e sustenta seu desempenho por meio de práticas consolidadas. O desafio é preservar a qualidade alcançada e servir de referência para outras instâncias.	O alerta mais importante. Cumpre reuniões e entregas, mas as práticas ainda não estão institucionalizadas. O desempenho depende mais do esforço das pessoas do que da força dos processos.
IOG baixo — engrenagem falha	Boa cultura, operação irregular. Existem práticas consolidadas, mas reuniões ou entregas falham. O problema tende a estar relacionado à continuidade, à disponibilidade de recursos ou a condições operacionais, e não à cultura de governança.	Colegiado em consolidação. Tanto a operação quanto as práticas ainda apresentam fragilidades e demandam fortalecimento simultâneo.

O quadrante superior direito — IOG alto e IMG baixo — merece atenção especial, porque é também o mais difícil de perceber. O colegiado aparenta bom desempenho: reúne-se regularmente, entrega produtos e cumpre cronogramas. Ainda assim, os resultados operacionais podem mascarar a ausência de práticas institucionalizadas. O desempenho existe, mas sua sustentação é frágil.

Reconhecer esse padrão é o primeiro passo para corrigi-lo — e apenas a leitura cruzada dos instrumentos permite identificá-lo, pois cada um, isoladamente, contaria apenas parte da história.

O mapa de prioridades do ciclo deliberativo. O cruzamento dos instrumentos não serve apenas para classificar situações. Sua principal utilidade é indicar onde agir primeiro. Lidos em conjunto e relacionados às etapas do ciclo deliberativo, os instrumentos produzem um mapa de prioridades: cada sinal diagnóstico aponta para uma etapa específica que demanda fortalecimento e remete às rotinas apresentadas no Bloco 2.

Se o diagnóstico aponta…	A etapa a fortalecer é…	O que investigar	Onde agir (Bloco 2)
IOG baixo — reuniões ou entregas não se realizam	Preparação e implementação	As reuniões ocorrem como previsto? As entregas planejadas se concretizam?	2.4 e 2.7
ACPG — Conformidade	Preparação e deliberação	Os ritos estão claros? A pauta chega instruída e em tempo adequado?	2.4 e 2.5
IMG — Pessoas baixo	Sustentação de todo o ciclo (papéis e capacidades)	Há clareza de papéis, capacitação e continuidade entre titulares e suplentes?	2.2
IMG — Planejamento e Integração baixos	Preparação	Existe plano anual? Ele orienta efetivamente a pauta ao longo do ciclo?	2.4
IMG — Monitoramento e Avaliação baixos	Monitoramento	As decisões retornam à pauta? Há painel de acompanhamento e retomada sistemática?	2.8
ACPG — Performance baixa	Monitoramento e prestação de contas	O colegiado verifica os efeitos do que decide e demonstra resultados?	2.8 e 2.9
IMG — Comunicação, Conhecimento e Inovação baixos ou IPC baixo	Prestação de contas	Os resultados são comunicados e prestados a quem tem interesse?	2.9

A leitura do mapa frequentemente conduz à mesma região: o monitoramento e a prestação de contas. Não por acaso. Como o Bloco 1 já antecipara e os instrumentos confirmam, é nessas etapas que tendem a se concentrar as principais fragilidades dos colegiados da administração pública federal.

O mapa, porém, não pressupõe esse resultado — ele o verifica, colegiado a colegiado. Uma instância específica pode descobrir que sua prioridade está na preparação ou na implementação. E descobrir isso não significa afastar-se da tese do Guia, mas aplicá-la com rigor. O valor do mapa está justamente em indicar, com base em evidências próprias, onde o colegiado deve concentrar esforços no ciclo seguinte, em vez de dispersá-los por todas as etapas ou presumir que sua principal fragilidade é a mesma observada em outros contextos.

Três princípios para uma leitura honesta.

Cruzar, nunca isolar. Um indicador isolado raramente oferece explicação suficiente. É a convergência — ou a divergência — entre instrumentos que produz o diagnóstico. Um IOG elevado só ganha significado quando analisado em conjunto com o IMG; uma conformidade elevada só se compreende adequadamente quando confrontada com a performance percebida.

Priorizar, não tudo de uma vez. O mapa existe para apoiar escolhas. Um colegiado dificilmente fortalecerá todas as etapas do ciclo em um único período. O ganho está em identificar o ponto mais frágil e concentrar esforços nele, construindo avanços sucessivos ao longo dos ciclos seguintes.

Diagnosticar para agir, não para julgar. O propósito do diagnóstico não é ranquear colegiados nem expor fragilidades. Seu objetivo é orientar o aprimoramento. Um resultado insatisfatório, quando bem interpretado, costuma gerar mais aprendizado do que um resultado elevado aceito sem reflexão crítica.

A leitura conjunta fecha, assim, o arco do diagnóstico. Os instrumentos produzem evidências; o ciclo deliberativo oferece a chave de interpretação; e o colegiado transforma essa leitura em prioridade de ação. Resta converter essa prioridade em compromisso institucional — e é disso que trata a última seção deste Bloco.

3.6 Do diagnóstico ao compromisso institucional

Conecta-se à etapa de preparação e planejamento do ciclo seguinte — o diagnóstico realimenta o planejamento.

Todo o Bloco 3 caminhou para este ponto. Avaliar a trajetória, situar o colegiado na estratégia institucional, definir o que é material, interpretar os instrumentos à luz das etapas do ciclo, e cruzar os resultados em um mapa de prioridades

— nada disso gera valor se permanecer no plano da constatação. Diagnóstico que não se converte em decisão é apenas um retrato; e retratos, por mais precisos que sejam, não produzem mudança.

O que distingue um colegiado que aprende de um colegiado que apenas se avalia é o que faz depois de conhecer seu próprio diagnóstico. E o que deve fazer é simples de enunciar e exigente de cumprir: transformar o achado em compromisso, e o compromisso em ação.

Do achado ao compromisso. Um diagnóstico corretamente interpretado entrega ao colegiado uma conclusão do tipo: “nossa principal fragilidade está no monitoramento” — ou na preparação, ou na prestação de contas, conforme o mapa apresentado na seção 3.5 tenha indicado. Essa conclusão é o ponto de partida, não o ponto de chegada. Convertê-la em compromisso exige três movimentos.

Escolher uma prioridade, não todas. O mapa quase sempre revela mais de uma fragilidade. A tentação é enfrentá-las simultaneamente — e o resultado costuma ser não enfrentar nenhuma. Um colegiado maduro escolhe a etapa mais frágil do ciclo e concentra nela seus esforços durante o período, aceitando que as demais serão tratadas nos ciclos seguintes.

Definir o que muda, quem conduz e até quando. Um compromisso sem responsável e prazo permanece uma intenção. O Bloco 2 já mostrou, ao tratar da implementação, o que acontece com intenções sem dono e sem data: elas dificilmente se concretizam. O compromisso de aprimoramento obedece à mesma lógica das deliberações que pretende aperfeiçoar.

Tornar o compromisso verificável. “Melhorar o monitoramento” não é um compromisso; é uma aspiração. “Implantar um painel de acompanhamento das deliberações e reservar item permanente de pauta para sua revisão a partir da próxima reunião” é um compromisso verificável, porque permite aferir, no ciclo seguinte, se foi efetivamente cumprido.

O compromisso realimenta o ciclo. É neste ponto que o Bloco 3 reencontra o Bloco 2 e o ciclo deliberativo se fecha. O compromisso de aprimoramento não deve ser tratado como um documento paralelo, arquivado após a autoavaliação. Ele deve ser incorporado ao plano anual de trabalho do colegiado, tornando-se parte da etapa de preparação e planejamento do ciclo seguinte.

O diagnóstico do ciclo que se encerra transforma-se, assim, em prioridade do ciclo que se inicia.

Essa passagem completa o movimento que o Bloco 2 já havia anunciado ao tratar da prestação de contas. O aprendizado gerado pela avaliação retorna ao planejamento e orienta as decisões futuras. O ciclo não recomeça do mesmo ponto: recomeça incorporando o que foi aprendido. Colegiados que fazem isso de forma sistemática utilizam o diagnóstico como instrumento de evolução contínua. Aqueles que não o fazem tendem a reproduzir os mesmos achados ciclo após ciclo, sem convertê-los em mudanças efetivas.

Como fazer:

- Ao receber o diagnóstico de um ciclo, escolher uma etapa prioritária do ciclo deliberativo — em geral aquela apontada como mais frágil pelo mapa da seção 3.5 — e defini-la como foco do período seguinte.
- Formular o compromisso de forma verificável: o que mudará, quem será responsável, qual o prazo e como seu cumprimento será aferido.
- Registrar o compromisso no plano anual de trabalho do colegiado, para que ele passe a integrar formalmente as entregas pactuadas do ciclo.
- No ciclo seguinte, verificar o cumprimento do compromisso assumido antes de formular novos compromissos: o que foi realizado? Produziu os efeitos esperados? Essa verificação constitui, ela própria, um exercício de monitoramento aplicado ao aprimoramento do colegiado.

Com esta seção, o Bloco 3 se completa. O colegiado já sabe como conduzir seu ciclo deliberativo (Bloco 2) e como avaliar seu desempenho, identificar fragilidades e definir prioridades de aprimoramento (Bloco 3). O passo seguinte — tema do Bloco 4 — é fortalecer os elementos que sustentam esse ciclo ao longo do tempo: a gestão de riscos, a integridade e a sustentabilidade institucional que protegem a qualidade das decisões e a continuidade do valor público gerado.

Síntese e autodiagnóstico do Bloco 3

Síntese — avaliar a trajetória

Avaliar a trajetória

O essencial do bloco em uma olhada — uma ideia-chave por tema.

3.1 Estratégia

O colegiado é avaliado em relação à estratégia institucional — alinhamento, — renovada a cada oficina de planejamento anual.

3.2 Materialidade

O tempo é escasso: deve ir ao que é relevante para a missão, não ao que é apenas urgente ou rotineiro.

3.3 Os quatro instrumentos

IOG, ACPG, IMG e IPC oferecem perspectivas complementares e iluminam etapas distintas do ciclo.

3.4 Ecossistema federal

iESGo e Relato Integrado conectam o colegiado à governança e à prestação de contas mais amplas.

3.5 Leitura conjunta

Nenhum instrumento, sozinho, conta toda a história — o cruzamento revela o que cada um ocultaria.

3.6 Do diagnóstico ao compromisso

Diagnóstico que não vira decisão é só conhecimento: o achado vira compromisso verificável no plano anual.

A TESE DO BLOCO

A leitura conjunta dos instrumentos conduz quase sempre à mesma crítica — monitoramento e prestação de contas. Diagnosticar não é julgar, é produzir evidências para orientar a melhoria.

A leitura conjunta dos instrumentos frequentemente conduz à mesma região crítica: monitoramento e prestação de contas. O mapa de prioridades apresentado neste Bloco, porém, evita generalizações e permite identificar onde estão as fragilidades de cada colegiado. Diagnosticar não é julgar; é produzir evidências para orientar a melhoria.

Autodiagnóstico — usamos bem o nosso diagnóstico?

Responda coletivamente às perguntas abaixo com **sim**, **em parte** ou **não**. Cada resposta “não” ou “em parte” indica onde concentrar os esforços de aprimoramento.

Usamos bem o nosso diagnóstico?

Responda com o colegiado: sim · em parte · não.

1	**Explicamos a contribuição do colegiado para a estratégia?** se “não” ou “em parte” → reveja o item 3.1	○ Sim	○ Em parte	○ Não
2	**Nossa pauta distingue o que é material do que é apenas urgente ou rotineiro?** se “não” ou “em parte” → reveja o item 3.2	○ Sim	○ Em parte	○ Não
3	**Lemos os instrumentos da avaliação de forma integrada, e não isoladamente?** se “não” ou “em parte" → reveja o item 3.5	○ Sim	○ Em parte	○ Não
4	**Usamos as avaliações para aprender e aprimorar, não é só exigência?** se “não” ou “em parte" → reveja o item 3.3 e 3.5	○ Sim	○ Em parte	○ Não
5	**Os achados viram compromissos com responsável, prazo e acompanhamento?** se “não” ou “em parte" → reveja o item 3.6	○ Sim	○ Em parte	○ Não

Reflexão qualitativa — não substitui os instrumentos formais de avaliação do MGI (item 3.3).

Este autodiagnóstico é uma ferramenta de reflexão qualitativa. Ele não substitui a aplicação formal dos instrumentos de avaliação do MGI, apresentados e discutidos no *item 3.3*.

BLOCO 4

SUSTENTAR O TETO: RISCOS, INTEGRIDADE E SUSTENTABILIDADE

Chegar ao teto não é o mesmo que mantê-lo.

Os três blocos anteriores conduziram o colegiado do piso ao valor público. O Bloco 1 firmou o chão da conformidade; o Bloco 2 apresentou o ciclo deliberativo e suas etapas; o Bloco 3 mostrou como avaliar resultados, identificar fragilidades e definir prioridades de aprimoramento. Se tudo correr bem, o colegiado alcança o objetivo a que se propõe: produzir decisões capazes de gerar valor público verificável.

Mas gerar valor uma vez não garante sua permanência ao longo do tempo. Uma decisão bem-sucedida em determinado ciclo pode perder seus efeitos no ciclo seguinte, comprometida por riscos não identificados, por falhas de integridade que enfraquecem a confiança nas decisões ou por escolhas de curto prazo que produzem ganhos imediatos à custa de perdas futuras.

Este Bloco trata justamente dos elementos que sustentam o valor público ao longo do tempo. E, diferentemente do que pode parecer, seus três temas — riscos, integridade e sustentabilidade — não constituem assuntos independentes acrescentados ao final do Guia. Eles formam um sistema. O risco corresponde àquilo que ameaça os resultados alcançados; a integridade protege a legitimidade dos processos decisórios; e a sustentabilidade assegura que o valor gerado hoje não comprometa a capacidade de gerar valor amanhã.

Os três respondem, cada um à sua maneira, à mesma pergunta: como preservar e renovar, ao longo do tempo, o valor público produzido pelos colegiados?

Não por acaso, essa também é a lógica que orienta a gestão de riscos.

A ABNT NBR ISO 31000 estabelece que o propósito da gestão de riscos é criar e proteger valor. O risco importa porque o valor importa. Cuidar dos riscos, da integridade e da sustentabilidade não significa acrescentar novas exigências ao processo decisório; significa criar as condições para que os resultados alcançados sejam preservados, protegidos e ampliados nos ciclos seguintes.

Há, ainda, um vínculo importante entre este Bloco e os anteriores. O Bloco 4 não inaugura um novo ciclo; ele atravessa o ciclo deliberativo já apresentado. O monitoramento de riscos dialoga diretamente com a etapa de monitoramento das deliberações; a integridade aqui discutida é a mesma integridade exigida da liderança e dos participantes ao longo de todo o processo decisório; e a sustentabilidade representa a projeção, no longo prazo, do valor público que orienta a atuação dos colegiados. Sustentar o valor, portanto, não é uma atividade posterior à deliberação — é uma preocupação que acompanha e qualifica todas as etapas do ciclo.

O Bloco 4 percorre esses temas na seguinte ordem: primeiro, o risco (seções 4.1 a 4.3), abordando seus conceitos fundamentais, o apetite a risco e seu monitoramento contínuo; em seguida, a integridade (seções 4.4 e 4.5), aplicada às decisões colegiadas e à gestão de conflitos de interesse; e, por fim, a sustentabilidade (seções 4.6 e 4.7), em sua conexão com a Agenda 2030 e com as próprias práticas de governança adotadas pelos colegiados.

4.1 Conceito e tipos de risco em colegiados

Conecta-se à etapa de monitoramento — acompanhar deliberações é também acompanhar riscos.

Todo colegiado convive com riscos[44], tenha ou não consciência deles. A diferença entre um colegiado maduro e um colegiado frágil não está na existência dos riscos, mas na capacidade de identificá-los e tratá-los antes que se materializem.

44 ABNT NBR ISO 31000:2018 (Gestão de riscos — Diretrizes): o propósito da gestão de riscos é a criação e proteção de valor.

A norma técnica brasileira de gestão de riscos define risco como o efeito da incerteza sobre os objetivos e acrescenta um esclarecimento importante: esse efeito corresponde a um desvio em relação ao esperado, que pode ser negativo ou positivo[45]. Risco, portanto, não é sinônimo de problema nem de fatalidade. É a possibilidade de que um evento afete, para melhor ou para pior, o alcance dos objetivos que o colegiado pretende atingir.

Há, assim, o risco que ameaça resultados e o risco que representa oportunidade. Gerir riscos não significa eliminá-los — o que seria impossível —, mas identificá-los, compreendê-los e decidir conscientemente como tratá-los. Um colegiado que delibera sem considerar riscos decide apenas sobre aquilo que conhece; deixa de considerar justamente a parcela da realidade marcada pela incerteza.

A conexão com o ciclo deliberativo é direta. Quando, na etapa de monitoramento, o colegiado verifica se suas decisões produziram os efeitos esperados, também está observando se riscos previstos se materializaram, se novos riscos surgiram ou se oportunidades foram aproveitadas. Monitorar deliberações e monitorar riscos são atividades distintas, mas inseparáveis: uma observa os efeitos produzidos; a outra, os fatores de incerteza capazes de influenciá-los.

Por essa razão, a gestão de riscos não constitui uma atividade paralela ao ciclo deliberativo. Ela integra o próprio processo de governança e acompanha as decisões desde sua preparação até a avaliação de seus resultados.

Para os colegiados, é útil distinguir alguns tipos de risco recorrentes, pois nomeá-los é o primeiro passo para gerenciá-los. Cada um deles se relaciona a uma etapa do ciclo deliberativo.

- **Risco de decisão**. A deliberação apoia-se em informações incompletas, análises insuficientes ou alternativas pouco exploradas, aumentando a probabilidade de que a decisão não produza os resultados esperados ou gere efeitos indesejados. É o risco mitigado pela preparação adequada da pauta e pela qualidade da deliberação.

- **Risco de implementação**. A decisão é adequada, mas não se converte em ação. Encaminhamentos ficam sem responsáveis definidos, perdem prazos ou encontram obstáculos não previstos. É o risco associado à implementação e ao monitoramento das deliberações.

45 ABNT NBR ISO 31000:2018: risco é o efeito da incerteza sobre os objetivos — um desvio em relação ao esperado, que pode ser negativo ou positivo.

- **Risco de integridade**. A decisão é influenciada por interesses indevidos ou tomada por pessoas que deveriam estar impedidas de participar do processo decisório, comprometendo a legitimidade do colegiado. Este tema será aprofundado nas seções 4.4 e 4.5.
- **Risco de continuidade**. A memória institucional se perde em razão de mudanças na composição do colegiado, levando à repetição de erros, à reabertura de decisões já tomadas ou ao abandono de compromissos assumidos. É o risco mitigado por registros adequados, atuação consistente da secretaria executiva e mecanismos de acompanhamento.
- **Risco de legitimidade externa**. As decisões do colegiado, embora tecnicamente corretas, não se sustentam perante órgãos de controle, partes interessadas ou a sociedade em razão de falhas de transparência ou de prestação de contas. É o risco mitigado pelas práticas discutidas na etapa de prestação de contas.

Observe que cada tipo de risco se conecta a um ponto do ciclo deliberativo. Isso não ocorre por acaso: os riscos tendem a surgir exatamente onde os processos podem falhar. Mapear riscos significa, em grande medida, perguntar, em cada etapa do ciclo: o que pode comprometer os resultados esperados? E que oportunidades podem deixar de ser aproveitadas?

É essa lógica que faz da gestão de riscos uma continuação natural dos Blocos 2 e 3. A própria ABNT NBR ISO 31000 afirma que a gestão de riscos é parte integrante da governança e da tomada de decisão, e não uma atividade separada delas.

Como fazer:

- Ao preparar uma deliberação relevante, perguntar explicitamente quais riscos podem afetar a qualidade da decisão, sua implementação, sua integridade, sua continuidade ou sua legitimidade — e quais oportunidades podem decorrer dela.
- Registrar os principais riscos identificados juntamente com a deliberação, de modo que possam ser acompanhados durante o monitoramento dos encaminhamentos e resultados.
- Tratar o risco identificado como informação de governança. Um risco reconhecido pode ser gerenciado; um risco ignorado tende apenas a se manifestar de forma mais custosa no futuro.

4.2 Apetite a risco

Conecta-se à etapa de preparação e planejamento — o apetite a risco orienta as decisões ao longo do ciclo.

Nem todo risco deve ser evitado. Um colegiado que recusasse qualquer decisão sujeita a incerteza deixaria de decidir sobre boa parte dos temas que justificam sua existência. A pergunta madura não é “como evitar todo risco?”, mas “quanto e que tipo de risco este colegiado está disposto a assumir para alcançar seus objetivos?”. A resposta a essa pergunta é o apetite a risco[46].

A norma técnica de gestão de riscos trata desse conceito ao abordar os critérios de risco. Cabe à organização definir a quantidade e o tipo de risco que pode ou não assumir em relação aos seus objetivos, estabelecendo parâmetros para avaliar sua significância e apoiar a tomada de decisão. Definir o apetite a risco é, portanto, estabelecer previamente os limites dentro dos quais a incerteza será considerada aceitável para o alcance dos objetivos, evitando que essa avaliação seja feita de forma casuística a cada deliberação.

Para um colegiado, o apetite a risco não é um conceito abstrato, mas uma orientação prática. Ele ajuda a responder perguntas como: até que ponto vale a pena decidir com informação ainda incompleta em nome da tempestividade? Quanto de risco reputacional uma deliberação controversa comporta? Que margem de incerteza técnica é tolerável em uma decisão reversível, e quão menor ela deve ser em uma decisão de difícil reversão? Um colegiado que delibera sobre matérias de grande impacto e baixa reversibilidade tende, naturalmente, a operar com menor tolerância ao risco do que aquele que decide sobre questões rotineiras e passíveis de correção.

A conexão com o ciclo deliberativo é direta. O apetite a risco deve ser definido na etapa de preparação e planejamento, quando o colegiado estabelece os parâmetros que orientarão suas decisões ao longo do período. Como regra, entretanto, os colegiados não devem definir autonomamente seu apetite a risco quando esse parâmetro já tiver sido estabelecido pela organização ou pela alta administração. Nesses casos, cabe ao colegiado adotar e observar os limites e diretrizes previamente definidos em âmbito institucional, assegurando coerência entre suas decisões e a estratégia organizacional. A definição

46 ABNT NBR ISO 31000:2018: cabe à organização especificar a quantidade e o tipo de risco que pode ou não assumir em relação aos seus objetivos (critérios de risco). As opções de tratamento citadas no texto — evitar o risco, assumi-lo para buscar uma oportunidade, remover sua fonte, alterar sua probabilidade, alterar suas consequências, compartilhá-lo ou retê-lo — constam da mesma norma.

própria de apetite a risco somente se justifica na ausência de orientação institucional específica e desde que compatível com as competências e o escopo de atuação do colegiado.

Esses parâmetros, por sua vez, orientam a deliberação, oferecendo aos membros uma referência comum para avaliar se determinada incerteza é aceitável ou não. Sem critérios previamente definidos, cada deliberação tende a reavaliar os riscos de forma ad hoc, tornando as decisões mais dependentes de percepções individuais do que de parâmetros compartilhados.

Definido o apetite, resta decidir como tratar os riscos identificados. A norma oferece um conjunto de opções que amplia o leque de respostas para além do falso dilema entre aceitar ou rejeitar. Diante de um risco, o colegiado pode evitá-lo, decidindo não iniciar ou não prosseguir com a atividade que o origina; assumi-lo deliberadamente para perseguir uma oportunidade; remover sua fonte; alterar sua probabilidade; alterar suas consequências; compartilhá-lo com outra instância; ou retê-lo de forma consciente e fundamentada.

A escolha entre essas alternativas é, ela própria, uma decisão de governança e deve ser registrada com a justificativa que a sustenta.

Como fazer:

- Definir, na etapa de planejamento, o apetite a risco do colegiado, ainda que em termos qualitativos: quais riscos são toleráveis, em que matérias a margem de incerteza deve ser menor e quais decisões exigem cautela reforçada.
- Calibrar o apetite a risco de acordo com o impacto e a reversibilidade das decisões: quanto maior o impacto e menor a possibilidade de correção, menor tende a ser o risco aceitável.
- Diante de um risco concreto, considerar todo o repertório de tratamento previsto na gestão de riscos — evitar, assumir, remover a fonte, alterar probabilidade, alterar consequências, compartilhar ou reter — em vez de restringir a análise à aceitação ou rejeição da decisão.
- Registrar a estratégia de tratamento adotada e sua justificativa junto à deliberação, de modo que possam ser posteriormente monitoradas.

4.3 Monitoramento contínuo de riscos

Conecta-se à etapa de monitoramento — acompanhar riscos e acompanhar deliberações são atividades inseparáveis.

Aqui o Bloco 4 cumpre uma promessa feita no Bloco 2. Ao tratar da etapa de monitoramento, afirmou-se que acompanhar sistematicamente as deliberações é também a forma de perceber, em tempo oportuno, quando riscos se materializam. Esta seção desenvolve essa ideia: o monitoramento de riscos não constitui uma rotina paralela ao ciclo deliberativo; é uma dimensão do próprio monitoramento das decisões.

A norma técnica é clara ao estabelecer que o monitoramento e a análise crítica devem integrar o processo de gestão de riscos, com responsabilidades definidas e atuação contínua em todas as suas etapas.

A convergência com o ciclo deliberativo é evidente. O monitoramento falha quando não é incorporado à rotina, quando não possui responsáveis claros ou quando depende exclusivamente da iniciativa individual de seus participantes. A fragilidade identificada em muitos colegiados encontra, aqui, a mesma resposta já apresentada no Bloco 2: institucionalizar a prática de acompanhamento.

O instrumento também é o mesmo. O painel de acompanhamento apresentado na subseção 2.8 — com seus registros de status, evidências, efeitos verificados e retomadas programadas — constitui uma base suficiente para o monitoramento de riscos. Não é necessário criar um segundo sistema. Basta incorporar ao acompanhamento das deliberações uma pergunta adicional: que riscos se materializaram, mudaram ou surgiram desde a última verificação?

Nas situações em que a deliberação envolveu riscos previamente identificados e estratégias de tratamento definidas, a retomada periódica permite verificar se essas estratégias produziram os efeitos esperados. Caso contrário, o colegiado pode revê-las e ajustá-las antes que os impactos se ampliem.

Isso transforma o painel em instrumento de acompanhamento simultâneo dos resultados e dos riscos. De um lado, verifica-se se a decisão produziu os efeitos esperados; de outro, observam-se os fatores de incerteza capazes de comprometer ou potencializar esses resultados. São duas perspectivas complementares sobre a mesma realidade.

Há ainda um benefício adicional que merece destaque: o monitoramento contínuo permite identificar riscos emergentes — aqueles que não existiam

ou não eram percebidos quando a decisão foi tomada. A própria norma reconhece que os riscos são dinâmicos e podem surgir, transformar-se ou desaparecer em decorrência de mudanças nos contextos interno e externo[47].

Um risco avaliado apenas no momento da decisão reflete as condições existentes naquele instante. O acompanhamento periódico permite captar alterações de contexto, identificar riscos emergentes e ajustar tempestivamente as respostas adotadas.

Como fazer:

- Incorporar ao monitoramento periódico das deliberações a pergunta sobre riscos: quais riscos se materializaram, mudaram ou surgiram desde a última verificação?
- Para cada deliberação que envolveu riscos identificados e estratégias de tratamento definidas, verificar se as medidas adotadas produziram os efeitos esperados e, quando necessário, ajustá-las.
- Utilizar o mesmo painel de acompanhamento empregado para monitorar as deliberações, evitando a criação de sistemas paralelos.
- Registrar riscos emergentes identificados durante o acompanhamento, mesmo que não tenham sido previstos na decisão original, submetendo-os ao mesmo processo de avaliação e tratamento.
- Atribuir de forma explícita a responsabilidade pelo acompanhamento dos riscos — em regra, à secretaria executiva, no mesmo fluxo de atualização do painel — para assegurar que o monitoramento ocorra de forma contínua e não dependa de iniciativas individuais.

4.4 Integridade nas decisões colegiadas

Conecta-se ao degrau 2 — a integridade se exerce na condução da deliberação.

Um colegiado pode preparar bem a pauta, deliberar com competência, registrar com precisão e, ainda assim, falhar — se a decisão for capturada por interesses que não sejam os públicos. A integridade é o que protege a decisão dessa captura. Não é um adorno ético acrescentado à governança;

47 ABNT NBR ISO 31000:2018: os riscos podem surgir, transformar-se ou desaparecer em razão de mudanças nos contextos externo e interno (riscos emergentes).

é uma de suas condições de legitimidade, sem a qual todo o restante perde sentido. De que vale uma decisão tecnicamente impecável se ela foi tomada para beneficiar quem não deveria?

A integridade pública, na formulação consolidada internacionalmente, corresponde ao alinhamento consistente das decisões e condutas aos valores e princípios que colocam o interesse público acima de interesses privados. No contexto dos colegiados, isso se traduz em uma exigência concreta: cada deliberação deve ser capaz de responder à pergunta "a quem esta decisão serve?" — e a resposta há de ser, sempre, o interesse público que justifica a existência daquela instância.

No MGI, essa exigência não é abstrata: possui expressão institucional própria. O Ministério instituiu o Pró-Integridade — Programa de Integridade do MGI[48], que articula seis instâncias — Assessoria de Participação Social e Diversidade, Comissão de Ética, Ouvidoria, Secretaria de Serviços Compartilhados, Assessoria de Controle Interno e Corregedoria — com o objetivo de fortalecer a cultura de integridade, promover a ética e disseminar boas práticas de gestão de riscos, transparência e controle.

O próprio desenho do programa reúne os três temas centrais deste Bloco — riscos, integridade e transparência — sob uma mesma arquitetura institucional. O MGI reconhece, assim, que esses elementos não constituem agendas isoladas, mas componentes complementares de um sistema de proteção e sustentação do valor público. O colegiado não exerce a integridade de forma isolada; atua inserido nesse sistema e pode recorrer a ele sempre que necessário.

A conexão com o ciclo deliberativo é direta e recai sobre o degrau 2. A integridade não é um tema separado da deliberação; é uma qualidade da própria deliberação. Ela se manifesta, na prática, na liderança tratada na seção *2.3*: quando a presidência assegura que a pergunta submetida à decisão permaneça genuinamente aberta, que as divergências possam se manifestar e que nenhum interesse particular se imponha disfarçado de consenso, está exercendo integridade.

As três patologias descritas na *seção 2.3* — a homologação disfarçada de deliberação, o silêncio da divergência e a decisão sem pergunta claramente formulada — também podem ser compreendidas como falhas de integridade.

---

48 MGI — Pró-Integridade (Programa de Integridade do MGI), que articula seis instâncias de integridade, ética, controle e gestão de riscos (gov.br/gestao).

Em graus distintos, todas ampliam o risco de que a decisão deixe de servir ao interesse público que deveria orientar a atuação do colegiado.

Três condições sustentam a integridade na decisão colegiada.

Transparência do processo. Uma decisão íntegra é uma decisão que pode ser explicada. Seus fundamentos, alternativas consideradas e divergências relevantes estão registrados e podem ser demonstrados. A transparência reduz o espaço para influências indevidas e fortalece a legitimidade da decisão.

Imparcialidade de quem decide. Cada membro deve deliberar orientado pelo interesse público, e não por interesses próprios ou alheios à finalidade institucional do colegiado. Quando isso não for possível, a integridade exige o afastamento, tema tratado na *seção 4.5*.

Responsabilidade pela decisão. Decisões íntegras são decisões assumidas. O colegiado responde pelo que delibera e presta contas dos resultados produzidos. Essa responsabilização, reforçada pela prestação de contas, fecha o ciclo da integridade: quem decide sabe que deverá explicar e justificar a decisão tomada.

A integridade, portanto, não constitui um tema isolado deste Guia. Ela atravessa toda a estrutura de governança: está presente na conformidade que sustenta o funcionamento do colegiado, na forma como as decisões são tomadas e na prestação de contas que permite verificar sua legitimidade. Cuidar da integridade é assegurar que o valor público produzido seja não apenas efetivo, mas também legítimo.

Como fazer:

- Submeter cada deliberação relevante à pergunta de integridade: a quem esta decisão serve e ela resistiria ao escrutínio público de seus fundamentos?
- Exercer a liderança da deliberação (2.3) como prática de integridade: manter a pergunta de decisão aberta, dar espaço à divergência e impedir que interesses particulares se imponham como consenso.
- Registrar fundamentos, alternativas consideradas e divergências relevantes, tratando a transparência do processo como mecanismo de proteção da decisão.
- Diante da existência de interesse particular de algum membro na matéria deliberada, aplicar as regras de impedimento e suspeição tratadas na seção seguinte e, quando cabível, acionar as instâncias do Pró-Integridade.

4.5 Conflitos de interesse e legitimidade institucional

Conecta-se ao degrau 2 — o conflito se administra antes e durante a deliberação.

O conflito de interesses[49] é a forma mais concreta — e mais frequente — pela qual a integridade de uma decisão colegiada pode ser comprometida. Ocorre quando um membro possui, na matéria submetida à deliberação, interesse particular capaz de influenciar, ou de aparentar influenciar, seu julgamento. E note-se: o problema não é apenas o interesse que efetivamente distorce a decisão, mas também aquele que parece distorcê-la, porque a legitimidade de um colegiado depende tanto de decidir corretamente quanto de ser percebido como quem decide corretamente.

A ordem jurídica brasileira disciplina a matéria, sobretudo, por meio da Lei de Conflito de Interesses, que define situações de conflito no exercício de cargo ou emprego público e estabelece deveres de prevenção. No funcionamento cotidiano de um colegiado, esse marco se traduz em dois institutos próximos e complementares: o impedimento — situação objetiva que retira do membro a condição de deliberar sobre determinada matéria, como a existência de interesse direto no resultado — e a suspeição — circunstância capaz de comprometer sua imparcialidade, como uma relação próxima com parte interessada. Em ambos os casos, a resposta é a mesma: declarar a situação e afastar-se da deliberação daquele item.

O ponto sensível é que o conflito de interesses só protege o colegiado se for tratado antes que a decisão se consuma. Um conflito revelado após a deliberação contamina a decisão e pode levar à sua anulação; declarado previamente, apenas afasta o membro impedido e preserva a validade do que foi decidido. Por isso, sua administração conecta-se ao degrau 2: é na preparação e na abertura da deliberação que a pergunta sobre impedimentos deve ser feita — não ao final, quando o dano já pode ter ocorrido.

É aqui que entra um instrumento prático simples e de grande efetividade, apresentado no Apêndice A: o lembrete de impedimentos e conflitos de interesse a ser observado na abertura das reuniões, recordando aos membros o dever de declarar impedimento ou suspeição em relação aos itens da pauta.

---

49 Lei nº 12.813/2013 (Lei de Conflito de Interesses): define o conflito como a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública. O impedimento e a suspeição, no processo administrativo federal, têm assento na Lei nº 9.784/1999 (arts. 18 a 21).

Transformar essa verificação em rito de abertura — e não em lembrança eventual — é o que converte uma regra abstrata em prática efetiva. O colegiado que pergunta, desde o início, "há algum impedimento em relação aos temas de hoje?" raramente é surpreendido depois.

No MGI, esse cuidado encontra retaguarda institucional nas instâncias do Pró-Integridade — especialmente na Comissão de Ética e na Corregedoria —, às quais o colegiado pode recorrer diante de dúvidas sobre a existência ou o alcance de um conflito.

A administração transparente dos conflitos, longe de fragilizar o colegiado, fortalece-o. Um membro que se declara impedido e se afasta não enfraquece a decisão; protege-a e protege a si próprio. A cultura a ser construída é a de que declarar impedimento é sinal de integridade, não de fraqueza. É o comportamento esperado de quem leva a sério o interesse público, e não uma admissão constrangedora.

Como fazer:

- Incluir, na abertura de cada reunião, a verificação de impedimentos e suspeições em relação aos itens da pauta, utilizando o lembrete do Apêndice A como rito permanente.
- Orientar que o membro com interesse particular na matéria declare a situação e se afaste da deliberação daquele item, com o devido registro em ata.
- Registrar o afastamento como ato de integridade, preservando a memória de que a decisão foi tomada sem a participação de quem estava impedido.
- Tratar o conflito antes da deliberação, nunca depois: a verificação preventiva protege a validade da decisão; a revelação tardia a compromete.
- Em caso de dúvida sobre a configuração do conflito, consultar as instâncias competentes do Pró-Integridade.

4.6 ODS e a atuação do colegiado

Conecta-se ao degrau 6 — a sustentabilidade amplia o horizonte do valor público.

Sustentar o teto não é apenas mantê-lo de pé hoje; é assegurar que o valor gerado agora não comprometa a capacidade de gerar valor no futuro. É isso que a sustentabilidade acrescenta à governança: a perspectiva de longo

prazo. E a principal referência internacional para essa perspectiva é a Agenda 2030 das Nações Unidas e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)[50].

Há, porém, um risco que convém evitar desde o início: tratar os ODS como uma lista de referências formais, invocadas ao final de relatórios sem conexão com o trabalho efetivamente realizado. Para um colegiado de governança, a pergunta relevante não é "a qual dos dezessete objetivos podemos nos vincular?", mas "como as decisões que tomamos contribuem — ou deixam de contribuir — para o desenvolvimento sustentável?". A conexão autêntica parte da atuação concreta do colegiado e de seus resultados, não de um enquadramento posterior.

Essa conexão é mais direta do que pode parecer. O ODS 16 — Paz, Justiça e Instituições Eficazes — dialoga diretamente com o tema deste Guia. Instituições transparentes, responsáveis, íntegras e capazes de produzir resultados constituem o núcleo desse objetivo. Quando um colegiado fortalece sua governança, qualifica suas decisões e presta contas de seus resultados, contribui concretamente para sua realização.

O mesmo ocorre com o ODS 17 — Parcerias e Meios de Implementação. Arranjos interministeriais, redes de governança e instâncias de coordenação existem justamente para produzir resultados que nenhuma organização alcançaria isoladamente. Para colegiados dessa natureza, contribuir para o ODS 17 não é uma atividade adicional, mas parte de sua própria razão de existir.

Vale registrar uma particularidade brasileira. Aos dezessete objetivos globais da Agenda 2030, o Brasil decidiu somar, de forma voluntária, um décimo oitavo objetivo voltado à promoção da igualdade étnico-racial. Anunciado em 2023, o ODS 18 conta com institucionalidade própria no âmbito da Comissão Nacional para os ODS, por meio de câmara temática coordenada pelo Ministério da Igualdade Racial, em articulação com o Ministério dos Povos Indígenas[51].

Mais do que um objetivo específico, o ODS 18 funciona como uma lente transversal para a implementação da Agenda 2030 no contexto brasileiro. Seu propósito é assegurar que a promoção da igualdade étnico-racial e o

---

50 Agenda 2030 e os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, adotados pela ONU em 2015 (Resolução A/RES/70/1). O ODS 16 trata de paz, justiça e instituições eficazes; o ODS 17, de parcerias e meios de implementação.

51 O ODS 18 — Igualdade Étnico-Racial é iniciativa voluntária do Brasil, anunciada pelo Presidente da República na Assembleia Geral da ONU em setembro de 2023 e lançada oficialmente em novembro de 2024. Sua governança cabe à Câmara Temática do ODS 18 (criada em dezembro de 2023), no âmbito da Comissão Nacional para os ODS (CNODS), sob coordenação do Ministério da Igualdade Racial, em articulação com o Ministério dos Povos Indígenas, entre outros órgãos.

enfrentamento do racismo sejam considerados de forma integrada às demais políticas públicas e processos de governança. Para os colegiados, isso implica incorporar essa perspectiva às suas decisões, avaliando como suas deliberações podem ampliar ou reduzir desigualdades raciais e identificando oportunidades para promover inclusão, representatividade e equidade nos resultados produzidos pela ação estatal.

No MGI, a conexão entre governança, integridade e sustentabilidade encontra respaldo em seu próprio arcabouço institucional. Mais do que uma agenda adicional, a sustentabilidade integra a forma pela qual o Ministério compreende a geração de valor público no longo prazo. Esse compromisso está institucionalizado em dois níveis: a Política Institucional de Sustentabilidade do MGI (PIS-MGI), que estabelece a sustentabilidade como diretriz, e o Guia Prático de Sustentabilidade (GPS), que a traduz em metodologias e orientações aplicáveis. O colegiado, portanto, não precisa criar artificialmente sua relação com a Agenda 2030; cabe-lhe reconhecer e demonstrar como suas decisões contribuem para os objetivos institucionais e para os compromissos mais amplos assumidos pelo Estado brasileiro.

A conexão com o ciclo deliberativo recai sobre o degrau 6. Assim como a prestação de contas demonstra os resultados produzidos, a leitura pela ótica dos ODS permite evidenciar sua contribuição para objetivos de longo prazo. É nesse momento que a atuação do colegiado deixa de ser observada apenas por seus produtos imediatos e passa a ser compreendida por seus efeitos mais amplos sobre a sociedade e sobre a capacidade institucional do Estado de gerar valor de forma sustentável.

Os instrumentos de prestação de contas já discutidos neste Guia, como o iESGo e o Relato Integrado de Gestão, constituem espaços privilegiados para tornar essa contribuição visível e verificável.

Como fazer:

- Inverter a lógica de leitura dos ODS: em vez de buscar a qual objetivo vincular o colegiado, perguntar como suas decisões e resultados contribuem para o desenvolvimento sustentável.
- Reconhecer e explicitar, na prestação de contas, a contribuição natural dos colegiados para o ODS 16 (Instituições Eficazes) e, quando aplicável, para o ODS 17 (Parcerias e Cooperação Institucional).

- Incorporar a perspectiva da equidade — incluindo a dimensão da igualdade étnico-racial expressa pelo ODS 18 — na análise de decisões que afetem grupos, territórios ou populações de forma diferenciada.
- Demonstrar a contribuição para a Agenda 2030 nos instrumentos de prestação de contas e transparência do colegiado, tratando-a como parte dos resultados produzidos e não como mera referência protocolar.

4.7 Sustentabilidade que começa na própria reunião

Conecta-se a todo o ciclo — a coerência entre o que se decide e como se decide.

Há uma forma de sustentabilidade que não depende de grandes deliberações nem de vínculos explícitos com a Agenda 2030: aquela que se pratica na própria condução da reunião. É a dimensão mais cotidiana do tema — e, justamente por isso, a mais facilmente negligenciada. Um colegiado pode deliberar sobre políticas ambientais ambiciosas e, ao mesmo tempo, operar de modo esbanjador: imprimir centenas de páginas que ninguém lê, convocar para o presencial aquilo que o remoto resolveria ou consumir horas de trabalho em reuniões que poderiam ser mais objetivas. Há uma incoerência silenciosa nisso: decidir sobre sustentabilidade sem praticá-la na própria mesa.

A sustentabilidade da reunião não é uma questão estética nem um gesto simbólico. É uma questão de coerência. Um colegiado que leva a sério o valor público de longo prazo cuida também dos recursos — públicos — que sua própria operação consome: o tempo dos servidores, que é caro e finito; o papel e a energia; os deslocamentos; e a atenção, talvez o recurso mais escasso de todos. Cuidar desses recursos é, em pequena escala, exatamente o que a governança propõe em grande escala: não desperdiçar aquilo que pertence a todos.

Três frentes tornam a reunião mais sustentável — e todas dialogam com práticas que este Guia já recomendou por outras razões.

A reunião enxuta. Boa parte do desperdício nasce da reunião mal preparada: a que se prolonga porque a pauta não foi triada, a que se repete porque a anterior não decidiu ou a que reúne muitas pessoas para tratar de temas que poucos resolveriam. A materialidade (3.2) e a boa preparação (2.4) são também práticas de sustentabilidade. O colegiado que delibera apenas sobre o que importa consome menos tempo de todos. Sustentabilidade e eficiência, aqui, são a mesma realidade observada por ângulos distintos.

O digital como padrão. Distribuir materiais por meio eletrônico, manter atas e painéis de acompanhamento em formato digital e recorrer ao remoto ou ao híbrido quando a matéria não exige presença física reduzem consumo sem comprometer a qualidade deliberativa. A digitalização dos registros, defendida no Bloco 2 pela ótica da rastreabilidade, é também o que dispensa o uso desnecessário de papel.

A frequência adequada. Nem toda reunião precisa acontecer, e nem toda reunião precisa ser longa. Um colegiado que monitora adequadamente suas deliberações (degrau 5) descobre qual é a frequência necessária para cumprir sua função — nem tão rara que perca o fio condutor das decisões, nem tão frequente que se reúna por inércia. O calendário deliberativo bem planejado (2.4) é, em essência, uma forma de não desperdiçar o tempo coletivo.

Note o fio que conecta essas três frentes: nenhuma delas representa uma tarefa nova acrescentada ao colegiado. Todas são desdobramentos, sob a ótica da sustentabilidade, de práticas que o Guia já recomendou sob a ótica da qualidade — preparar bem, registrar digitalmente e monitorar para calibrar a frequência. A reunião sustentável não é a que faz mais; é a que faz melhor aquilo que já deveria fazer. E essa é, talvez, a forma mais consistente de sustentabilidade: aquela que se pratica antes de ser defendida.

Como fazer:

• Tratar a boa preparação e a materialidade como práticas de sustentabilidade: reunião enxuta e pauta bem triada consomem menos do recurso público mais escasso — o tempo.

• Adotar o digital como padrão: materiais, atas e painéis em formato eletrônico; presencial reservado ao que efetivamente exige presença.

• Calibrar a frequência e a duração das reuniões de acordo com as necessidades da pauta, evitando tanto a reunião que falta quanto a reunião que sobra.

• Buscar coerência entre o que o colegiado decide e a forma como opera: um colegiado que delibera sobre sustentabilidade e a pratica em sua própria rotina fala com mais autoridade; um colegiado que não a pratica enfraquece sua mensagem.

Síntese — sustentar o teto

Sustentar o teto

O essencial do bloco em uma olhada — uma ideia-chave por tema.

4.1 Conceito de risco

Risco é o efeito da incerteza sobre os objetivos — ameaça ou oportunidade. Cada tipo se liga a uma etapa do ciclo.

4.2 Apetite a risco

Definir de antemão quanto e que tipo de risco é tolerável; há um repertório de tratamento, não só aceitar ou recusar.

4.3 Monitoramento de riscos

Mesmo painel e retomada do degrau 5, com uma pergunta a mais: que riscos mudaram desde a última vez?

4.4 Integridade

Proteger a decisão da captura por interesse que não o público; no MGI, o Pró-Integridade institucionaliza esse cuidado.

4.5 Conflitos de interesse

Tratar impedimento e suspeição antes da decisão, não depois; declarar-se impedido é sinal de integridade.

4.6-4.7 Sustentabilidade

Conectar as decisões à Agenda 2030 (ODS 16, 17 e ODS 18 brasileiro) e praticar a sustentabilidade já na reunião.

A TESE DO BLOCO

Os três temas formam um sistema: o risco protege o valor contra o que o ameaça; a integridade protege a legitimidade de quem decide; a sustentabilidade assegura que o valor de hoje não se faça às custas do amanhã. Nenhum é assunto à parte — todos atravessam os degraus que o colegiado aprendeu a subir.

Os três temas formam um sistema: o risco protege o valor contra o que o ameaça; a integridade protege a legitimidade de quem decide; a sustentabilidade assegura que o valor de hoje não se faça às custas do amanhã. Nenhum é assunto à parte — todos atravessam os degraus que o colegiado aprendeu a subir.

Autodiagnóstico — o que sustenta nosso teto?

Responda com o colegiado: **sim**, **em parte** ou **não**. Cada “não” ou “em parte” mostra o que reforçar.

O que sustenta o nosso teto?

Responda com o colegiado: sim · em parte · não.

1	**Ao decidir temas relevantes, identificamos e registramos os riscos envolvidos?** se “não” ou “em parte” → reveja o item 4.1	○ Sim	○ Em parte	○ Não
2	**Temos clareza sobre quanto e que tipo de risco o colegiado aceita assumir?** se “não” ou “em parte” → reveja o item 4.2	○ Sim	○ Em parte	○ Não
3	**Conseguimos explicar a quem cada decisão relevante serve?** se “não” ou “em parte” → reveja o item 4.4	○ Sim	○ Em parte	○ Não
4	**Verificamos, na abertura, se há impedimentos quanto aos itens da pauta?** se “não” ou “em parte” → reveja o item 4.5	○ Sim	○ Em parte	○ Não
5	**Nossas reuniões praticam a sustentabilidade que ajudamos a promover?** se “não” ou “em parte” → reveja o item 4.7	○ Sim	○ Em parte	○ Não

Reflexão qualitativa — não substitui os instrumentos formais de gestão de riscos e integridade.

Em caso de dúvida sobre integridade ou conflito de interesses, o colegiado pode recorrer às instâncias do Pró-Integridade do MGI (4.4 e 4.5).

APÊNDICES

Apêndice A – Ferramentas práticas

Este Apêndice reúne os instrumentos práticos referidos ao longo do Guia, organizados em quatro frentes complementares: modelos para uso direto (A.1), perguntas orientadoras para a condução das reuniões (A.2), exemplos que ilustram a diferença entre o colegiado que apenas cumpre ritos e aquele que efetivamente gera valor público (A.3) e as ferramentas específicas para a governança interministerial (A.4). Os roteiros operacionais do MGI são apresentados na seção A.1; as ferramentas conceituais desenvolvidas ao longo do Guia podem ser localizadas por meio da referência cruzada apresentada ao final dessa mesma seção.

A.1 Modelos, roteiros e checklists

Os modelos a seguir têm caráter referencial e devem ser adaptados ao regimento e à dinâmica de trabalho de cada colegiado. Não funcionam de forma isolada; juntos, estruturam o ciclo operacional da governança colegiada.

O plano anual estabelece a pauta-base do exercício; a pauta da reunião qualifica os temas e organiza o tempo; a ata registra as deliberações, responsáveis e prazos; o painel assegura o acompanhamento entre reuniões e alimenta a pauta seguinte; e o lembrete de impedimentos atravessa todo o ciclo como salvaguarda permanente da integridade.

Para além destes modelos, a execução cotidiana do ciclo — da coleta da pauta à publicação da ata e à apuração dos índices de governança — encontra-se detalhada nos roteiros operacionais mantidos pela Coordenação-Geral de Governança Organizacional do MGI. São documentos internos de processo, revisados periodicamente, que indicam o que fazer, quem faz e em que prazo a cada etapa. O colegiado que precisar do detalhe procedimental pode consultá-los, em sua versão vigente, na página de governança do MGI.

Modelo de pauta-tipo. A pauta organiza a reunião e sinaliza previamente o que se espera de cada pessoa membra em cada item. Conforme desenvolvido no item 2.4, uma boa pauta cumpre três funções simultâneas: qualifica os

temas (distinguindo itens informativos, consultivos e deliberativos), assegura as condições formais para a realização da reunião (antecedência regimental, quórum e documentação de apoio) e considera aspectos de inclusão e acessibilidade.

Pauta da reunião

Modelo preenchível – o colegiado adapta ao seu regimento.

CONECTA-SE AO DEGRAU 1 - ITEM 2.4

♦ DELIBERATIVO ◐ CONSULTIVO ● INFORMATIVO

IDENTIFICAÇÃO

COLEGIADO | REUNIÃO Nº | DATA

HORÁRIO | LOCAL | FORMATO ☐ Presencial ☐ Híbrido ☐ Remoto

QUÓRUM ESPERADO · MEMBROS CONVOCADOS

TITULARES

SUPLENTES

1 ABERTURA · INFORMATIVO

- ☐ Verificação de quórum.
- ☐ Aprovação da ata anterior.
- ☐ Declarações de impedimento. ITEM 4.5

2 ACOMPANHAMENTO · INFORMATIVO

- ☐ Leitura do painel. ITEM 2.8
- ☐ Deliberação em atraso.

♦ ITENS DELIBERATIVOS — replicar por item

Item 3 ♦ DELIBERATIVO

TEMPO ESTIMADO ____ min

DESCRIÇÃO DO TEMA

♦ PERGUNTA DE DELIBERAÇÃO

RESPONSÁVEL PELA APRESENTAÇÃO

MATERIAL DE APOIO (ANEXO)

◐ ITENS CONSULTIVOS

Pontos levados a debate para amadurecimento, sem decisão imediata.

● ITENS INFORMATIVOS

Comunicações breves, sem deliberação.

ENCERRAMENTO

- ☐ Síntese das deliberações (responsável e prazo).
- ☐ Confirmação da próxima data: _____

ANEXOS

Notas técnicas · dados · alternativas · pareceres jurídicos.

Modelo de ata. A ata constitui o registro institucional da deliberação — não apenas do resultado alcançado, mas também do percurso decisório que o produziu. O item 2.6 desenvolve os elementos que qualificam esse registro: documentação da deliberação, síntese do debate e conexão com o ciclo deliberativo.

Ata da reunião

Espelha a pauta – registra por que se decidiu, não só o que.

↳ CONECTA-SE AO ITEM 2.6

CABEÇALHO

COLEGIADO | REUNIÃO Nº | DATA

LOCAL E FORMATO | HORA DE INÍCIO | HORA DE ENCERRAMENTO

PRESENÇAS E QUÓRUM

✓ Quórum confirmado

MEMBROS PRESENTES (T/S)

AUSÊNCIAS JUSTIFICADAS | CONVIDADOS

DECLARAÇÕES INICIAIS

☐ Impedimentos por conflito de interesse. 4.5

Ata anterior: ☐ Aprovada ☐ Com ressalvas

♦ REGISTRO DA DELIBERAÇÃO — um bloco por item • replicar

ITEM DA PAUTA | o percurso decisório, não só o resultado

① PERGUNTA DE DELIBERAÇÃO

② SÍNTESE DO DEBATE • DIVERGÊNCIAS REGISTRADAS

③ MODO DE DECISÃO

VOTAÇÃO SIMPLES: ☐ CONSENSO ☐ UNANIMIDADE

VOTAÇÃO NOMINAL: VOTOS FAVORÁVEIS | VOTOS CONTRÁRIOS | ABSTENÇÕES

④ DECISÃO TOMADA

⑤ RESPONSÁVEL | ⑥ PRAZO | CONEXÃO • RELATO INTEGRADO (3.4) • DECISÕES ANTERIORES

● ITENS INFORMATIVOS

Síntese da comunicação · encaminhamentos eventuais.

ENCERRAMENTO

☐ Confirmação coletiva da síntese das deliberações.

☐ Próxima reunião: _____

ASSINATURA E DISTRIBUIÇÃO

PRESIDÊNCIA | SECRETARIA-EXECUTIVA

DISTRIBUIÇÃO (DESTINATÁRIOS)

Modelo de painel de acompanhamento das deliberações. O painel assegura a continuidade entre reuniões e foi apresentado no item 2.8 como instrumento tanto de acompanhamento da execução quanto de verificação dos efeitos das deliberações. Sua estrutura é única; sua função, dupla. Deve ser mantido pela secretaria executiva, atualizado entre reuniões e distribuído juntamente com a pauta. Sua leitura inaugura cada reunião como item permanente da agenda.

Deliberação	Responsável	Prazo	Status	Evidência	Efeito verificado	Próxima retomada
[descrição curta]	[nome ou área]	dd/mm/aaaa	🟢 🟡 🔴	[comprovação]	[resultado verificado]	dd/mm/aaaa

A legenda de status deve ser utilizada de forma padronizada:

- 🟢 Verde: deliberação em andamento e dentro do prazo.
- 🟡 Amarelo: deliberação com sinais de desvio, exigindo retomada na reunião seguinte.
- 🔴 Vermelho: deliberação atrasada ou paralisada, demandando decisão imediata do colegiado.

Painel de acompanhamento

Mantido pela secretaria-executiva · atualizado entre reuniões · sua leitura inaugura cada reunião.

Estrutura única, função dupla

↳ CONECTA-SE AO DEGRAU 5 · ITEM 2.8

DELIBERAÇÃO	RESPONSÁVEL	PRAZO	STATUS	EVIDÊNCIA	EFEITO VERIFICADO	PRÓXIMA RETOMADA
Revisar o fluxo de pareceres técnicos	Secretaria-executiva	30/05/2026	✓ Em andamento	Memorando 12/2026	Prazo médio de parecer caiu 8 dias	Reunião nº 13

LEGENDA DO SEMÁFORO

- ✓ Em andamento — dentro do prazo.
- ! Desvio — sinais de desvio – retomar na próxima reunião.
- X Atrasada — atrasada ou paralisada — decisão imediata.

AS DUAS COLUNAS QUE FAZEM A DIFERENÇA

Efeito verificado materializa o monitoramento de resultados — a execução produziu o resultado esperado? Próxima retomada mantém a decisão visível e a traz de volta ao debate no momento certo. São elas que distinguem um painel de governança de uma simples lista de tarefas.

Uso: deliberações concluídas permanecem visíveis por ao menos um ciclo antes de migrarem para o histórico.

As colunas efeito verificado e próxima retomada distinguem um painel de governança de uma simples lista de tarefas. A primeira materializa o monitoramento de resultados, verificando se a decisão produziu o efeito esperado; a segunda assegura que a decisão permaneça visível e retorne ao debate no momento adequado. Recomenda-se que deliberações concluídas permaneçam visíveis no painel por pelo menos um ciclo antes de migrarem para o histórico.

Estrutura mínima do plano anual do colegiado. O plano anual organiza o ciclo de trabalho e responde à pergunta fundamental sobre o que merece o tempo coletivo do colegiado. Conforme desenvolvido no item 2.4 e em conexão com o item 3.1, sua estrutura mínima reúne cinco elementos essenciais.

Plano anual do colegiado

O ano em uma página — o diagnóstico que se encerra-va vira prioridade do ciclo que se inicia.

CONECTA-SE AO DEGRAU 1 · ITENS 2.4 E 3.1

1 · VÍNCULO

Plano estratégico, política institucional ou instrumento equivalente ao qual o colegiado se conecta.

2 · PAUTA BASE

TEMAS ESTRUTURANTES (COMPROMISSO DO ANO)	TEMA POR DEMANDA CORRENTE

3 · CALENDÁRIO

Marque os meses com reunião e registre a data.

JAN 12/01 ●	FEV ○	MAR 16/03 ●	ABR ○	MAIO 18/05 ●	JUN ○
JUL 13/07 ●	AGO ○	SET 14/09 ●	OUT ○	NOV 16/11 ●	DEZ ○

4 · AGENDA

ODS 16 — Paz, justiça e instituições eficazes

ODS 17 — Parcerias e meios de implementação

♦ ODS pertinente

5 · DIAGNÓSTICO

O elo que transforma diagnóstico em compromisso. Selecione as fragilidades dos instrumentos recentes para tratar no próximo ciclo:

IOG ACPG IMG IPC iESGo

Lembrete de declaração prévia de impedimentos. A declaração prévia de impedimentos constitui o mecanismo preventivo mais eficaz para o tratamento de conflitos de interesse, conforme discutido no item 4.5. Recomenda-se que o lembrete seja incorporado à convocação de todas as reuniões por meio de texto padronizado.

A.1 Lembrete de declaração prévia de impedimentos

↳ CONECTA-SE AO DEGRAU 2 • ITEM 4.5

01 · CARIMBO DE ABERTURA

PARA LER EM VOZ ALTA NA ABERTURA

Antes de iniciar as deliberações, recordo às pessoas membras o dever de declarar impedimento — quando houver interesse direto, pessoal ou funcional, no resultado de um item da pauta — ou suspeição — quando houver relação próxima com parte interessada quanto a algum item.

A pessoa membra que se declarar impedida ou suspeita deve afastar-se da deliberação do item correspondente — retirando-se da discussão e da votação —, com registro em ata.

02 · ANTES / DURANTE / DEPOIS

ANTES
● CAMINHO SEGURO

Verificação na abertura

A presidência abre espaço para as declarações antes de deliberar; isso protege a validade da decisão.

DURANTE
● CAMINHO SEGURO

Declarar-se e afastar-se

A pessoa impedida se manifesta e se retira da deliberação do item, com registro em ata.

DEPOIS
● CAMINHO DE RISCO

Conflito revelado tarde

Um conflito não declarado, revelado após a decisão, a contamina e pode anulá-la.

O modelo institucional deste lembrete cabe à Comissão de Ética do órgão. Em caso de dúvida, consultar os canais de prevenção de conflito de interesses da CGU.

BASE LEGAL – Lei nº 12.813/2013

O modelo institucional deve ser definido pela Comissão de Ética do órgão. Em situações de dúvida, podem ser consultados os canais de prevenção de conflito de interesses da Controladoria-Geral da União.

Ferramentas conceituais — referência cruzada para consulta rápida. Para facilitar a localização dos principais instrumentos conceituais no corpo do Guia:

- Tipos de risco aplicáveis a colegiados: *item 4.1*.
- Apetite a risco: *item 4.2*.
- Liderança da deliberação e escuta qualificada: *item 2.3*.
- Teste do “ODS decorativo”: *item 4.6*.
- Materialidade: *item 3.2*.
- Sustentabilidade da própria reunião: *item 4.7*.
- Instrumentos de diagnóstico (IOG, ACPG, IMG e IPC): *item 3.3*.

A.2 Perguntas orientadoras para reuniões

As perguntas abaixo organizam, em três momentos da reunião, o repertório operacional desenvolvido ao longo do Guia. São perguntas para uso direto da presidência, da secretaria executiva e das pessoas membras. Não exigem material adicional; exigem apenas a disciplina de serem formuladas em voz alta. Em conjunto, funcionam como um checklist deliberativo: quando aplicadas com regularidade, transformam rotina em método.

Antes da reunião — qualificação da pauta (item 2.4). A qualidade da reunião começa antes dela. A secretaria executiva e a presidência aplicam estas perguntas a cada ponto antes de incluí-lo na convocação:

- Há dados que sustentam a deliberação?
- Há alternativas formuladas para apreciação?
- Existe pergunta de deliberação formulada por escrito na nota técnica anexa?
- O tema cabe a este colegiado ou deve ser encaminhado a outra instância, em observância ao princípio da subsidiariedade (Portaria MGI nº 14/2024)?
- A pauta e os materiais foram enviados com a antecedência regimental necessária — e nunca na véspera?
- O formato e o horário da reunião permitem a participação efetiva de todas as pessoas membras, inclusive daquelas com responsabilidades de cuidado?

Durante a reunião — condução e fechamento de cada deliberação (itens 2.3, 2.5, 2.7 e 4.5). A reunião abre pela retomada do que já foi deliberado e encerra cada item com a tríade decisão–responsável–prazo.

Antes da abertura da pauta:

- Há declaração de impedimento por conflito de interesse?

Na retomada das deliberações anteriores:

- O que decidimos anteriormente está produzindo o efeito esperado?
- Existem sinais de desvio que ainda não se converteram em problema?
- Quais riscos identificados anteriormente precisam ser revisitados nesta reunião?

Antes da decisão de cada ponto:

- Qual é, exatamente, a pergunta que estamos deliberando?

No fechamento de cada ponto:

- Qual foi a decisão tomada?
- Quem é responsável pela implementação?
- Qual é o prazo?
- A deliberação contribui para qual ODS, e de que maneira concreta?

Antes de encerrar o item:

- A síntese registrada corresponde, de fato, ao que o coletivo decidiu?

Ao final da reunião — verificação de valor (itens 1.3 e 4.6). Antes do encerramento, a presidência aplica perguntas que ajudam a distinguir deliberação de mera formalidade:

- Da deliberação que acabamos de tomar, qual é a geração de valor para quem está na ponta?
- O que registramos em ata permite verificar, daqui a três meses, o que foi efetivamente feito com a decisão?
- Se removermos a referência aos ODS, a decisão muda? Se não muda, a Agenda 2030 não foi praticada — apenas citada.
- A próxima reunião começará pela retomada deste painel?

A.2 Perguntas orientadoras — os três momentos da reunião

↳ CONECTA-SE AOS ITENS 2.3 • 2.5 • 4.5

Cartão de mesa da presidência e da secretaria-executiva. Perguntas para serem ditas em voz alta.

1 ANTES

QUALIFICAÇÃO DA PAUTA • 2.4

- Há dados que sustentam a deliberação? Há alternativas formuladas?
- Existe pergunta de deliberação por escrito na nota técnica? O tema cabe a este colegiado ou deve ir a outra instância? (subsidiariedade — Portaria MGI nº 14/2024)
- A pauta e os materiais foram enviados com a antecedência regimental — e nunca na véspera?
- O formato e o horário permitem a participação de todas as pessoas membras, inclusive com responsabilidades de cuidado?

2 DURANTE

CONDUÇÃO E FECHAMENTO • 2.3 • 2.5 • 4.5

- Há declaração de impedimento? (na abertura)
- O que decidimos antes está produzindo o efeito esperado? Há sinais de desvio? Que riscos revisitar? (retomada do painel)
- Qual é, exatamente, a pergunta que estamos deliberando?
- No fechamento de cada ponto: qual foi a decisão? quem é responsável? qual o prazo? A deliberação contribui para qual ODS, e como?
- A síntese registrada corresponde ao que o coletivo decidiu?

3 AO FINAL

VERIFICAÇÃO DE VALOR • 1.3 • 4.6

- Qual é a geração de valor para quem está na ponta?
- O que registramos em ata permite verificar, daqui a três meses, o que foi feito?
- Se removermos a referência aos ODS, a decisão muda? Se não muda, a Agenda 2030 não foi praticada — apenas citada.
- A próxima reunião começará pela retomada deste painel?

A.3 Exemplos de boas práticas

Os exemplos abaixo ilustram, em formato sintético, situações em que as práticas apresentadas neste Guia produziram resultados concretos. O primeiro apoia-se em política pública documentada e verificável; os demais são situações típicas, construídas a partir de padrões observados em diagnósticos institucionais. São apresentados não como modelos a serem copiados, mas como direções a perseguir. Cada exemplo identifica os itens do Guia mobilizados e o desfecho observado.

Exemplo 1 — Quando o ODS deixou de ser decorativo. Em 8 de março de 2023, o Decreto nº 11.430/2023 — editado no contexto da regulamentação da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) — passou a exigir que contratos federais de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, em regra com 25 ou mais colaboradores, reservem, no mínimo, 8% das vagas para mulheres em situação de violência doméstica, com prioridade para mulheres pretas e pardas. A iniciativa, conduzida pelo MGI em articulação com o Ministério das Mulheres e posteriormente aperfeiçoada pelo Decreto nº 12.516/2025, não se encerrou na edição do ato normativo. Ao contrário, desdobrou-se em adesões de entes federativos, adaptações de sistemas de contratação, orientações operacionais e mecanismos permanentes de acompanhamento.

O aspecto mais relevante, contudo, não foi o instrumento jurídico em si, mas a forma como a política foi concebida e sustentada. Desde sua formulação, a medida foi vinculada a objetivos públicos de longo prazo, tornando explícita sua contribuição para o ODS 5 (Igualdade de Gênero), o ODS 8 (Trabalho Decente e Crescimento Econômico) e o ODS 18 (Igualdade Étnico-Racial, na prioridade conferida a mulheres pretas e pardas). Esses referenciais não apareceram como linguagem acessória nem como requisito formal de enquadramento. Foram incorporados como expressão dos resultados que se pretendia produzir e, portanto, como critério para orientar a implementação, acompanhar os efeitos e avaliar o sucesso da política ao longo do tempo.

A diferença é sutil, mas decisiva: a Agenda 2030 não foi utilizada para descrever a decisão depois de tomada; ajudou a orientar a própria decisão. Os ODS deixaram de ser uma referência decorativa e passaram a funcionar como parâmetro concreto de governança e geração de valor público.

Itens mobilizados: 4.6 (ODS e a atuação do colegiado) e 3.1 (alinhamento estratégico).

Exemplo 2 — Quando o painel impediu a perda. Em uma instância interministerial, uma deliberação aprovada em fevereiro previa entrega para julho. Em abril, durante a leitura rotineira do painel de acompanhamento, a secretaria executiva identificou status amarelo: a área responsável havia perdido o ponto focal originalmente designado.

O colegiado tratou do tema em poucos minutos, redefiniu o prazo e formalizou uma suplência institucional. Em julho, a entrega foi concluída.

Sem o painel, a deliberação provavelmente permaneceria invisível até uma cobrança do controle interno ou até que o efeito esperado deixasse de chegar à ponta.

Itens mobilizados: 2.8 (monitoramento) e 2.7 (implementação).

Exemplo 3 — Quando a divergência registrada fortaleceu a decisão. Em uma instância interministerial, representantes de diferentes órgãos divergiram quanto ao escopo de uma contratação estratégica. Em vez de reduzir a ata ao resultado, o colegiado registrou as posições divergentes, as ressalvas formuladas e os fundamentos apresentados por cada parte. O objetivo não era expor os participantes, mas preservar a integridade do processo decisório e a memória institucional da deliberação.

Meses depois, a decisão foi submetida ao escrutínio de órgão de controle. Sua consistência não decorria da inexistência de divergências, mas exatamente do contrário. O registro demonstrava que diferentes alternativas haviam sido examinadas, que riscos e consequências haviam sido ponderados e que objeções relevantes haviam sido efetivamente consideradas antes da formação do entendimento predominante. O que estava documentado não era apenas o resultado da deliberação, mas a qualidade do processo que o produziu. A ata permitia reconstruir o raciocínio coletivo, compreender por que determinados caminhos foram rejeitados e verificar os fundamentos que conduziram à decisão final.

A experiência revelou uma lição frequentemente esquecida na governança colegiada: legitimidade não se constrói pela ausência de discordância, mas pela capacidade de torná-la visível, compreensível e rastreável. Ao preservar as divergências e suas razões, a ata fortaleceu o consenso construído, ampliou a transparência do processo decisório e ofereceu à decisão uma base de sustentação muito mais sólida diante de questionamentos posteriores.

Itens mobilizados: 2.5 (deliberação e decisão) e 2.6 (registro e comunicação).

Exemplo 4 — Quando o diagnóstico virou compromisso. Um colegiado, ao analisar os resultados de seu Índice de Maturidade, constatou que a dimensão Monitoramento e Avaliação apresentava o desempenho mais baixo entre as avaliadas. O diagnóstico poderia ter gerado uma reação comum: criar controles, formular indicadores adicionais ou instituir mais uma ferramenta de acompanhamento. O colegiado seguiu outro caminho.

Em vez de multiplicar instrumentos, incorporou ao plano anual compromissos específicos voltados ao fortalecimento do monitoramento e incluiu novas linhas no painel de acompanhamento já existente, submetendo-as à mesma disciplina aplicada às demais deliberações. O foco não foi criar estruturas paralelas, mas utilizar com mais consistência as que já existiam.

No ciclo seguinte, a dimensão apresentou melhora. O resultado não decorreu da adoção de uma ferramenta mais sofisticada, mas da transformação do diagnóstico em compromisso verificável. O colegiado deixou de tratar a avaliação como fotografia do passado e passou a utilizá-la como orientação para a ação futura.

Itens mobilizados: 3.5 (leitura conjunta) e 3.6 (do diagnóstico ao compromisso).

Exemplo 5 — Quando a inclusão entrou na pauta antes do conteúdo. Uma Câmara Temática realizava suas reuniões sistematicamente no início da manhã. Em determinado encontro, uma pessoa membra registrou em ata uma observação simples, mas reveladora: aquele horário dificultava a participação efetiva de quem conciliava a atuação no colegiado com responsabilidades de cuidado familiar. A questão não dizia respeito ao conteúdo da pauta, mas à própria capacidade de participação das pessoas chamadas a deliberar.

A observação foi acolhida pela presidência e transformada em decisão coletiva. O horário das reuniões foi revisto, sem alteração de competências, estrutura ou recursos. Mudou-se apenas a forma de organizar o encontro.

Nos ciclos seguintes, ampliou-se a presença efetiva das pessoas membras e reduziu-se a necessidade de substituições por suplência. O resultado evidenciou que inclusão não se constrói apenas pelas decisões que o colegiado toma, mas também pelas condições concretas em que essas decisões são produzidas. Em alguns casos, a governança se fortalece não quando se acrescenta um novo tema à pauta, mas quando se revisa a forma como a própria pauta é organizada.

Itens mobilizados: 4.7 (sustentabilidade da reunião) e 2.4 (preparação da pauta).

Os cinco exemplos apresentam um traço comum: nenhum deles dependeu da criação de novos instrumentos, estruturas ou procedimentos. Em todos os casos, o colegiado trabalhou com os mecanismos que já possuía — pauta, ata, painel de acompanhamento e plano anual — e os utilizou de forma consistente para atravessar o piso da conformidade e avançar em direção à geração de valor público.

Essa é, talvez, a principal lição prática deste Guia. A efetividade da governança raramente decorre da multiplicação de ferramentas; ela nasce da capacidade institucional de utilizar bem aquelas que já existem. Entre o colegiado que apenas cumpre ritos e o colegiado que produz resultados, a diferença normalmente não está na sofisticação dos instrumentos, mas na qualidade com que eles são empregados para orientar decisões, acompanhar sua implementação, aprender com os resultados e corrigir a trajetória quando necessário.

A.4 Ferramentas para a governança interministerial

As cinco ferramentas a seguir respondem aos desafios sintetizados no quadro do item 1.9. Não eliminam as diferenças entre instituições — prioridades, culturas e linguagens próprias permanecem —, mas reduzem os custos de coordenação e tornam explícito o que, em um único órgão, a hierarquia e os fluxos internos costumam resolver de forma implícita. Como os demais modelos deste Apêndice, têm caráter referencial e devem ser adaptadas ao regimento de cada instância.

1. Mapa de objetivos compartilhados. Finalidade: alinhar os órgãos em torno de resultados comuns, reduzindo disputas sobre competências e responsabilidades.

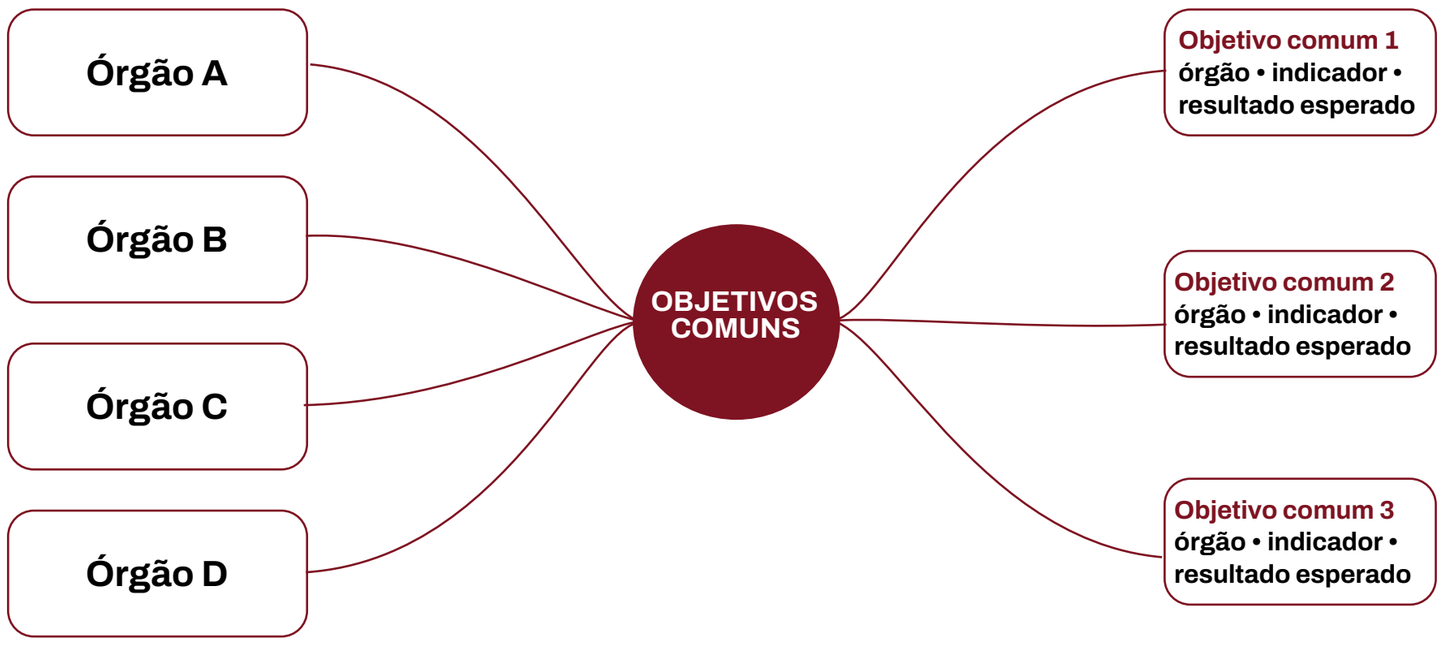
A pergunta que orienta seu preenchimento é: o que todos os órgãos representados nesta instância pretendem alcançar conjuntamente?

A.4 Mapa de objetivos compartilhados

Alinhar órgãos em torno de resultados comuns, reduzindo disputas sobre competências.
O que todos os órgãos representados pretendem alcançar conjuntamente?

↳ FERRAMENTA INTERMINISTERIAL • ITEM 1.9

01 • DIAGRAMA DE CONVERGÊNCIA
ÓRGÃOS PARTICIPANTES



02 • TABELA PREENCHÍVEL

OBJETIVO COMUM	ÓRGÃOS ENVOLVIDOS	INDICADOR	RESULTADO ESPERADO
Objetivo comum 1			
Objetivo comum 2			
Objetivo comum 3			

2. Ficha de proposição para deliberação. Finalidade: assegurar que cada tema chegue à mesa devidamente instruído, evitando discussões improvisadas. Conecta-se à preparação da pauta (item 2.4). Campos mínimos:

- Tema
- Problema a ser enfrentado
- Decisão requerida
- Impactos esperados
- Órgãos afetados
- Análise jurídica (quando aplicável)
- Prazo para manifestação prévia

A.4 Ficha de proposição para deliberação

Assegura que cada tema chegue à mesa devidamente instruído, evitando discussões improvisadas.

CONECTA-SE AO ITEM 2.4

01 TEMA

02 PROBLEMA A SER ENFRENTADO

03 DECISÃO REQUERIDA

04 IMPACTOS ESPERADOS

05 ÓRGÃOS AFETADOS

06 ANÁLISE JURÍDICA quando aplicável

07 PRAZO PARA MANIFESTAÇÃO PRÉVIA DATA-LIMITE

____ / ____ / _____

3. Matriz de papéis e responsabilidades. Finalidade: esclarecer quem coordena, executa, apoia e deve ser consultado em cada atividade, evitando lacunas de atuação. Recomenda-se preenchê-la em coerência com os perfis definidos no item 2.2 (presidência, secretaria executiva, membros e apoio técnico) e com os órgãos participantes.

A.4 Matriz de papéis e responsabilidades

Esclarece quem coordena, executa, apoia e deve ser consultado em cada atividade, evitando lacunas de atuação.

CONECTA-SE AO ITEM 2.2

Coordena Executa Apoia Consultado

ATIVIDADE	COORDENA	EXECUTA	APOIA	DEVE SER CONSULTADO
Elaboração da proposta EXEMPLO • PREENCHER	Órgão A	Órgão A	Órgão B	Demais membros
Atividade...				
Atividade...				
Atividade...				
Atividade...				
Atividade...				

4. Protocolo de coordenação interinstitucional. Finalidade: disciplinar a interação entre os órgãos, funcionando como o “acordo operacional” do colegiado. Pode definir:

- prazos para envio de documentos;
- responsáveis por consolidar contribuições;
- fluxo de validação interna de cada órgão;
- regras para deliberações urgentes;
- canais oficiais de comunicação.

5. Painel de monitoramento das deliberações. Finalidade: assegurar continuidade e memória decisória entre reuniões, mesmo diante da troca de representantes.

Adota-se aqui o mesmo modelo apresentado no item 2.8 — com as colunas *efeito verificado* e *próxima retomada* —, de modo a manter um único padrão de painel em todo o Guia e distinguir a execução da deliberação da verificação de seus resultados.

Deliberação	Responsável	Prazo	Status	Evidência	Efeito verificado	Próxima retomada

Apêndice B – Erros comuns e como evitá-los

A maturidade da governança colegiada não se constrói a partir de acertos isolados, mas da capacidade de identificar, corrigir e evitar a repetição de padrões que comprometem a qualidade das decisões.

Este Apêndice reúne os erros mais frequentemente apontados pelo Tribunal de Contas da União, pela Controladoria-Geral da União, pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e pelas referências técnicas adotadas neste Guia, organizando-os em três categorias: armadilhas frequentes (B.1), problemas estruturais (B.2) e sinais de baixa efetividade (B.3).

A cada erro corresponde uma resposta desenvolvida ao longo do Guia. O quadro a seguir oferece uma visão de conjunto e funciona como mapa de consulta rápida: ao reconhecer um problema, o colegiado pode localizar diretamente o item em que sua prevenção ou correção é tratada. As seções B.1 a B.3 aprofundam cada situação.

Armadilhas frequentes (B.1) — erros pontuais, de uma reunião ou de um item de pauta

Erro	Por que prejudica	Onde resolver
Pauta enviada na véspera	O material não é lido adequadamente e a decisão tende a ser improvisada.	2.4
Decisão sem pergunta formulada	A deliberação perde foco e o desfecho fica sujeito a interpretações divergentes.	2.5
Consenso confundido com silêncio	A ausência de objeção é tratada como concordância, mesmo quando ela não existe.	2.5
Decisão sem responsável e prazo	A deliberação se converte em intenção; ninguém responde pela execução.	2.6 e 2.7
Ata que apaga divergências	A decisão perde lastro argumentativo e se fragiliza diante do controle.	2.6
Conflito de interesse declarado tardiamente	Compromete a legitimidade e pode afetar a validade do ato deliberado.	4.5

Problemas estruturais (B.2) — erros que atravessam ciclos inteiros

Erro	Por que prejudica	Onde resolver
O colegiado que opera como ilha	As decisões deixam de dialogar com a estratégia institucional.	3.1
Dispersão de prioridades	Quando tudo é prioridade, nada efetivamente é.	3.2
Papéis indefinidos entre presidência e secretaria-executiva	Sobreposição de funções gera ineficiência, conflitos e paralisia.	2.2
Liderança que silencia	Produz consenso aparente e enfraquece a qualidade da deliberação.	2.3
Deliberação sem painel de acompanhamento	O colegiado perde memória e o monitoramento deixa de ocorrer.	2.8
Mitigação de risco genérica	Expressões como “elaborar plano” ou “acompanhar o tema”, sem responsável ou prazo, não reduzem risco algum.	4.2
Accountability sem Relato Integrado	A contribuição do colegiado não alcança os mecanismos formais de prestação de contas.	2.9 e 3.4
ODS decorativo	A Agenda 2030 é mencionada, mas não influencia a decisão.	4.6
Lacuna de materialidade	Temas relevantes permanecem fora da pauta.	3.2
Criação de instrumento paralelo	Multiplicam-se formulários e controles em vez de fortalecer o método existente.	3.6
Leitura isolada de um único instrumento	Diagnósticos parciais impedem compreender a trajetória completa do colegiado.	3.5

Sinais de baixa efetividade (B.3) — indícios cotidianos a reconhecer

Sinal	O que indica	Onde resolver
Os mesmos temas retornam sucessivamente sem avanço	Falta acompanhamento entre reuniões.	2.7 e 2.8
Pontos chegam sem fundamentação técnica	A preparação está sendo tratada como mera formalidade.	2.4
Reuniões encerram sem responsáveis e prazos definidos	O fechamento da deliberação não está consolidado.	2.6 e 2.7
Pessoas calam por receio hierárquico	O ambiente deliberativo está comprometido e há risco para a integridade da decisão.	2.3 e 4.4
Atas registram consensos que não existiram	Divergências estão sendo apagadas do processo decisório.	2.5 e 2.6
Áreas recebem decisões sem clareza sobre o que fazer	Falta definição de responsáveis e comunicação adequada.	2.6 e 2.7
Diagnósticos não chegam à pauta	O resultado das avaliações é arquivado em vez de utilizado.	3.5 e 3.6
Reuniões ocorrem em horários que excluem parte da composição	A participação efetiva do colegiado está comprometida.	2.4 e 4.7
Suplentes chegam sem preparação	A suplência é tratada como reserva, e não como mecanismo de continuidade institucional.	2.2
Relato Integrado é reconstruído apenas ao final do ciclo	Falta registro contínuo das contribuições do colegiado.	2.9 e 3.4
São criados instrumentos próprios quando já existem instrumentos adequados	Mais ferramentas estão substituindo o método e a disciplina de uso.	3.6

As seções seguintes desenvolvem cada um desses erros, explorando suas causas mais frequentes e as práticas que permitem preveni-los ou corrigi-los. Em comum, todos eles revelam uma mesma lição: a maior parte das fragilidades da governança colegiada não decorre da falta de instrumentos, mas do uso insuficiente ou inadequado daqueles que já estão disponíveis.

B.1 Armadilhas frequentes em colegiados. São erros de ocorrência pontual, que se manifestam em uma reunião ou em um item de pauta. Em geral, não nascem da má-fé, mas da ausência de método. Reconhecê-los cedo permite corrigi-los antes que se tornem padrão estrutural.

A pauta na véspera. Material distribuído sem antecedência mínima torna a reunião improvisada. É erro recorrentemente apontado em diagnósticos do TCU e da CGU sobre colegiados federais. Documentos enviados na véspera não foram lidos; pauta sem material de apoio favorece improvisação em vez de decisão qualificada. O item 2.4 estabelece o envio com a antecedência regimental — e nunca na véspera — como condição para que a reunião aconteça.

A decisão sem pergunta formulada. Transforma a deliberação em debate sem desfecho ou, pior, em decisão cuja interpretação fica sujeita à reconstrução posterior por cada parte. O item 2.5 estabelece a pergunta de deliberação por escrito, na nota técnica que acompanha cada item da pauta, como condição da deliberação preparada.

O consenso confundido com unanimidade silenciosa. O que se registra como consenso é, muitas vezes, a ausência de objeção em virtude da pressa, da hierarquia ou do desconhecimento. Consenso real, conforme o item 2.5, é construído na discussão, não na ausência de objeção. Silêncio prolongado em colegiado raramente significa concordância efetiva — é sinal de alerta, não de aprovação.

A decisão sem responsável. Transforma a deliberação em intenção. O efeito é conhecido: uma proposta aprovada cuja ata registra apenas “aprovada a proposta”, sem responsável, sem prazo, sem indicador — e que, meses depois, ou não foi executada, ou foi executada em direções divergentes por áreas diferentes, cada uma interpretando a decisão a seu modo. O item 2.7 estabelece a tríade decisão–responsável–prazo como requisito mínimo do encaminhamento, e o item 2.6 garante seu registro fiel na ata.

A ata que apaga divergências. Votos contrários, ressalvas e abstenções resumidos em fórmulas genéricas — “houve divergências” — fragilizam a deliberação e dificultam a implementação. O teste é simples: quem lê a ata entende por que se decidiu assim? Se não, falta debate. O item 2.6 estabelece que cada divergência seja registrada com identificação do membro ou do órgão.

O conflito de interesse declarado tardiamente. Quando o impedimento de um membro é levantado apenas no momento da votação, ou após a

deliberação, o ato fica comprometido. A Lei nº 12.813/2013 e o Decreto nº 1.171/1994 estabelecem o dever de declaração prévia. O item 4.5 prevê o lembrete na convocação como prevenção institucional — prevenção é mais eficaz que detecção. Importa registrar que a omissão dolosa de conflito existente pode caracterizar improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429/1992, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021.

B.2 Problemas de governança recorrentes. São erros estruturais, que se manifestam ao longo de ciclos inteiros e indicam que o colegiado está produzindo formalidade em vez de resultado. Sua correção exige mudança de método, não apenas ajuste pontual.

O colegiado que opera como ilha. Talvez o erro mais comum nos diagnósticos institucionais. Manifesta-se quando o planejamento do colegiado não se conecta ao plano estratégico do órgão, às políticas institucionais temáticas ou aos compromissos com a Agenda 2030 — operando, na prática, sem vínculo com o nível institucional maior. O Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU (2020) aponta o alinhamento estratégico como condição estrutural da governança. A resposta está no item 3.1: o planejamento anual abre pela explicitação do vínculo institucional.

A dispersão de prioridades. Observada pela OCDE em sua Recomendação sobre *Sound Public Governance* (2020) como falha sistêmica de governança pública, configura-se na aprovação simultânea de número elevado de prioridades — o que equivale, na prática, à ausência de hierarquização. Quando tudo é prioridade, nada o é. O item 3.2 desenvolve a materialidade como critério para distinguir o que merece o tempo do colegiado.

A indefinição de papéis entre presidência e secretaria executiva. Produz colegiados em que decisões substantivas são tomadas no preparo da pauta, ou em que a presidência opera como secretaria executiva, ou vice-versa. O Referencial do TCU trata da separação como princípio de governança. Erro próximo é o tratamento do suplente como assento de reserva, em vez de papel ativo na continuidade institucional. O item 2.2 desenvolve esses temas.

A liderança que silencia, em vez de mediar. Configura-se quando a presidência permite que uma fala domine, ou conduz a reunião de modo a desencorajar manifestação contrária. O resultado é o consenso aparente, sem deliberação efetiva. O item 2.3 estabelece a escuta qualificada como atributo da liderança.

A deliberação sem painel de acompanhamento. É o erro operacional mais frequente nos colegiados brasileiros. A análise da CGU sobre colegiados interministeriais identifica três padrões recorrentes: pauta deficiente, ausência de

acompanhamento e publicidade meramente formal. Nos próprios instrumentos de avaliação do MGI, a dimensão de Monitoramento e Avaliação figura, sistematicamente, como a de menor resultado. A resposta está no item 2.8: o painel de acompanhamento como ponto fixo de pauta.

A mitigação genérica que não mitiga. Observada na literatura técnica de gestão de riscos (ABNT NBR ISO 31000:2018 e o referencial COSO de gestão de riscos corporativos, 2017), manifesta-se em registros do tipo “definir grupo de trabalho”, “elaborar plano de ação” ou “buscar capacitação”, sem responsável, prazo ou indicador. A mitigação genérica é, na prática, ausência de mitigação. O item 4.2 desenvolve o tratamento de riscos com responsável e parâmetro definidos.

A *accountability* sem Relato Integrado de Gestão. Padrão observado em colegiados que produzem deliberação consistente, mas cuja contribuição para o valor público entregue pela organização não é narrada à sociedade. O Relato Integrado passa a ser reconstruído no fechamento do exercício, sem lastro de ata, ou produzido apenas para cumprir a Decisão Normativa TCU nº 198/2022, sem articulação com o trabalho efetivo do colegiado. Os itens 2.9 e 3.4 tratam do tema, este último com a conexão entre a deliberação e o Relato Integrado.

O ODS decorativo. Padrão tratado de forma explícita pelo Guia Prático de Sustentabilidade do MGI. Configura-se na abertura de reunião que cita a Agenda 2030 e na deliberação que segue como sempre seguiu. A resposta está no item 4.6, com o teste do ODS decorativo: se a remoção da menção aos ODS não muda a decisão, a Agenda 2030 não foi praticada — apenas citada.

A lacuna de materialidade. Conjunto de temas de alta relevância para a sociedade que o colegiado não pauta porque nunca investigou o que de fato importa. O Acórdão TCU nº 3.241/2013 — Segunda Câmara documenta um caso paradigmático: licitação conduzida sem critério de sustentabilidade ambiental, em descompasso com o princípio do desenvolvimento nacional sustentável então previsto na legislação de licitações da época (Lei nº 8.666/1993, hoje substituída pela Lei nº 14.133/2021, que manteve e reforçou esse princípio). A resposta está no item 3.2: a análise de materialidade como método para identificar o que merece a pauta.

A criação de instrumento paralelo. Ocorre quando o colegiado, ao se deparar com fragilidade apontada por diagnóstico, decide construir ferramenta própria — formulário, ficha, catálogo — em vez de operar sobre o plano anual, o painel

de acompanhamento e a pauta. Estrutura paralela tende a desaparecer no segundo ciclo. O item 3.6 prescreve o caminho oposto: o que falta ao colegiado, em regra, não é mais um formulário, mas o uso disciplinado do que já existe.

A leitura isolada de um único instrumento. Dá ao colegiado conforto enganoso. Um colegiado com todas as reuniões realizadas pode apresentar IOG satisfatório e, ao mesmo tempo, baixa maturidade nas dimensões mais exigentes do IMG — funcionar não é amadurecer. O item 3.5 desenvolve a leitura cruzada dos instrumentos como condição da interpretação adequada.

B.3 Sinais de baixa efetividade. São padrões que, isoladamente, podem parecer detalhes — mas, em conjunto, indicam que o colegiado está produzindo formalidade, não resultado. Diferentemente das categorias anteriores, esses sinais não nomeiam erros, mas se manifestam como indícios cotidianos a serem reconhecidos. Funcionam como um painel de alertas: quanto mais sinais o colegiado reconhecer em si, maior a urgência de revisitar as práticas do Guia.

Sinal observável	O que pode estar indicando	Item que responde
Os mesmos temas retornam reunião após reunião, sem avanço concreto.	Ausência de acompanhamento entre reuniões; deliberações sem responsável ou prazo definidos.	2.7 e 2.8
Pontos deliberativos chegam à reunião sem fundamentação técnica suficiente.	Preparação da pauta tratada como tarefa burocrática, e não como etapa substantiva da deliberação.	2.4
Reuniões são encerradas sem definição clara de responsáveis ou prazos.	O fechamento de cada deliberação não é prática consolidada; tríade decisão–responsável–prazo ausente.	2.6 e 2.7
Pessoas membras deixam de se manifestar por receio de contrariar superiores hierárquicos.	Ambiente de reunião comprometido; liderança que silencia em vez de mediar; risco à integridade.	2.3 e 4.4
Atas registram consensos que, na prática, não existiram durante a discussão.	Confusão entre consenso e ausência de objeção; divergências apagadas.	2.5 e 2.6
Áreas finalísticas recebem decisões sem clareza de mandato, prioridade ou orientação.	Decisão sem responsável definido; ausência de comunicação aos públicos impactados.	2.6 e 2.7

Sinal observável	O que pode estar indicando	Item que responde
Diagnósticos publicados (IOG, ACPG, IMG, iESGo) não chegam à pauta do colegiado.	Diagnóstico fora da pauta — relatório arquivado em vez de instrumento de evolução.	3.5 e 3.6
Reuniões ocorrem sistematicamente fora do horário que permite ampla participação.	Composição efetiva do colegiado comprometida; pessoas com jornada de cuidado excluídas.	2.4 e 4.7
O suplente comparece sem materiais lidos nem alinhamento prévio.	Suplente tratado como assento de reserva, não como papel ativo de continuidade.	2.2
O Relato Integrado de Gestão é reconstruído ao final do exercício, sem lastro de ata.	Ausência de registro contínuo da conexão entre deliberação e Relato Integrado.	2.9 e 3.4
O colegiado constrói formulários ou catálogos próprios em vez de usar os instrumentos existentes.	Criação de instrumento paralelo; tentativa de resolver com mais ferramenta o que se resolve com mais método.	3.6

Reconhecer-se em um ou outro sinal — e provavelmente em mais de um — é o ponto de partida para corrigir. A função deste agrupamento não é constatar fragilidade, mas oferecer ao colegiado o espelho institucional que permite identificá-la cedo e atuar sobre ela com método. O caminho da correção está nas práticas do Guia.

Apêndice C – Para se aprofundar

Este Apêndice reúne, em duas subseções, as referências citadas ao longo do Guia. A primeira (C.1) lista os marcos normativos vigentes; a segunda (C.2), os materiais técnicos, institucionais e de aprofundamento que complementam o repertório.

C.1 Referências normativas. As normas abaixo constituem o arcabouço vigente da governança da administração pública federal nas dimensões tratadas pelo Guia. A ordem segue do marco geral aos instrumentos temáticos.

Marco geral da governança pública. O Decreto nº 9.203/2017 institui a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e constitui o principal marco normativo do Guia.

Governança colegiada e institucionalização das instâncias de governança. O Decreto nº 12.002/2024 disciplina a governança e a gestão da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e estabelece as regras para criação, alteração, funcionamento, monitoramento e divulgação dos colegiados. O Capítulo VI define as finalidades dessas instâncias, os requisitos mínimos de seus atos institucionais e os parâmetros para sua composição, competências, funcionamento e acompanhamento, constituindo o principal marco normativo da governança colegiada tratado neste Guia.

Transparência e acesso à informação. A Lei nº 12.527/2011 estabelece a Lei de Acesso à Informação e o princípio da transparência ativa.

Contratações públicas e desenvolvimento sustentável. A Lei nº 14.133/2021, Nova Lei de Licitações e Contratos, eleva o desenvolvimento nacional sustentável a princípio do processo licitatório.

Integridade, conflitos de interesse e prevenção à corrupção. A Lei nº 12.813/2013 dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal. A Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) regula a responsabilização por atos de improbidade, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021. O Decreto nº 1.171/1994 estabelece o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. A Exposição de Motivos nº 37/2000 aprova o Código de Conduta da Alta Administração Federal.

Governança colegiada e arquitetura institucional do MGI e do ColaboraGov. A Portaria MGI nº 5.112/2026 institui o Comitê Ministerial de Governança (CMG) e os Comitês e Subcomitês Temáticos de Apoio à Governança do MGI. O Decreto nº 11.837/2023 institui o Centro de Serviços Compartilhados

(ColaboraGov). A Portaria MGI nº 14/2024 estabelece a governança do ColaboraGov, incluindo o princípio da subsidiariedade.

Sustentabilidade institucional. A Resolução CMG/MGI nº 3, de 8 de outubro de 2025, institui a Política Institucional de Sustentabilidade do MGI (PIS-MGI). A Resolução SG/MGI nº 4/2026 adota o Guia Prático de Sustentabilidade (GPS) como referencial comum no âmbito do ColaboraGov.

Direitos, cotas e ação afirmativa. O Decreto nº 11.430/2023, atualizado pelo Decreto nº 12.516/2025, estabelece a reserva de vagas em contratações públicas federais para mulheres em situação de violência doméstica, prioritariamente mulheres pretas e pardas, regulamentando dispositivos da Lei nº 14.133/2021.

Controle externo. A Instrução Normativa TCU nº 84/2020 estabelece normas para a tomada e a prestação de contas da administração pública federal.

A Decisão Normativa TCU nº 198/2022 estabelece normas complementares e disciplina o Relato Integrado de Gestão. O Acórdão TCU nº 1.205/2023 — Plenário autoriza o levantamento iESGo. O Acórdão TCU nº 3.241/2013 — Segunda Câmara trata da adoção de critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações.

C.2 Materiais complementares. Os materiais a seguir aprofundam o repertório técnico e operacional do Guia, organizados em cinco frentes: referenciais técnicos nacionais, referenciais internacionais, instrumentos institucionais do MGI, instrumentos do TCU, e plataformas e portais oficiais.

Referenciais técnicos nacionais. O Tribunal de Contas da União mantém o Referencial Básico de Governança Organizacional (2020) e o Referencial Básico de Gestão de Riscos (2018) — as principais sínteses operacionais para a administração pública federal.

A Associação Brasileira de Normas Técnicas publicou um conjunto de normas aplicáveis: a ABNT NBR 17265:2026 — primeira norma técnica brasileira de governança pública, estruturada nas funções de avaliar, direcionar e monitorar; a ABNT NBR ISO 31000:2018 — diretrizes para a gestão de riscos; a ABNT NBR ISO 37000:2021 — governança de organizações, com foco em geração de valor sustentável; a ABNT NBR ISO 37301:2021 — sistemas de gestão de compliance; a série ABNT PR 2030, em especial a PR 2030-1:2024 (conceitos e modelo de avaliação) e a PR 2030-2:2024 (diretrizes para determinação da materialidade); e a ABNT NBR ISO 26000:2010 — diretrizes de responsabilidade social.

Referenciais técnicos internacionais. A Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública (2017) organiza a integridade em três eixos — cultura, sistema e prestação de contas.

A Recomendação da OCDE sobre *Sound Public Governance* (2020) apresenta princípios estruturantes da boa governança pública, com aplicação direta à atuação de instâncias colegiadas.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), ratificada pelo Brasil, é o marco multilateral do tema.

O referencial COSO mantém duas referências centrais: o *Internal Control — Integrated Framework* (2013), sobre controles internos, e o *Enterprise Risk Management — Integrating with Strategy and Performance* (2017), sobre gestão de riscos integrada à estratégia.

Instrumentos do MGI. O MGI mantém um conjunto articulado de instrumentos para a governança de seus colegiados internos e do ColaboraGov. Os sumários executivos do IOG, da ACPG e do IMG são publicados pela Coordenação-Geral de Governança Organizacional.

A página de governança do MGI reúne metodologias, periodicidade e resultados publicados dos índices, além dos regimentos internos vigentes dos colegiados e seus modelos de ata. O painel dos colegiados de governança do MGI apresenta resultados de monitoramento por colegiado.

Em sustentabilidade, o Guia Prático de Sustentabilidade (GPS) funciona como referencial comum do MGI e dos ministérios do ColaboraGov; o Plano de Logística Sustentável do MGI é o instrumento de gestão alinhado às diretrizes dos ODS, complementado pela Portaria SEGES/MGI nº 8.678/2021, modelo de referência do Plano de Logística Sustentável.

Em integridade, o Plano de Integridade do MGI apresenta diagnóstico, taxonomia de riscos e medidas de prevenção e enfrentamento aplicáveis ao Ministério.Em prestação de contas institucional, a página Gestão da Prestação de Contas reúne os principais instrumentos, metodologias, orientações e produtos utilizados pelo MGI para promover a transparência e a prestação de contas à sociedade, em conformidade com os referenciais do Tribunal de Contas da União (TCU). O ambiente disponibiliza documentos de apoio à elaboração do Relatório Integrado de Gestão, manuais, formulários, apresentações e roteiros operacionais, além do Índice de Conformidade e Maturidade em Transparência e Prestação de Contas (IPC), ferramenta gerencial desenvolvida pelo Ministério para avaliar a conformidade e a maturidade institucional nessa

temática. A página também reúne painéis de monitoramento, documentos de referência e boas práticas compartilhadas com os ministérios participantes do ColaboraGov, consolidando-se como repositório institucional para a gestão da transparência, da accountability e da prestação de contas.

Instrumentos do TCU. O Tribunal de Contas da União mantém dois instrumentos centrais para o tema do Guia. O iESGo — Índice ESG (ambiental, social e governança) — é produzido pela Secretaria de Controle Externo de Governança, Inovação e Transformação Digital do Estado (SecexEstado), em ciclos definidos pelo Tribunal, e sucedeu o antigo iGG ao integrar a avaliação da governança às dimensões de sustentabilidade social e ambiental.

O Relato Integrado de Gestão, disciplinado pela Decisão Normativa TCU nº 198/2022, organiza a prestação de contas anual segundo o modelo de relato integrado.

Ambos podem ser acessados, com metodologias e devolutivas, no portal do Tribunal de Contas da União.

Plataformas e portais institucionais. A Plataforma da Agenda 2030 no Brasil reúne os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, as metas nacionalizadas e o acompanhamento dos indicadores.

A Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS) disponibiliza composição, resoluções e câmaras temáticas, incluindo a do ODS 18.

O portal do ODS 18 — Igualdade Étnico-Racial, mantido pelo Ministério da Igualdade Racial, inclui o Glossário de Termos do ODS 18.

O portal oficial do ColaboraGov reúne regimento, composição e agendas das instâncias do Centro de Serviços Compartilhados.

As referências aqui reunidas constituem ponto de partida, não destino.

O cenário normativo e técnico da governança pública evolui de forma contínua — novas resoluções, acórdãos, normas técnicas e diagnósticos surgem a cada ciclo. Recomenda-se ao colegiado, como rotina simples, designar membro ou equipe da secretaria executiva para acompanhar as atualizações dos principais portais institucionais e levá-las à reunião quando relevantes.

A maturidade de um colegiado passa também pela atualização permanente de seu repertório de referência.

Apêndice D – Das oficinas ao Guia: achados e respostas

Este apêndice devolve aos colegiados o que eles próprios levantaram. Reúne os achados das duas oficinas de construção coletiva — uma com os colegiados do MGI, outra com as instâncias do ColaboraGov, realizadas entre abril e maio de 2026 — e os conecta aos pontos do Guia que respondem a cada um. As falas vêm de cartões manuscritos e anônimos: o que aparece aqui é o diagnóstico de quem opera os colegiados no dia a dia.

Cada linha vai do problema sentido na prática à orientação correspondente e ao item do Guia onde aprofundar.

Os achados se concentram em torno de um núcleo recorrente nas duas oficinas — acompanhar/monitorar decisões, engajar titulares e integrar instâncias —, mas valem para qualquer colegiado que queira passar da conformidade formal à geração de valor público.

O que a oficina levantou	O que fazer	No Guia
Monitoramento. As decisões são tomadas, mas não acompanhadas: não se sabe quem executa, em que prazo e com que efeito. Foi a fragilidade mais citada nas duas oficinas.	Painel de acompanhamento como item fixo de pauta; abrir cada reunião revisando as pendências anteriores, com responsável, prazo e efeito verificado.	2.8 · 2.9 · Ap. A
Presença e engajamento. Titulares faltam, a suplência vira regra e parte decide sem domínio da pauta.	Regra de presença e substituição por ausências repetidas; voto mínimo; indicação por perfil, não só por cargo.	2.2 · 2.3 · 1.10
Governança × gestão. Confunde-se direcionar com executar; a cultura trava a implementação do que se delibera.	Reafirmar, na abertura, que governança direciona e gestão realiza; investir em onboarding e na clareza do propósito de cada comitê.	1.4 · 1.10 · 2.5
Comunicação. A informação se dispersa, as equipes técnicas ficam no escuro e o próprio arranjo é pouco conhecido.	Plano de comunicação por comitê; publicar pautas e decisões para além dos membros, em linguagem objetiva.	2.6 · 2.9

O que a oficina levantou	O que fazer	No Guia
Integração. Instâncias que tratam de temas vizinhos se sobrepõem e desconhecem o que as outras fazem, gerando retrabalho.	Reuniões conjuntas e plenários virtuais para o debate prévio; rodízio de relatos; consolidação dos instrumentos de monitoramento.	1.9 · A.4
Preparação da pauta. Pautas chegam tardias, incompletas ou longas demais, sem instrução técnica suficiente.	Briefing antecipado; ficha de proposição por pauta, com problema, alternativas, prazo e forma de monitoramento; triagem do que é deliberativo.	2.4 · 2.5 · Ap. A
Riscos e integridade. Decidem-se temas sem embasamento; falta política de riscos e verificação de impedimentos.	Checar impedimentos e conflitos de interesse na abertura; manter e divulgar um mapa de riscos por colegiado.	4.1–4.5
Valor público. As entregas não chegam ao cidadão; falta escuta das partes interessadas, leitura de impacto e representatividade.	Levar materialidade, ODS e ESG à pauta e à prestação de contas, incluindo diversidade e representatividade (gênero e raça) na composição e nas lideranças.	3.2 · 4.6 · 4.7

MINISTÉRIO DA
GESTÃO E DA INOVAÇÃO
EM SERVIÇOS PÚBLICOS

GOVERNO DO
BRASIL
DO LADO DO POVO BRASILEIRO