

ALDEN MANGUEIRA DE OLIVEIRA

**GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO
SOB O PRISMA DO CONTROLE EXTERNO:**
a experiência do Tribunal de Contas da União (TCU) na
avaliação das políticas públicas e na indução do seu
aperfeiçoamento como alavanca ao Desenvolvimento Nacional

Trabalho de Conclusão de Curso - Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia.

Orientador: Cel Int Aer R/1 ILTON Agostinho de Oliveira.

Rio de Janeiro
2015

Este trabalho, nos termos de legislação que resguarda os direitos autorais, é considerado propriedade da ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG). É permitido a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que sem propósitos comerciais e que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos expressos neste trabalho são de responsabilidade do autor e não expressam qualquer orientação institucional da ESG

Assinatura do autor

Biblioteca General Cordeiro de Farias

Oliveira, Alden Mangueira de.

Governança no setor público sob o prisma do controle externo: a experiência do Tribunal de Contas da União (TCU) na avaliação das políticas públicas e na indução do seu aperfeiçoamento como alavanca do desenvolvimento nacional / Auditor Federal de Controle Externo Alden Mangueira de Oliveira. - Rio de Janeiro : ESG, 2015.

178 f.: il.

Orientador: Cel Int Aer R/1 ILTON Agostinho de Oliveira.

Trabalho de Conclusão de Curso – Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE), 2015.

1. Governança Pública. 2. Controle Externo. 3. Políticas Públicas. 4. Desenvolvimento Nacional. I. Título.

Dedico este particular reconhecimento aos meus amados familiares, fazendo-o nas pessoas dos meus pais João Bosco e Maria, da minha esposa Simone, dos meus filhos Gabriella e Guilherme, da minha nora Thais, do meu irmão Marcelo e da sua esposa Romaira, pelos permanentes incentivo, apoio incondicional, renúncia do convívio, e compreensão ilimitada, alicerces do alcance deste importante objetivo profissional na Escola Superior de Guerra.

AGRADECIMENTOS

Aos meus professores dessa caminhada terrena, por terem sido responsáveis por parte considerável da minha formação e do meu aprendizado.

Aos estagiários da Turma “Destinos do Brasil”, a melhor de todos os tempos do CAEPE, pelo convívio alegre, harmonioso e sincero de todas as horas.

*Ao Corpo Permanente da ESG, e em especial ao seu Comandante, Tenente-Brigadeiro-do-Ar Rafael **Rodrigues Filho**, ao Diretor do Curso, Brigadeiro Intendente Marcos Antônio Diniz **Chagas**, e ao orientador do Trabalho de Conclusão do CAEPE, Coronel Intendente R1 Aer **Ilton** Agostinho de Oliveira, pelo apoio, e pelos ensinamentos e orientações que me fizeram refletir, cada vez mais, sobre a importância de se estudar o Brasil com a responsabilidade cívica de ter que contribuir para a melhoria das condições da nossa sociedade.*

Cada dia que amanhece assemelha-se a uma página em branco, na qual gravamos os nossos pensamentos, ações e atitudes. Na essência, cada dia é a preparação de nosso próprio amanhã.

Chico Xavier

RESUMO

Esta monografia aborda os mecanismos de governança aplicados ao setor público como ferramentas primordiais a tornar o Estado brasileiro mais eficaz, eficiente e efetivo na execução das políticas públicas e, assim, agir como indutor do desenvolvimento nacional, à semelhança do que ocorre com a introdução de mecanismos de governança corporativa nas companhias abertas, que além de garantir os interesses dos proprietários, também alavanca o desempenho das empresas, com reflexos favoráveis às economias dos países em que operam. O objetivo deste estudo é, a partir do diagnóstico da governança de políticas e programas governamentais brasileiros, realizada com base em trabalhos de fiscalização conduzidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), fornecer subsídios que sirvam de amparo para o fomento da governança no setor público nacional, apto a atender às necessidades do país. A metodologia adotada comportou uma pesquisa bibliográfica e documental, visando buscar referenciais teóricos, além da experiência do autor como gestor e Auditor Federal de Controle Externo do TCU. O campo de estudo centrou-se na dimensão do controle na governança pública, embora no decorrer do trabalho tenha tangenciado conceitos e abordagens da governança corporativa e de outras dimensões da governança estatal. Os principais tópicos são: origem e características da governança corporativa e da governança no setor público; a dimensão **controle** da governança no setor público e o papel do TCU nesse diapasão, orientando e induzindo a melhoria das políticas governamentais; e apresentação dos resultados de trabalhos executados pela entidade de fiscalização superior na avaliação da governança de políticas e programas governamentais, com alguns indicativos da melhoria destas e da indução do desenvolvimento nacional. A conclusão reúne os principais argumentos e recomendações discorridos no trabalho, enfatizando a necessidade de cada vez maior implementação, no setor público brasileiro, de mecanismos de governança como instrumentos eficazes do aperfeiçoamento das políticas públicas, reforçando, desse modo, o papel indutor do TCU nesse caminho do incremento do desenvolvimento nacional.

Palavras chave: Governança Pública. Controle Externo. Políticas Públicas. Desenvolvimento Nacional.

ABSTRACT

This work addresses the governance mechanisms applied to the public sector as the primary tools to make the Brazilian government more efficacious, efficient and effective on the implementation of public policies as well as act as a backer of national development, in similarity to what occurs with the introduction of corporate governance mechanisms in public companies, which will guarantee the interests of the owners, also boosts the performance of companies with favorable consequences to the economies of the countries in which they operate. The objective of this study is, from the diagnosis of the governance of public policies and Brazilian government programs, which is based on the analysis and inspections conducted by the The Federal Audits Court (TCU), to provide subsidies for backing the promotion of governance in the sector national audience, in order to meet the country's needs. The methodology used was both bibliographical and documentary research, aiming to seek theoretical frameworks, as well as the author's experience as a manager and Federal External Auditor at TCU. The field of study was centered in the dimension of the control in public governance, although during the process concepts and approaches to corporate governance and other aspects of state governance ended up also being brought to discussion. The main topics are: origin and characteristics of corporate governance and governance in the public sector; governance dimension of control in the public sector and the role of TCU this vein, guiding and leading to improvement of government policy; and the presentation of the results of the work performed by the TCU entity in evaluating the governance of government policies and programs, with some indications of its improvements and national development induction. The conclusion brings together the main arguments and recommendations developed by this study, emphasizing the need for increasing implementation in the Brazilian public sector governance mechanisms as effective instruments of the improvement of public policies, strengthening, thereby, TCU's role in the path of national development growth.

Keywords: Public governance. External control. Public politics. National development.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1	Possível impacto da governança corporativa nas companhias.....	18
FIGURA 2	Relação entre governança e gestão	27
FIGURA 3	Sistema de governança corporativa	31
QUADRO 1	Diferenças significativas entre as organizações privadas e os setores público tradicional e público contemporâneo	40
FIGURA 4	Modelo de relacionamento principal-agente no setor público	42
FIGURA 5	Elementos da governança no setor público	45
FIGURA 6	Relacionamento entre os princípios da boa governança no setor público.....	50
FIGURA 7	Modelo de governança aplicado ao setor público	52
GRÁFICO 1	Distribuição de frequência de iGovTI	153

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Ambiente situacional de relacionamento entre o principal e o agente.....	93
Tabela 2	Crescimento da despesa de pessoal e da quantidade de servidores da União (civis e militares ativos)	130

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ANA	Agência Nacional de Águas
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANAO	Australian National Audit Office
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANOp	Auditoria de Natureza Operacional
BCGC	Belgian Corporate Governance Committee
BEP	Banco do Estado do Piauí
BESC	Banco do Estado de Santa Catarina
BGU	Balanço Geral da União
CEO	Chief Executive Officer
CCPR	Casa Civil da Presidência da República
CD	Câmara dos Deputados
CGU	Controladoria-Geral da União
CHESF	Companhia Hidroelétrica do São Francisco
CIPFA	Chartered Institute of Public Finance and Accountancy
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
Cobit	Control Objectives for Information and Related Technolog
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Com- mission
CNJ	Conselho Nacional e Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
Dnit	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
ECGI	European Corporate Governance Institute
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
EFAMA	European Fund and Asset Management Association
EFM	Encargos Financeiros da União com os Militares Inativos e seus Pensionistas

ENCTI	Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação
FUFRO	Fundação Universidade Federal de Rondônia
GS/PR	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIES	Programa de Financiamento Estudantil
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GC	Governança Corporativa
GesPública	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
GP	Governança Pública
IAGO	Instituto Argentino para el Gobierno de las Organizaciones
IFRJ	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro
Infraero	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBO	Ibovespa
ICGN	International Corporate Governance Network Saffron House
IFC	Corporação Financeira Internacional
IGC	Índice de Governança Corporativa
iGG	Índice de Governança Pública
IGov	Índice de Governança Corporativa
IGovSeg	Índice de Governança em Segurança Pública
IGovTI	índice de governança de tecnologia da informação
IIA	Institute of Internal Auditors
IPO	Oferta Pública Inicial
iSA-Gov	Índice de Maturidade de Sistemas de Avaliação de Programas Governamentais
Isaca	Information Systems Audit and Control Association
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
Minc	Ministério da Cultura

MJ	Ministério da Justiça
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MT	Ministério dos Transportes
NEI	Nova Economia Institucional
NPM	New Public Management
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PBF	Programa Bolsa-Família
Petrobras	Petróleo Brasileiro S/A
PIB	Produto Interno Bruto
PLPNE	Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação
PND	Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária
Proinfância	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
Prouni	Programa Universidade Para Todos
PPA	Plano Plurianual
RGPS	Regime Geral da Previdência Social
RPPS	Regime Próprio da Previdência Social
SEP	Secretaria Especial de Portos
SID	Sistema Integrado da Dívida Pública
Siorg	Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal
SF	Senado Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TRF/4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
TRT/13	Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região
TST	Tribunal Superior de Trabalho
UFPI	Universidade Federal do Piauí
UNIFAP	Universidade Federal do Amapá

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	PROBLEMA, OBJETIVOS, JUSTIFICATIVA, HIPÓTESE E LIMITAÇÕES DA PESQUISA	19
1.2	METODOLOGIA DO TRABALHO	21
2	A GOVERNANÇA CORPORATIVA	23
2.1	O VOCÁBULO “GOVERNANÇA”	23
2.2	FUNDAMENTOS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA.....	25
2.3	MODELAGENS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA	29
2.4	PRINCÍPIOS BÁSICOS EM GOVERNANÇA CORPORATIVA	31
3	A GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO	36
3.1	CONTEXTO DA GOVERNANÇA PÚBLICA	36
3.2	CONCEITO E CARACTERÍSTICAS DA GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO.....	40
3.3	DIMENSÕES E MODELO DE GOVERNANÇA PÚBLICA.....	50
4	A DIMENSÃO DO CONTROLE NA GOVERNANÇA PÚBLICA E A ATUAÇÃO DO TCU	54
4.1	ASPECTOS SUPERFICIAIS DA FUNÇÃO DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	54
4.2	ATRIBUIÇÕES PRINCIPAIS DO TCU NO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO	55
4.3	O TCU E O CONTROLE EXTERNO DA GOVERNANÇA PÚBLICA.....	57
4.4	PRINCIPAIS TRABALHOS DE FISCALIZAÇÃO CONDUZIDOS PELO TCU SOBRE GOVERNANÇA PÚBLICA	60
4.4.1	Governança pública	60
4.4.2	Pessoal, liderança e ética	62
4.4.3	Gestão e avaliação de riscos	62
4.4.4	Transparência, divulgação de informações e participação das partes interessadas	63
4.4.5	Fidedignidade das informações	63
4.4.6	Segurança das informações e governança de TI	63
4.4.7	Avaliação de programas	64
4.4.8	Planejamento e correção de rumos	64

4.4.9	Relatórios de fiscalização temáticos e sistêmicos.....	65
4.4.10	Outros trabalhos.....	65
5	CONCLUSÃO	67
	REFERÊNCIAS	76
	APÊNDICE 1 – MARCOS TEÓRICOS DA GOVERNANÇA - AS QUATRO TEORIAS	91
	APÊNDICE 2 – ALGUNS ESCÂNDALOS FINANCEIROS CONTEMPORÂNEOS	99
	APÊNDICE 3 – BREVE HISTÓRICO SOBRE O CONTROLE EXTERNO BRASILEIRO E O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	104
	APÊNDICE 4 – NATUREZA, ATRIBUIÇÕES, COMPOSIÇÃO E FUNÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	107
	APÊNDICE 5 – COMPÊNDIO AMPLIADO DE TRABALHOS EM GOVERNANÇA PÚBLICA REALIZADOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	111

1 INTRODUÇÃO

O desempenho do Estado brasileiro e a qualidade dos serviços públicos por ele ofertados à sociedade decorrentes da implementação das políticas governamentais têm se mostrado, na recente história nacional, muito baixos, apesar de o Brasil possuir ainda o 7º Produto Interno Bruto (PIB) mundial – sem embargo da crise que assola nossa economia - e ter uma das mais altas cargas tributárias do mundo, quase 33,4% de todas as riquezas produzidas¹.

A constatação, generalizada no seio da população pátria, e mesmo no exterior, reflete a existência do que a literatura denomina “problemas de governança”.

Até recentemente, problemas de governança sempre eram referidos a conflitos verificados entre os proprietários e os gestores na administração das grandes corporações empresariais, especialmente as de capital aberto. Esses problemas tratavam, basicamente, da existência de um descasamento entre os interesses dos que administravam os recursos das empresas (os agentes) e daqueles que detinham a sua propriedade (os donos, ou acionistas), o que provocava, regra geral, perda de valor das empresas.

Tais divergências avultaram de importância na metade da década de 80 do século XX, quando o mundo assistiu, como decorrência, a uma série de escândalos financeiros que abalaram a credibilidade das corporações no mercado de capitais. Essas ações levaram governos e os órgãos independentes setoriais de fiscalização a fomentarem, a partir dos anos 90, mecanismos de governança, denominada corporativa, destinados a solucionar aqueles conflitos entre o agente e o principal. Algumas fraudes foram especialmente ruinosas para a economia mundial².

¹ A estimativa da carga tributária do Brasil corresponde à razão entre a arrecadação tributária total pelas três esferas de governo - União, estados e municípios -, sem deduções das transferências ao setor privado da economia, como subsídios, benefícios da seguridade social e saques do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e o PIB. Assim, de acordo com o Relatório que fundamentou a decisão preliminar exarada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) acerca da apreciação preliminar sobre as contas do Governo da República, exercício 2014, o PIB brasileiro, nesse exercício, foi de cerca de R\$ 5.521,3 bilhões, e arrecadação tributária da ordem de R\$ 1.844,05 bilhões (sendo R\$ 1.219,50 bilhões da esfera federal, R\$ 501,12 bilhões da esfera estadual e R\$ 118,12 bilhões da esfera municipal), o que leva ao resultado de 33,4% de carga tributária (TCU, 2015i, p.19).

² Um dos casos emblemáticos foi o da Enron Corporation, companhia de energia norte-americana localizada em Houston, Texas, que foi à falência em 2001 em razão de fraudes fiscais e contábeis perpetradas pelos seus executivos, esquemas ilícitos esses que lesaram uma imensa gama de investidores. Para mais detalhes sobre esse e outros escândalos financeiros, confira-se o Apêndice 1.

A partir daí diversos autores passaram a sustentar que a introdução de mecanismos de governança corporativa nas companhias, além de garantir os interesses dos proprietários, também impulsiona o desempenho das empresas, com reflexos favoráveis ao crescimento das economias dos países em que operam.

Sobre o tema, Siffert Filho (1998) afirma o seguinte:

Um conjunto de estudos está sendo realizado, no âmbito da Nova Economia Institucional (NEI), privilegiando o papel exercido pelas instituições em relação ao desenvolvimento econômico. **A própria configuração das instituições**, sejam elas as firmas ou mesmo o mercado, **tem impacto sobre o desempenho dos sistemas econômicos** e a performance competitiva dos seus agentes. (...) **é explicitamente levado em conta que os costumes, o ambiente legal e a aplicabilidade dos direitos possuem efeitos sobre o desempenho econômico.** (...). (grifo nosso)

De modo a ratificar essa linha de pensamento, estudos teóricos e empíricos têm sido realizados ao longo do tempo.

Numa linha de pesquisa teórica, King e Levine (1993), e depois Levine e Zervos (1998), apontaram que as taxas de crescimento dos países são afetadas pelos níveis de desenvolvimento do mercado de ações e dos intermediários financeiros.

Noutra, conduzida empiricamente por La Porta et. al. (1997), se avaliou, em 49 países, os níveis de proteção aos direitos dos investidores, sobretudo os acionistas minoritários, existentes em cada arcabouço jurídico interno - legislação, sistema jurídico e cumprimento das leis -, tentando estabelecer uma relação com o desenvolvimento dos mercados de capitais nesses estados nacionais.

Os dados coletados no trabalho mostraram que, dos países examinados, aqueles cujos mercados financeiros apresentam uma maior capitalização, maior número de empresas por milhão de habitantes e, na mesma linha, maior número de IPO's³, por milhão de habitantes são, regra geral, os que melhor protegem os direitos dos minoritários.

Nesse sentido, os autores chegaram à conclusão de que, quanto melhor a governança corporativa, representada no caso pela maior extensão das garantias dadas aos investidores, mais desenvolvido é o mercado de capitais do país e, assim, menor custo de captação de recursos no mercado.

³ IPO, sigla de Oferta Pública Inicial (em inglês *Initial Public Offering*), é a abertura de capital da empresa, distribuindo ações em uma bolsa de valores, permitindo a terceiros, denominados acionistas, ou anônimos, adquirir partes consideráveis da companhia. No Brasil, ela se torna uma Sociedade Anônima - S/A (THIBES, 2014).

Na mesma direção Carvalho, A. (2002) ratifica a pesquisa de La Porta et. all ao abordar o mercado de capitais brasileiro. O autor sustenta que a causa do reduzido tamanho do nosso mercado (apesar do potencial da nossa economia) radica na baixa proteção gozada, no país, pelos acionistas minoritários e credores das companhias de capital aberto, o que caracteriza, a seu ver, um dos principais problemas de agência.

Mencione-se, de igual modo, a pesquisa levada a efeito por Rogers, Ribeiro e Securato (2006), que procuraram investigar em que medida a implantação de melhores práticas de governança corporativa se relaciona com o crescimento econômico. No estudo, após realizarem análises comparativas das sensibilidades do Índice de Governança Corporativa diferenciada (IGC) e do Ibovespa (IBO)⁴ em relação às variáveis de macroeconomia relacionadas na literatura sobre o tema, as quais mais impactam o mercado de capitais brasileiro, os autores chegaram a duas conclusões.

Primeiro, que a característica nos países desenvolvidos ou em fase de desenvolvimento acelerado era a existência de elevadas taxas de poupança aliadas à alta eficiência na sua intermediação (ou ainda uma combinação desses fatores), sendo que a melhor forma de intermediação dessa poupança interna se dava por meio do mercado financeiro e de capitais.

E, a segunda, de que, da análise comparativa do IGC e IBO brasileiros com o nosso crescimento econômico real, apresentaram-se evidências de que empresas com melhores práticas de governança corporativa possuem maior crescimento econômico real (PPIB), comparativamente com aquelas que não adotam tais práticas.

Essa linha de argumentação é ratificada por Alves (2010), cujo estudo empírico objetivou verificar se a adoção de boas práticas de governança corporativa influenciam positivamente o desempenho e o risco das empresas no mercado brasileiro.

O autor concluiu que o índice de governança corporativa⁵ “(...) se associou positivamente com o desempenho financeiro das firmas da amostra (...)” e “(...) de

⁴ De acordo com a Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros (B,M&Fbovespa), o índice, batizado com a sigla IGC, objetiva medir o desempenho de uma carteira teórica composta por ações de empresas que apresentem bons níveis de governança corporativa. Já o IBO (Ibovespa, ou Índice Bovespa), é o indicador mais importante que reflete o desempenho médio das cotações das ações negociadas no mercado aberto brasileiro (COMPENSAÇÃO ..., 2015 e IBOVESPA, 2015, respectivamente).

⁵ Criado por Silveira (2004, pp. 85, 88 e 98), que lhe atribuiu a sigla IGOV, o índice, utilizado como parâmetro na pesquisa, avalia quatro dimensões consideradas importantes pela literatura para a qualidade da governança corporativa, a saber: acesso às informações, conteúdo das informações, estrutura do conselho de administração, e estrutura de propriedade e controle.

forma relevante com a variação da volatilidade das ações (...)", evidenciando que a adoção de boas práticas de governança corporativa por parte de uma companhia efetivamente contribui para melhorar o seu desempenho, além de acarretar uma menor volatilidade das ações, diminuindo o risco empresarial quanto a um investidor não diversificado e, assim, servir de melhor alternativa de investimento no longo prazo.

Na figura a seguir, Silveira (2004) procura demonstrar esse possível impacto favorável na adoção, pelas empresas, de mecanismos de governança corporativa:

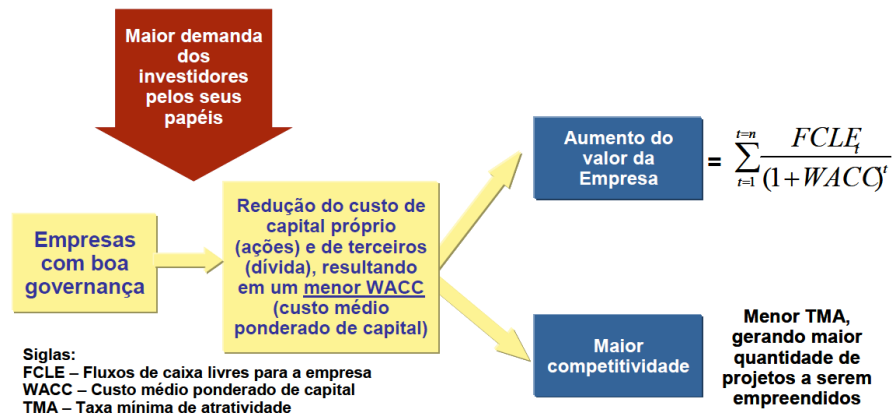


Figura n.º 1: Possível impacto da governança corporativa nas companhias
 Fonte: Silveira (2004).

O fluxo apresentado na Figura n.º 1 mostra que empresas de melhor governança são mais atrativas para os investidores, que se dispõem a carrear mais recursos para as firmas na compra das suas ações, o que acarreta um menor custo médio ponderado de capital (WACC). Disso decorre aumento do valor da empresa por força do aumento do somatório dos fluxos de caixa livres (FCLE) trazidos ao valor presente e, também, da sua própria atratividade, que seria decorrente da redução do custo do capital o que levaria a uma conseqüente diminuição da “taxa mínima de atratividade” (SILVEIRA, 2004).

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos (OCDE)⁶ vem, nessa ordem de ideias, defendendo há quase duas décadas a adoção de mecanismos de governança corporativa para permitir um incremento nas economias de mercado.

Em artigo para a entidade, Maher e Andersson (1999) aduzem:

6. One key element of improving microeconomic efficiency is corporate governance. Corporate governance affects the development and functioning of capital markets and exerts a strong influence on resource al-

⁶ Em inglês, OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*).

location. It impacts upon the behaviour and performance of firms, innovative activity, entrepreneurship, and the development of an active SME sector. In an era of increasing capital mobility and globalisation, **corporate governance has become an important framework condition affecting the industrial competitiveness of OECD countries.** Meanwhile, in transition economies, privatisation has raised questions about the way in which private enterprises should be governed. It is thought **that poor corporate governance mechanisms in these countries have proved, in part, to be a major impediment to improving the competitiveness of firms. Better corporate governance,** therefore, both within OECD and non-OECD countries **should manifest itself in enhanced corporate performance and can lead to higher economic growth.** (destaque nosso)

Relatório produzido pela OCDE aponta esse caminho para o setor privado da América Latina como elemento essencial ao crescimento econômico da região:

A boa governança corporativa é fundamental ao crescimento econômico liderado pelo setor privado na América Latina. Ela é reconhecida como uma das questões de ordem pública cuja importância cresce rapidamente na região, tendo no setor privado um instrumento efetivo para a promoção de bem-estar social. Com a privatização de empresas estatais, os países latino-americanos passaram cada vez mais a depender do setor privado para criar novas oportunidades de emprego, gerar receita fiscal e fornecer produtos e serviços aos consumidores. A criação de empregos, o desenvolvimento de tecnologia autóctone e, em última instância, a competitividade internacional das economias latino-americanas precisam fundamentar-se sobre uma base formada por empresas não engessadas por elevados custos de capital e capazes de adaptar as boas práticas administrativas e de governança corporativa ao seu contexto local. (grifo nosso) (ORGANIZAÇÃO... , 2005b)

Mais recentemente, na esfera pública, organismos internacionais têm defendido e estados nacionais têm implantado, em nível governamental, mecanismos de governança corporativa que, embora adaptados à natureza das ações estatais, objetivam, precipuamente, (re)alinhar interesses, dar segurança aos cidadãos quanto aos resultados da gestão das políticas voltadas ao atendimento das necessidades da sociedade e melhorar o desempenho destas.

Existem diversos modelos de governança no setor público adotados internacionalmente; todos, no entanto, têm a **liderança**, a **estratégia** e o **controle** como dimensões importantes desse instrumento apto ao aperfeiçoamento das políticas públicas nacionais.

Nesse contexto, teoriza-se que o emprego dos mecanismos de governança no setor público, aperfeiçoando as políticas e os programas públicos, acarretam, também, impulsão ao desenvolvimento das nações.

1.1 PROBLEMA, OBJETIVOS, JUSTIFICATIVA, HIPÓTESE E LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Com base nessa especulação formulada ao final do tópico precedente, apresentou-se o seguinte **problema de pesquisa**: “Em que medida os mecanismos de governança aplicados ao setor público levam ao aperfeiçoamento das políticas estatais brasileiras e alavancam o desenvolvimento nacional?”

A fim de responder o problema, o trabalho teve o seguinte **objetivo geral**: “Identificar os componentes e os mecanismos da governança pública, especialmente sob o enfoque do controle, e apresentar a experiência do TCU na avaliação e indução do aprimoramento das boas práticas de governança dos órgãos/entidades públicos federais e das políticas públicas federais como molas propulsoras do desenvolvimento nacional.”

Já o objetivo geral, para ser alcançado, foi desdobrado nos seguintes **objetivos específicos**:

- a. identificar os diversos modelos de governança existentes no mundo aplicados ao setor público, apresentando os mecanismos, elementos e boas práticas a eles inerentes;
- b. apresentar a experiência do TCU, especialmente sob a ótica do controle, na avaliação das políticas públicas e na indução da governança do setor público;
- c. demonstrar a existência de uma relação entre implementação de mecanismos de governança no setor público e melhoria das políticas públicas, com a alavancagem do desenvolvimento nacional.

Quanto à **justificativa** para abordar o problema apresentado, temos que na literatura existente sobre o assunto governança pública, o controle é apontado como uma dimensão fundamental, na medida em que atua comprometido em contribuir para o alcance dos objetivos das organizações (eficácia), da conformidade legal, da eficiência e da efetividade de natureza operacional das instituições, e da confiabilidade das informações levadas à sociedade. Assim, além de fornecer suporte à gestão e segurança aos cidadãos (*stakeholders*) quanto aos resultados das políticas públicas, aumentando, assim, a transparência e a *accountability*⁷ da gestão, pilares

⁷ De origem anglo-saxônica, *accountability* ainda não possui uma tradução adequada para o nosso idioma. Vai além da **transparência** das ações do poder público, englobando também a capacidade do governo de responder às demandas da sociedade e à responsabilidade dos agentes políticos e administradores públicos pelos seus atos, transcendendo, portanto, ao conceito de prestação de contas tradicional.

da governança, possibilita o (re)alinhamento de interesses entre estes e os gestores e a melhoria do desempenho daquelas.

Nesse contexto, o estudo se propôs a apresentar uma modelagem de governança aplicada ao setor público e uma avaliação feita pelo TCU, no exercício do controle externo, do estado da arte desse instrumento no país, assim como o papel indutor do órgão de controle externo nessa área, visando a melhoria das políticas públicas nacionais e a alavancagem do desenvolvimento nacional.

O trabalho partiu da seguinte **hipótese**, a qual se procurou demonstrar: “A implementação de mecanismos de governança no setor público brasileiro, em especial na dimensão do controle, tem forte papel indutor do aperfeiçoamento das políticas públicas e, por consequência, da propulsão do desenvolvimento nacional.”

As **limitações da pesquisa** se referiram à limitação de escopo e os prazos reduzidos do CAEPE 2015 para elaboração da monografia, razão porque não se buscou aprofundar o exame e a teorização sobre todas as dimensões da governança aplicável ao setor público, a qual se centrou mais na do controle. Igualmente, instrumentos de coleta de dados como entrevistas e questionários não foram aplicados, limitando-se o trabalho a pesquisa bibliográfica de cunho qualitativo.

1.2. METODOLOGIA DO TRABALHO

A metodologia utilizada no trabalho consistiu na análise exploratória de dados e informações, obtidos mediante pesquisa, histórica e documental, em bibliotecas ou empregando as ferramentas de busca na rede mundial de computadores, de cunho qualitativo, sobre as questões antes delimitadas, fundamentadas nos referenciais teóricos a seguir indicados.

Com esta Introdução, o trabalho foi estruturado em cinco capítulos.

O capítulo 2 pretende resumir aspectos da governança corporativa, incluindo o contexto e o processo sob o qual se desenvolveram e introduziram, internacionalmente, na iniciativa privada, seus mecanismos.

No capítulo 3 se busca examinar, de igual forma, as características da adoção, no mundo, de mecanismos de governança pelo setor público.

Já o capítulo 4 pretende abordar a dimensão **controle** da governança no setor público e o papel do TCU nesse diapasão, em especial na dimensão de orientador e indutor da melhoria das políticas governamentais, assim como apresentar os

mais relevantes resultados de trabalhos executados pela entidade de fiscalização superior (EFS) na avaliação da governança de políticas e programas governamentais, e alguns indicativos da melhoria destas e do impulso ao desenvolvimento nacional.

A conclusão reúne os principais argumentos e recomendações discorridos no trabalho, enfatizando a necessidade de cada vez maior implementação, no setor público brasileiro, de mecanismos de governança como instrumento eficaz do aperfeiçoamento das políticas públicas e, desse modo, o papel indutor do TCU nesse caminho do incremento do desenvolvimento nacional.

2 A GOVERNANÇA CORPORATIVA

Como já se anunciou, mecanismos de governança corporativa (GC) mais eficientes surgiram no mundo, a partir dos anos 90 do século passado, para solucionar os conflitos de interesses entre os proprietários e os administradores de grandes companhias do mercado financeiro de capitais, os quais vinham acarretando escândalos de monta, caracterizados pela existência de fraudes que levaram a que muitas das empresas envolvidas fossem à falência, abalando a credibilidade desse setor, vital ao crescimento econômico moderno.

Abordaremos, neste capítulo, além do que se viu até aqui, os aspectos da GC relacionados com o contexto, o processo e a história do seu desenvolvimento, no mundo e no Brasil.

2.1. O VOCÁBULO “GOVERNANÇA”

Governança possui várias acepções, e é um termo bem antigo. Originário do grego, junção das palavras *kybenan* (incitar, estimular) e *kybernetes* (guia, piloto), tem sido associado ao longo do tempo à noção de “bom governo”.

Por isso afirma-se que suas origens remontam às cidades-estados da Grécia Antiga, no período entre 500 AC e 300 AC, e representaria o governo (atos praticados pelo governante) baseado numa série de valores, tais como coerência, transparência, responsabilidade, respeito, ética etc. (O QUE É ..., 2011).

Para outros, os primórdios da governança se encontram na formação das primeiras sociedades empresariais organizadas sob a forma de S/A (sociedades anônimas), as quais necessitariam de mecanismos mais eficientes de garantia aos acionistas para o retorno seguro dos seus investimentos.

Nesse contexto, o nascimento das S/A teria se dado nas associações de credores do Estado, existentes na Idade Média. Outros afirmam que tal se deu nas sociedades holandesas, fundadas no início do século XVII, visando à exploração de terras ultramarinas (MARTINS, 2003).

Rocha (2007) afirma que

(...) os traços característicos das S.A. já eram encontrados nas associações navais da Idade Média. Elas tinham a sua responsabilidade limitada ao valor do navio, sendo estas associações navais muito difundidas no Mediterrâneo. O contrato que era feito entre as associações navais e o dono do navio chamava-se de *Colonna*. No ano de 1131, a Tábua Amalfitana regulava es-

te contrato, e o Consulado do Mar especificava o princípio da responsabilidade dos sócios nessas associações.

Já no fim da Idade Média, grandes capitalistas costumavam fazer empréstimos aos Estados, para a realização de obras públicas, recebendo dos mesmos o direito de cobrar imposto, a fim de com eles se pagarem os juros dos empréstimos.

O total do capital era dividido em partes de igual valor, a responsabilidade dos sócios era limitada apenas à importância com que entravam para o capital, ou seja, o valor do seu empréstimo, não tinham caráter comercial, pois a parte que cada credor recebia correspondia apenas aos juros do seu empréstimo, constituindo assim a sua renda.

Em 1407, uma dessas sociedades, a Casa de São Jorge transformou-se em banco, Banco de São Jorge, passando a ter fins especulativos, e desse modo, caracterizando-se como sociedade comercial. Os seus títulos de renda tomaram o caráter de ações, passando os seus possuidores a perceber, não os juros dos empréstimos que haviam feito, mas lucros ou dividendos obtidos pelas transações do banco.

Em 1419, o Banco passou a possuir estatutos regulando os direitos e obrigações dos sócios, o modo de administração e a eleição dos administradores, seria o Conselho Geral, revestindo-se assim de características de verdadeira sociedade anônima.

De todo modo, apenas em 1807, com o advento do Código Comercial Napoleônico, se disciplinou a sociedade anônima.

Conforme o Dicionário Eletrônico Webster, o termo governança é definido como sendo o exercício da autoridade, controle, administração e poder de governar, isto é, a maneira como o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país com o objetivo de seu desenvolvimento (WEBSTER, 2015).

O autor Jessop (1999) nos diz que a governança é uma tentativa de governar e controlar os fenômenos e eventos do mundo real, transformando a complexidade desestruturada em uma complexidade estruturada.

Já para o World Bank (1992) governança é “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”; “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento”, implicando ainda “a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções”.

Cappedge (apud Benedicto et all, 2013) aduz que o termo *governance* se liga à governabilidade, referindo-se às relações entre os atores sociais que são reguladas por normas as quais devem ser aceitas e reconhecidas por todos.

Araújo (2002) aprecia a governabilidade apenas no seu sentido democrático, isto é, compondo os sistemas políticos dos países cujos Estados “tenham uma legitimidade democrática mínima na formação/orientação dos seus respectivos governos (voto secreto, eleições diretas, sufrágio universal, respeito à oposição, liberdade

de expressão e associação, pluripartidarismo etc.)” sendo, pois, condições substantivas e materiais de exercício de poder e de legitimidade do Estado e do seu governo, capacidade que este tem para agregar os múltiplos interesses dispersos pela sociedade e apresentar-lhes um objetivo comum, tendo como fonte principal os cidadãos e a cidadania organizada.

Já governança se ligaria aos aspectos adjetivos ou instrumentais da governabilidade, sendo a capacidade (financeira, gerencial e técnica) que um dado governo possui para formular e implementar as suas políticas de forma correta e que atenda aos múltiplos interesses demonstrados, residindo a sua fonte principal nos agentes estatais que permitem a formulação e implementação correta das políticas públicas e representam a face pública diante da sociedade civil e do mercado.

Nada obstante as múltiplas intelecções, conclui-se na linha de Secchi (2009), e Raquel e Van Bellen (2002)⁸, que governança não possui um conceito universal, sendo estudada por diferentes áreas de conhecimento, cada uma delas com as suas especificidades e metodologias.

Exatamente por isso é que Gonçalves (2015) alerta para a atual utilização ampla do termo sem que haja uma precisão científica a seu respeito.

Assim, para este estudo, adotam-se os conceitos referidos à governança corporativa, sem prejuízo de, quando da análise, em capítulo próprio, da sua adaptação posterior para a esfera pública, abordarmos outras questões incidentais.

2.2 FUNDAMENTOS DA GOVERNANÇA CORPORATIVA

As vigorosas mudanças verificadas no mundo em decorrência da industrialização do século XIX levaram, no século seguinte, a consequências formidáveis no meio empresarial e financeiro, o que trouxe, de roldão, a necessidade pela instituição de mecanismos de governança corporativa nas companhias. Fontes Filho (2003) retrata muito bem esse estado de coisas:

A mudança de um modelo produtivo baseado na pequena propriedade e em empresas organizadas em torno de profissionais e especializações foi um dos marcos da revolução industrial.
(...)

⁸ Secchi (2009), e Raquel e Van Bellen (2002) exemplificam essa utilização difusa do termo governança, aduzindo que instituições privadas que promovem a governança corporativa, o desenvolvimento sustentável e as mudanças climáticas necessitam sistemas de governança global. E que organismos multilaterais, como FMI e Banco Mundial, promovem a boa governança.

No século XX, grandes complexos empresariais começaram a se expandir e diversificar. A partir da década de 50 (...) as exigências de recursos para financiar o crescimento, as necessidades de economia de escala e o acesso a novos mercados, tornaram as poupanças individuais insuficientes para atender à nova demanda. O fortalecimento dos mercados de capitais, a criação dos fundos mútuos e o surgimento dos grandes investidores institucionais, configuraram o novo ambiente para o financiamento das necessidades empresariais.

A pulverização da propriedade das empresas em um número cada vez maior de acionistas, conduziu a um controle difuso, e o controle das informações e o conhecimento do negócio passou a ficar cada vez mais no âmbito executivo. (...) O presidente da empresa ou CEO (*Chief Executive Officer*), ao controlar o quadro de técnicos e executivos, expandiu seu poder sobre a organização frente aos acionistas. Os movimentos pela introdução de práticas de governança corporativa surgiram justamente com o intuito de resgatar esse poder para os acionistas. (grifo nosso)

Nessa esteira, algumas teorias servem de suporte para a inteligência da governança, quais sejam, a Teoria da Firma, a Teoria dos Contratos, a Teoria da Escolha Pública e a Teoria da Agência. Não obstante, para nosso estudo, nos centramos nos conceitos desta última⁹.

Dado isso, rememore-se que o mundo passou a examinar mais de perto as questões de governança no meio empresarial a partir dos escândalos financeiros que tiveram lugar nos anos 80 do século passado, motivados, basicamente, pela existência de um descasamento entre os interesses dos que administravam os recursos das empresas (os agentes) e daqueles que detinham a sua propriedade (os donos, ou acionistas), situações denominadas de “conflitos da agência”.

A Teoria da Agência surgiu, portanto, para tentar explicar essa espécie de problemas. Segundo Jensen e Meckling (1976), tais problemas se caracterizam pela separação entre a propriedade e o controle de capital, o que origina as assimetrias informacionais, os riscos e outros problemas pertinentes à relação principal-agente, com os custos resultantes. Sobre o tema, Sonza e Kloeckner (2014) afirmam que:

“o conflito de interesses entre executivos e proprietários é uma questão amplamente difundida na academia, já documentada em 1932 por Berle e Means, trazendo à tona o clássico conflito de interesses entre agente e principal discutido pela Teoria da Agência. A premissa por trás da governança corporativa é que as pessoas que estão dentro das corporações não necessariamente agem visando o melhor para os provedores de fundos.”

Um ponto a destacar desde logo é que **governança** difere de **gestão**. Enquanto que a gestão caracteriza o processo geral da tomada de decisão dentro de uma empresa ou entidade, a governança é o conjunto de regras e práticas que ga-

⁹ Para maiores detalhes sobre a Teoria da Agência e as demais, consulte-se o Apêndice 1.

rantem que uma empresa está cumprindo seus deveres com todas as pessoas interessadas no seu resultado (*stakeholders*). Na gestão empresarial, por exemplo, uma equipe pode decidir que a empresa deve adquirir uma frota de veículos ou realizar a contratação de serviços de transporte. Já uma política de governança corporativa exige que o dirigente máximo da empresa não tenha uma atividade ligada à intermediação dessa operação, como o recebimento de vantagem decorrente da indicação da empresa contratada, o que caracterizaria um conflito de interesses.

A figura abaixo mostra a diferença entre os ciclos de governança e de gestão, ressaltando naquele as atividades de direcionamento, monitoramento e avaliação, e neste o planejamento, a execução, o controle e a ação (TCU, 2014d)



Figura nº 2 – Relação entre governança e gestão
Fonte: TCU (2014d)

Para solucionar essa espécie de problemas complexos no âmbito da iniciativa empresarial privada, a governança corporativa surge como um sistema de **direção** e **controle** das organizações (REPORT ..., 1992).

Na mesma direção o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (INSTITUTO, 2009), aduzindo ser “o sistema pelo qual as organizações são **dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, Conselho de Administração, Diretoria e órgãos de controle.**”

Para a OCDE, a governança corporativa é:

“...o sistema segundo o qual as corporações de negócio são **dirigidas e controladas**. A estrutura da governança corporativa especifica a distribuição dos direitos e responsabilidades entre os diferentes participantes da corporação, tais como o conselho de administração, os diretores executivos, os acionistas e outros interessados, além de definir as regras e procedimentos para a tomada de decisão em relação a questões corporativas. E ofere-

ce também bases através das quais os objetivos da empresa são estabelecidos, definindo os meios para se alcançarem tais objetivos e os instrumentos para se acompanhar os desempenhos. (grifos nossos) (ORGANIZAÇÃO ..., 1999)

Borges e Serrão (2005) aduzem que a governança corporativa se relaciona com a gestão de uma organização empresarial, sua relação com os acionistas ou *shareholders* e com as demais partes interessadas, também denominadas *stakeholders*, quais sejam, clientes, funcionários, fornecedores, comunidade, entre outros¹⁰. E, segundo os autores:

“... nos países anglo-saxões, sua essência está baseada em mecanismos de solução para o conflito de agência, decorrente da assimetria informacional e conflito de interesses entre as partes envolvidas (proprietários e administradores).

Isso colocado, e em apertada síntese, podemos definir a **governança corporativa** como sendo o conjunto de mecanismos e regras pelo qual se estabelecem maneiras de controle da gestão das sociedades de capital aberto, e em que se incluem instrumentos para monitorização e possibilidade de responsabilização dos gestores pelas suas decisões (ou atos de gestão).

O TCU (2014d) alude que o desenvolvimento da governança corporativa se deu mais precisamente no fim do século XX, quando uma profusão de mecanismos foram instituídos na busca da proteção dos interesses dos *shareholders*:

(...) em 1934 foi criada, nos Estados Unidos, a *US Securities and Exchange Commission*, organização que, ainda hoje, no contexto americano, é responsável por proteger investidores; garantir a justiça, a ordem e a eficiência dos mercados e facilitar a formação de capital.

Anos depois, no começo da década de 90, momento histórico marcado por crises financeiras, o Banco da Inglaterra criou uma comissão para elaborar o Código das Melhores Práticas de Governança corporativa, trabalho que resultou no *Cadbury Report*. Em 1992, o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* – COSO publicou o *Internal control - integrated framework*.

Anos mais tarde, em 2002, depois de escândalos envolvendo demonstrações contábeis fraudulentas ratificadas por empresas de auditorias, publicou-se, nos Estados Unidos, a Lei *Sarbanes-Oxley*, cujo objetivo era melhorar os controles para garantir a fidedignidade das informações constantes dos relatórios financeiros. No mesmo ano, com vistas a apoiar a investigação independente e induzir à melhoria da governança, fundou-se o *European Corporate Governance Institute* – ECGI. Em 2004, o COSO publicou o

¹⁰ O termo *shareholder*, comum no contexto empresarial, significa acionista, aquele que possui ao menos uma ação de uma organização ou empresa e obtém lucro caso a empresa alcance sucesso no mercado. Já *stakeholder* é um termo que se refere a todas as partes interessadas ou intervenientes num processo qualquer, que contribuem para o seu alcance, sendo, no meio empresarial, além dos acionistas, pessoas ou entidades externas à empresa (ex.: sindicatos, entidades de classe, órgãos governamentais ou reguladores); empregados etc.

Enterprise risk management - integrated framework, documento que ainda hoje é tido como referência no tema gestão de riscos.

Nos anos que se seguiram, dezenas de países passaram a se preocupar com aspectos relacionados à governança e diversos outros códigos foram publicados. Atualmente, o G8 (reunião dos oito países mais desenvolvidos) e organizações como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional – FMI e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE dedicam-se a promover a governança (ECGI, 2013).

Benedicto et al (2013) afirmam que a evolução da governança corporativa em nível mundial ganhou força nos EUA em meados da década de 1980 do século XX, tendo essa “onda” orbitado pela Inglaterra e depois se espalhado pelo restante da Europa. Posteriormente chegou ao Brasil, país que, nas décadas de 50 e 60 imediatamente anteriores, tinha como predominante a presença do acionista controlador familiar, o qual absorvia as funções de majoritário e de gestor empresarial¹¹.

Na mesma linha Lauro Alves, citado por Marinelli (2005), e Borges e Serrão (2005). Estes, a propósito, afirmam:

o movimento pela governança corporativa ganhou força em meados da década iniciada em 1980 nos EUA. Os grandes investidores institucionais passaram a se mobilizar contra algumas corporações que eram administradas de maneira irregular, em detrimento dos acionistas. Esse movimento foi se expandindo pelo mundo, chegando à Inglaterra, inicialmente, e depois se estendendo pelo restante da Europa, chegando ao Brasil na última década.

Tal realidade é ratificada em trabalho realizado pelas consultorias Korn/Ferry International e McKinsey & Company (PANORAMA ..., 2001), o qual aponta que as razões que vem levando a tais modificações do *status quo* seriam as privatizações, as fusões e de aquisições no planeta, a globalização, o custo do capital de financiamento dos empreendimentos, os investimentos via fundos de pensão e a atitude mais ativa dos investidores institucionais no campo nacional e no internacional.

2.3 MODELAGENS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA

A literatura estabelece algumas classificações quanto aos modelos de governança corporativa existentes no mundo.

De acordo com Oliveira (apud BORGES e SERRÃO, 2005), os sistemas principais de governança corporativa vigentes são de três ordens: aqueles que têm

¹¹ Segundo os autores, nos anos 70 do século passado surgiram no Brasil os primeiros conselhos de administração, dotados de alguma autonomia e caracterizados pela divisão do poder entre os acionistas e os profissionais da gestão nas empresas familiares.

como base a **proteção legal** (ex.: EUA e Reino Unido); os fundados em **grandes investidores** e em **bancos** que operam na Europa Continental (ex.: Alemanha e Japão); e os baseados na **propriedade familiar** (vigora no resto do mundo).

Marinelli (2005) amplia o tema, afirmando a existência de diferenças nos modelos de governança corporativa existentes no mundo, como o **anglo-saxão**, o **alemão** e o **japonês**. Por exemplo, nos Estados Unidos e no Reino Unido, em que a pulverização do controle acionário é uma característica precípua, os acionistas possuem pouca capacidade de interferência nas políticas corporativas ditadas pelos gestores. Daí porque a ocorrência dos escândalos financeiros ocorridos em território estadunidense e britânico nos anos 90 do século passado, os quais levaram ao surgimento da governança em resposta a tais casos de abuso de poder por parte dos executivos das empresas.

O autor informa que, na Alemanha, até 1997 vigorava o sigilo, a desconfiança, o que mudou com implantação da nova Bolsa de Frankfurt, passando então as empresas alemãs a adotarem os padrões internacionais de governança corporativa fundados na transparência e na divulgação de informações. O modelo alemão tem 3 pilares básicos: equilíbrio dos interesses dos *stakeholders* como foco principal das empresas, em vez da maximização do lucro dos *shareholders*; papel limitado do mercado de ações em fornecer capital de risco; e gestão coletiva das empresas.

E, no Japão, o modelo adotado no meio empresarial visa equilibrar os interesses das partes interessadas e garantir o emprego vitalício para os funcionários, além de ter a principal fonte de recursos para as firmas a participação dos bancos, o que gera taxas de juros baixas e, assim, reduz o incentivo pela lucratividade.

Em linha semelhante, o IBGC esclarece que há, basicamente, dois modelos de governança corporativa, adotados pelo mundo, a saber: o *Outsider System* e o *Insider System*. Enquanto aquele é sistema de governança Anglo-Saxão, utilizado nos EUA e no Reino Unido, este se observa na Europa Continental e no Japão (INSTITUTO ..., 2015).

O IBGC representa, conforme a figura esquemática disposta a seguir, um sistema genérico de governança corporativa empresarial (INSTITUTO ..., 2009).

Em tal modelo a governança é representada pela interface feita pelos comitês (de Auditoria Interna e Conselho Fiscal) entre sócios (proprietários da empresa) e os seus administradores (Conselho de Administração, Diretor Presidente e Diretores).

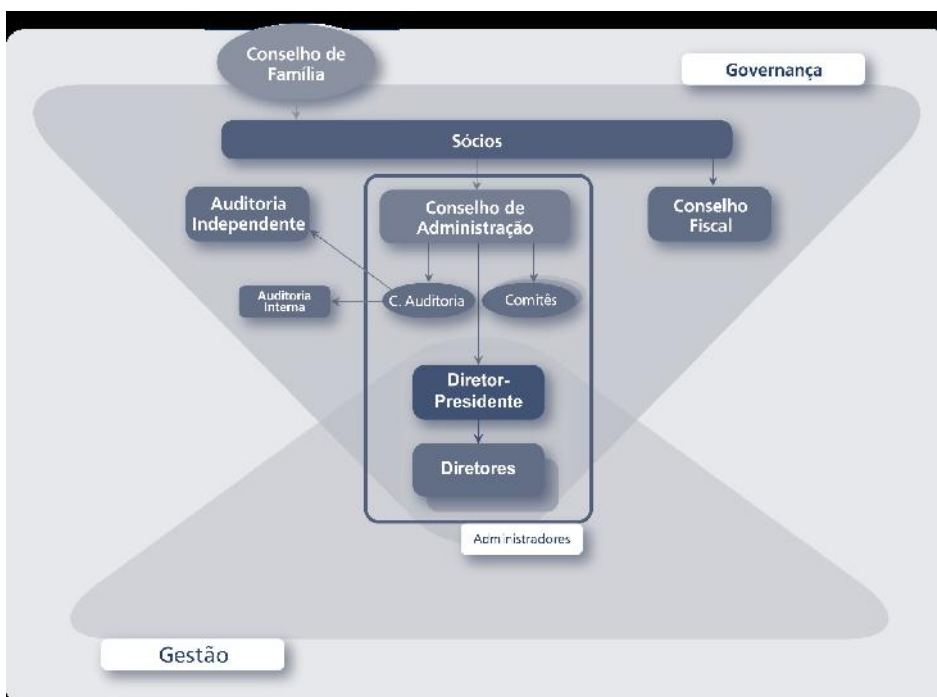


Figura nº 3 – Sistema de governança corporativa
 Fonte: INSTITUTO ... (2009)

A Corporação Financeira Internacional¹², por sua vez, apresenta a modelagem da governança corporativa em empresas familiares baseada com a criação e supervisão, pelo conselho de família (existente em famílias grandes e ricas), de um escritório familiar (um centro administrativo e de investimentos que se caracteriza pelo fornecimento de assessoria sobre planejamento de investimentos pessoais, impostos, cobertura de seguro, administração patrimonial, aconselhamento de carreira e outros tópicos de interesse dos familiares) (GUIA ..., 2009).

2.4 PRINCÍPIOS BÁSICOS EM GOVERNANÇA CORPORATIVA

Do que se viu, podemos afirmar que pela governança corporativa se procura evitar um distanciamento entre a propriedade, a direção, o controle e o monitoramento na gestão empresarial e, por mecanismos específicos, assegurar tratamento igualitário (**equidade**), acesso pleno às informações relevantes (**transparência**), das boas práticas, comportamentos e normas (**ética**).

Para o IBGC, os princípios básicos para a governança corporativa seriam:

¹² Em inglês *International Finance Corporation*.

Transparência

Mais do que a obrigação de informar e o desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações da empresa com terceiros. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à criação de valor.

Equidade

Caracteriza-se pelo tratamento justo de todos os sócios e demais partes interessadas (*stakeholders*). Atitudes ou políticas discriminatórias, sob qualquer pretexto, são totalmente inaceitáveis.

Prestação de Contas (*accountability*)

Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões.

Responsabilidade Corporativa

Os agentes de governança devem zelar pela sustentabilidade das organizações, visando a sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações.
(INSTITUTO ..., 2009)

No seu Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa, o IBGC, tece uma série detalhada de recomendações dirigidas ao ambiente empresarial, as quais buscam atentar para os princípios básicos de GC. Assim, englobam aspectos relacionados à propriedade da firma e o **respeito aos direitos dos sócios**, em especial os minoritários; à estrutura e ao funcionamento do **conselho de Administração**; à **gestão** da companhia, envolvendo o **relacionamento com os stakeholders**, **transparência**, **controles internos**, **código de conduta**; **auditoria independente**; **conselho fiscal** e seu **relacionamento com as partes**; e **conduta e conflito de interesses** (INSTITUTO ..., 2009).

Além dos citados, releva mencionar que diversos entes de estatura adotam princípios e práticas de governança corporativa, merecendo destaque a importância a eles dada nas seguintes publicações: INSTITUTO ... (2004); BELGIAN ... (2009); AUSTRIAN CODE ... (2012); BR (2012); ASX Corporate Governance Council (2014); TSE (2012); Denmark Committee on Corporate Governance (2013); OSFI (2013); INSTITUTO PORTUGUÊS ... (2014); INTERNATIONAL ... (2014); CENTRAL BANK ... (2014); COMISIÓN ... (2015); THE COUNCIL ... (2015); MOVEMENT ... (2013); EUROPEAN ... (2011).

Por exemplo, o IAGO (*Instituto Argentino para el Gobierno de las Organizaciones*) afirma, no preâmbulo do seu código de melhores práticas (INSTITUTO ..., 2004), que

El Código proporciona pautas para la mejor administración y control de las empresas, dirigidas a incrementar su valor. Esas pautas, a su vez, tienen origen en la necesidad de una mayor transparencia en el gobierno corporativo, para facilitar así el acceso al mercado de capitales, mejorar la gestión empresaria y el manejo de los riesgos implícitos en el gerenciamiento societario, reducir los costos transaccionales y permitir la identificación y resolución de los conflictos de interés. (...) (grifo nosso)

O *ASX Corporate Governance Council*¹³ aponta oito princípios centrais nos quais se estruturam as 29 recomendações contidas no seu Manual de Princípios e Recomendações de Governança Corporativa. Seguem-se alguns, de acordo com o Conselho (ASX, 2009):

The Principles and Recommendations are structured around, and seek to promote, 8 central principles: 1. Lay solid foundations for management and oversight: A listed entity should establish and disclose the respective roles and responsibilities of its board and management and how their performance is monitored and evaluated. (...) 3. Act ethically and responsibly: A listed entity should act ethically and responsibly. 4. Safeguard integrity in corporate reporting: A listed entity should have formal and rigorous processes that independently verify and safeguard the integrity of its corporate reporting. (...) 6. Respect the rights of security holders: A listed entity should respect the rights of its security holders by providing them with appropriate information and facilities to allow them to exercise those rights effectively. 7. Recognise and manage risk: A listed entity should establish a sound risk management framework and periodically review the effectiveness of that framework. (...) (destaques nossos)

Na mesma linha a preocupação do *Belgian Corporate Governance Committee* estabelecida no Código Belga de Governança Corporativa (BELGIAN..., 2009), ao aduzir que

Good governance of listed companies has lately been a major concern for shareholders, investors, governments, legislators, opinion leaders and society. Some unfortunate recent accidents have indeed raised doubts about the effectiveness of corporate governance codes in fostering responsible corporate behaviour. In addition, the needs for transparency, accountability and responsible behaviour in modern and open societies have put new demands on business leaders. Such demands arise because listed companies need to rely on public markets for funding and many stakeholders depend on companies for creating income and wealth. As a consequence, public pressure on listed companies has risen considerably in these uncertain times. (...) (destaques nossos)

¹³ Conselho australiano criado em 2002, reúne diversos grupos de interesse entre empresas de negócios, acionistas e grupos industriais, os quais oferecem ideias e experiências em governança sob a perspectiva de específicas partes interessadas (ASX, 2009, tradução livre). São membros do conselho, entre outros: *Australasian Investor Relations Association*; *Australian Institute of Company Directors*; *Governance Institute of Australia*; e *Institute of Public Accountants*.

O *European Fund and Asset Management Association*¹⁴ trata do tema no seu Código de Governança. A seguir alguns dos princípios e recomendações do Fundo:

PRINCIPLE 1: IMC should have a documented policy available to the public on whether, and if so how, they exercise their ownership responsibilities. Best Practice Recommendation: (...) When the IMC have a policy on how they exercise their ownership responsibilities, the policy should include, *inter alia*: • How investee companies are monitored. (...) • How conflicts of interest are managed. (...) • How issues around insider information are handled. • The approach to stock lending and recalling lent stock. • (...) **PRINCIPLE 2: IMC should monitor their investee companies. Best Practice Recommendation:** Investee companies should be monitored to determine when it is necessary to enter into an active dialogue with their boards. (...) The IMC should endeavour to identify problems at an early stage to potentially minimise any loss of value. (...) **PRINCIPLE 3: IMC should establish clear guidelines on when and how they will intervene with investee companies to protect and enhance value. Best Practice Recommendation:** Interaction with investee companies on an ongoing basis can help to protect and secure value in the long term. (...). (destaques nossos) (EUROPEAN ..., 2011)

Para o *International Corporate Governance Network Saffron House*¹⁵, a adoção pelas companhias abertas dos princípios de governança global acarreta uma série de benefícios, incluindo a influência sobre políticas públicas. Nessa linha, a entidade afirma que

(...) the responsibilities of boards and shareholders respectively and aim to enhance dialogue between the two parties. (...) The Principles are the ICGN's primary standard for well governed companies and set the framework for a global work programme focused around influencing public policy, informing governance dialogue and connecting peers around the world. The combination of responsibilities of boards and shareholders in a single set of Principles emphasises a mutual interest in protecting and generating sustainable corporate value. Sustainability implies that the company must manage effectively the governance, social and environmental aspects of its activities as well as financial operations. (...) companies should aspire to meet the cost of capital invested and generate a return over and above such capital. This is achievable if a focus on economic returns and strategic planning includes the effective management of company relationships with stakeholders such as employees, suppliers, customers, local communities and the environment as a whole. (...) (INTERNATIONAL ..., 2014, destaques nossos).

¹⁴ Com sigla EFAMA, é uma associação que representa os investimentos europeus em variados segmentos, especialmente o industrial, com cerca de 26 associações integrantes e 51 outros membros corporativos, com investimentos da ordem de 13,5 trilhões de euros, dos quais oito trilhões de euros aplicados em aproximadamente 53.000 fundos de investimentos (dados do fim de 2010).

¹⁵ Com sigla ICGN, é uma organização de investidores com foco em profissionais de governança, e tem a missão de inspirar e promover princípios e normas efetivas de governança corporativa objetivando promover mercados e economias eficientes em nível mundial. Estabelecida em 1995 e presente em mais de 50 países, a composição do ICGN inclui investidores globais com gestão de ativos que superam 18 trilhões de dólares norte-americanos (INTERNATIONAL..., 2014, tradução livre).

Finalmente, o Instituto Português de Corporate Governance (IPCG) estabelece no seu Código de Governo das Sociedades uma série de princípios de governança corporativa, entre os quais:

I.1. Relação da sociedade com investidores e informação

Princípio: As sociedades e, em particular, os seus administradores devem tratar de forma equitativa os accionistas e restantes investidores, assegurando designadamente mecanismos e procedimentos para o adequado tratamento e divulgação da informação.

(...)

I.4. Conflitos de interesses

Princípio: Devem existir mecanismos para prevenir a existência de conflitos de interesses, actuais ou potenciais, entre os membros de órgãos ou comissões societárias e a sociedade. O membro em conflito não deve interferir no processo de decisão.

(...)

V.1 Avaliação Anual de Desempenho

Princípio: A sociedade deve promover, anualmente, a avaliação do desempenho do órgão executivo e dos seus membros individualmente e ainda do desempenho global do órgão de administração e das comissões especializadas constituídas no seu seio.

(...)

(INSTITUTO PORTUGUÊS ..., 2014)

3 A GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

Introduzidos os mecanismos de governança corporativa e os seus princípios básicos - equidade, transparência, *accountability* e ética – no mercado empresarial, sucedeu que a necessidade de tornar o Estado mais eficaz, eficiente e efetivo quanto às políticas estatais, a fim de entregar serviços públicos de maior qualidade à sociedade, abriu caminho fértil para que se discutisse a governança na esfera pública (TCU, 2014d).

Aliás, a despeito das divergências existentes entre elas, aspecto que será examinado mais adiante, os entes públicos e as corporações têm um ponto em comum claro: a separação entre a propriedade e a gestão.

Assim, tanto umas como outras passam pelos “problemas de agência”, razão pela qual Abbud, Rodrigues e De Benedicto (2008) afirmam que os princípios da governança corporativa podem ser aplicados ao setor público, o qual, como fácil se observa, abarca, além das empresas estatais, todos os setores que de forma direta ou indireta ofertam bens e serviços à sociedade por meio das administrações direta e indireta, na execução das políticas públicas.

Nessa esteira, aliás, Fontes Filho (2003), para quem o governo, ao organizar o aparelho estatal, amplia os ditos “problemas de agência” a um vasto leque de relações, seja nas organizações vinculadas à administração direta, seja àquelas da administração indireta, problemas os quais, por serem exatamente de maior amplitude, ultrapassam a capacidade dos seus mecanismos de controle.

Partindo dessa premissa, abordaremos, a seguir, essa ordem de discussões, partindo da evolução histórica da governança pública.

3.1 CONTEXTO DA GOVERNANÇA PÚBLICA

Sem embargo de que a origem da discussão sobre governança na esfera pública se situa em origem bastante remota, ou seja, na Grécia Antiga (como se anotou no subitem 2.1 do capítulo precedente), muitos autores afirmam que o debate sobre a adoção de mecanismos de governança na história contemporânea estatal se deu no último quarto do século XX, quando se verificou a chamada “crise do Estado”.

Sobre esse espaço temporal, Oliveira (2004) aduz que

Iniciado pelo déficit fiscal — causado pelos choques do petróleo e com efeitos por toda a década de 80 —, o período fica caracterizado pela elevação

das taxas de juros internacionais, recessão, ampliação das economias de escopo, entre outros fatores, e mostra o aparelho estatal com ineficiência, desperdício de recursos públicos, morosidade, excesso de burocracia e, no que toca à indução do desenvolvimento econômico, incapacidade de financiar os elevados investimentos para a expansão e modernização dos serviços públicos, os quais, todavia, inserem-se como absolutamente necessários ao desenvolvimento econômico e social de seus povos.

O autor afirma em seu trabalho que desse estado de coisas surgiu o neoliberalismo e a sua proposta do Estado-mínimo (que, no caso brasileiro, teve as ideias gestadas no bojo das reformas econômicas propostas para as economias em desenvolvimento no “Consenso de Washington”, tendo obtido eco em especial a partir do início dos anos noventa com a eleição de Fernando Collor de Melo para o Executivo nacional e ganhado força no governo Fernando Henrique Cardoso).

A partir daí a concepção de reforma dos aparelhos estatais, cunhada com o nome “nova gestão pública” (*new public management* - NPM), se consolidou sob o mote de se reduzir a burocracia e se aumentar a eficiência e o desempenho das políticas e serviços públicos entregues à sociedade, que cada vez mais demanda direitos, incluindo-se, agora, os de terceira geração.

Sobre esse elastecimento das demandas, Barroso (2002) afirma:

Ao mesmo tempo desenvolvem-se os direitos de 3ª geração, chamados difusos, ligados à cidadania e caracterizados pela pluralidade indeterminada de seus titulares e pela indivisibilidade de seu objeto, incluindo-se a proteção ao meio ambiente, ao consumidor e aos bens e valores históricos, artísticos e paisagísticos.

A respeito da NPM, Guedes (2008) esclarece o seguinte:

A reforma da administração pública, realizada sob o escopo de Administração Pública Gerencial, foi contextualizada nas mudanças despertadas pela crise do Estado. Iniciada na década de 70, a crise afetou diretamente a organização da burocracia pública, provocada pela escassez de recursos públicos, a qual gerou a necessidade de **aumentar a eficiência governamental** e reforçar a **consciência de que os recursos públicos eram limitados**. O enfraquecimento do poder estatal frente ao processo de globalização e o aumento do dinamismo da sociedade tornaram necessário maior agilidade e flexibilidade do aparato governamental, tanto em sua dinâmica interna, como em sua capacidade de adaptação às mudanças externas. Os paradigmas tradicionais de gestão de organizações públicas foram substituídos por conceitos como **flexibilidade, qualidade e inovação**. (destaque nosso)

É nessa ordem de discussão do atendimento de demandas cada vez maiores sob a influência e interdependência de atores mais complexos que se insere a discussão sobre a governança no setor público, fazendo com que outros aspectos, além da eficiência, sejam observados na construção dos mecanismos.

A partir da leitura de teóricos acadêmicos europeus sobre administração pública e ciência política, sendo exemplos Peters e Pierre (1998) e Kooiman (2003), Raquel e Van Bellen (2002) argumentam que a discussão de governança começa na Europa continental, se eleva no Reino Unido e na Holanda e se espalha pela Áustria, Bélgica, Alemanha e na França.

A base para esse novo olhar que se dá por meio da governança é fruto, segundo os autores, da grande influência do *welfare state* (estado de bem estar social) então vigente, e da forte pressão de grupos de interesse da sociedade, sobretudo as organizações voluntárias e do mercado, que influenciam o processo de decisão política dos governos.

Kissler e Heidemann (2006) aludem que, por isso, especialmente no que concerne ao modelo alemão, não se pode circunscrever o nascimento e o desenvolvimento da governança pública moderna apenas com base no fenômeno da NPM, muito embora, consoante Guedes (2008), alguns estudiosos e entes supranacionais tenham na administração um dos pilares da boa governança, sendo exemplo a OCDE.

Leo Kissler e Francisco H. Heidemann adotam, assim, além do debate centrado em políticas de desenvolvimento orientadas por pressupostos considerados necessários ao desenvolvimento de todas as sociedades, a exemplo de “gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público”, outros fundamentos, calcados na ciência política, que redundam no conceito cunhado por Elke Löfler, para quem a governança seria

uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a **ação conjunta**, levada a efeito de forma **eficaz, transparente e compartilhada**, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um **desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes**. (LÖFLER apud KISSLER E HEIDEMANN, 2006)

Outro aspecto ganha relevo na discussão sobre governança pública vigente na Alemanha. Na ótica normativa daquele país, existe a orientação para o bem comum como diferencial entre a simples governança e a boa governança, na medida em que se preocupa com o alcance de objetivos maiores que os meramente políticos-desenvolvimentistas, vale dizer, busca-se, pela cooperação de todos os atores envolvidos, “o bem da coletividade” (DAMKOWSKI E RÖSENER, apud KISSLER e HEIDEMANN, 2006).

Esse relacionamento horizontal, em redes, de todos os *stakeholders* interessados na construção do bem da coletividade é a marca, portanto, da governança pública no mundo, em especial na Europa (cf. FIRMINO, 2011; KISSLER e HEIDEMANN, 2006; RONCONI, 2008).

No Brasil o caminho foi mais recente, com a evolução do arcabouço jurídico (formal, portanto) quanto a mecanismos de governança pública ocorrido mais no último quarto de século. O TCU (2014d) aponta, nessa direção, uma série de ocorrências verificadas no ordenamento jurídico interno ao longo dos anos:

No Brasil, diversas leis e decretos foram publicados de modo a institucionalizar direta ou indiretamente estruturas de governança. A Constituição Federal de 1988 estabelece (...) que “a República Federativa do Brasil [...] constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Em termos de governança, isso significa dizer que o cidadão tem poder para escolher seus representantes e que o poder não está concentrado no governo, mas emana do povo. A Assembleia Nacional Constituinte de 1988, com vistas a criar as condições necessárias à governança do Estado, fixou direitos e garantias fundamentais dos cidadãos¹; organizou política e administrativamente o Estado² e os Poderes³; definiu e segregou papéis e responsabilidades; instituiu sistema de freios e contrapesos⁴ e instituiu estruturas de controle interno e externo⁵.

(...) outros instrumentos surgiram para fortalecer a governança pública, entre eles: (a) o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (...) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (...), que têm por objeto aspectos éticos e morais e o comportamento da liderança; (b) o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), (...) cujos treze fundamentos⁶ norteiam-se pelos princípios constitucionais da administração pública e pelos fundamentos da excelência gerencial contemporânea; (c) a Lei 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal; e (d) os instrumentos de transparência, como a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011), que asseguram o direito fundamental de acesso à informação e facilitam o monitoramento e o controle de atos administrativos e da conduta de agentes públicos.

¹ Art. 5º da Constituição Federal

² “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, art. 18).

³ “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1988, art. 2º).

⁴ “A constituição ao determinar que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são Poderes da República, independentes e harmônicos, adotou a doutrina constitucional norte-americana do check and balances, pois ao mesmo tempo em que previu diversas e diferentes funções estatais para cada um dos Poderes, garantindo-lhes prerrogativas para o bom exercício delas, estabeleceu um sistema complexo de freios e contrapesos para harmonizá-los em prol da sociedade” (MORAES, 2003).

⁵ “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder” (BRASIL, 1988, art. 70).

⁶ Fundamentos do GesPública: (1) pensamento sistêmico, (2) aprendizado organizacional, (3) cultura de inovação, (4) liderança e constância de propósitos, (5) orientação por processos e informações, (6) visão de futuro, (7) geração de valor, (8) comprometimento com as pessoas, (9) foco no cidadão e na sociedade. (grifo nosso)

3.2 CONCEITO E CARACTERÍSTICAS DA GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO

Em razão de características próprias, o setor público é distinto do setor privado no que se refere aos mecanismos de governança.

No quadro a seguir Benedicto et all (2013) apresentam as diferenças significativas entre os setores privado, público tradicional e público contemporâneo, a depender do foco estabelecido:

Foco	Organizações Privadas	Setor Público Tradicional	Setor Público Contemporâneo
Missão	<ul style="list-style-type: none"> • limitada a determinados produtos e/ou serviços • definida pela direção 	<ul style="list-style-type: none"> • ampla e não específica • limitada a um mandato 	<ul style="list-style-type: none"> • ampla com pontos de especificidade • deve ter continuidade
Visão	<ul style="list-style-type: none"> • baseada na missão e na análise do ambiente • coerente com as próprias possibilidades 	<ul style="list-style-type: none"> • determinada pela política • ampla e não específica • muitas vezes incoerente com os recursos disponíveis 	<ul style="list-style-type: none"> • determinada pela política e por critérios técnicos • específica a cada segmento e/ou situação • mais coerente com os recursos disponíveis
Organização	<ul style="list-style-type: none"> • funcional • linhas claras de decisão • relativamente simples 	<ul style="list-style-type: none"> • parcialmente funcional • superposição de funções e política • complexa 	<ul style="list-style-type: none"> • funcional • linhas claras de decisão • complexa
Motivação dos dirigentes	<ul style="list-style-type: none"> • competitividade 	<ul style="list-style-type: none"> • permanência no cargo • reeleição 	<ul style="list-style-type: none"> • espaço público de autogestão social
Propósito de atuação	<ul style="list-style-type: none"> • realizar lucro • cumprir missão • obtenção, manutenção e expansão de mercado 	<ul style="list-style-type: none"> • servir à política • reeleição • fazer o bem a todos igualmente 	<ul style="list-style-type: none"> • servir ao público • excelência no atendimento aos cidadãos • ser um veículo de bem-estar social
Forma de atuação	<ul style="list-style-type: none"> • tem de ser eficiente • dinâmica • superação do excesso de regras burocráticas 	<ul style="list-style-type: none"> • não precisa ser eficiente • geralmente lenta • predomínio de regras burocráticas 	<ul style="list-style-type: none"> • precisa ser eficiente • tentativa de agilidade • tentativa de superação do excesso de regras burocráticas
Regime	<ul style="list-style-type: none"> • trabalha em regime de competição • necessita sobreviver no processo competitivo 	<ul style="list-style-type: none"> • trabalha em regime de monopólio • não enfrenta pressão competitiva 	<ul style="list-style-type: none"> • tendência ao rompimento com o regime de monopólio • começa a experimentar a pressão competitiva
Ritmo dos processos	<ul style="list-style-type: none"> • rápido • cultura da mudança 	<ul style="list-style-type: none"> • lento • cultura da manutenção 	<ul style="list-style-type: none"> • moderado/rápido • transição da cultura da manutenção p/ mudança

Foco	Organizações Privadas	Setor Público Tradicional	Setor Público Contemporâneo
Processo de decisão / ação	<ul style="list-style-type: none"> • decisões rápidas, muitas vezes, tomadas a portas fechadas • Ações transparentes com prestação de contas 	<ul style="list-style-type: none"> • decisões lentas tomadas sem a participação popular • Ações e prestação de contas não transparentes 	<ul style="list-style-type: none"> • decisões moderadas ou rápidas tomadas de forma democrática e aberta com a participação popular • Ações transparentes com prestação de contas
Relações com clientes	<ul style="list-style-type: none"> • clientela definida e limitada • relação definida através de compra ou contrato • clientes bem informados • seu sucesso é servir ao cliente • serve ao seu cliente com base no interesse 	<ul style="list-style-type: none"> • clientela ampla e diversificada • relações mal definidas • clientes mal informados • busca ser servido pelo cliente • serve ao cliente por dever 	<ul style="list-style-type: none"> • clientela ampla e diversificada • relações melhores definidas • “cliente” visto como tal • clientes bem informados nas esferas, político-econômico-social • serve ao cliente com base numa relação de reciprocidade
Exercício do poder	<ul style="list-style-type: none"> • descentralização 	<ul style="list-style-type: none"> • centralização 	<ul style="list-style-type: none"> • transição da centralização p/ descentralização
Fonte de recursos	<ul style="list-style-type: none"> • clientes (comercialização) 	<ul style="list-style-type: none"> • contribuintes (arrecadação tributária) 	<ul style="list-style-type: none"> • enlace de fontes em retroalimentação
Avaliação de competência	<ul style="list-style-type: none"> • capacidade de produzir lucro 	<ul style="list-style-type: none"> • capacidade de excelência na prestação dos serviços 	<ul style="list-style-type: none"> • autossustentável pela capacidade gestorial (foco no cidadão)

Quadro nº 1 Diferenças significativas entre as organizações privadas e os setores público tradicional e público contemporâneo
 Fonte: Benedicto et all (2013)

Dessa comparação entre os setores privado e público, Cavalcante, Peter e Machado (2011) aduzem que, enquanto naquele os agentes envolvidos no conflito são os acionistas/proprietários das empresas e os executivos (gestores), neste os agentes são “menos personalizados”, de um lado por envolverem toda a sociedade na condição de “proprietários” e, do outro, como gestores, os governantes e os dirigentes públicos.

A propósito, a *International Federation of Accountants*¹⁶, traz informações sobre o tema, das quais destacamos as seguintes:

In order to fulfill its wide range of functions, the public sector must satisfy a complex range of political, economic, social, and environmental objectives. This subjects it to a different set of external and internal constraints and incentives from those in the private sector, all of which affect its governance arrangements.

Generally, the main objective of public sector entities is to achieve outcomes—enhancing or maintaining the well-being of citizens—rather than generating profits. Public sector entities often:

- have a coordinating and leadership role to draw support from or foster consensus among all sectors and society;

¹⁶ Com sigla IFAC, é organização global para a profissão de auditoria, dedicada a servir ao interesse público pelo fortalecimento da profissão e pela contribuição ao desenvolvimento internacional de economias fortes. Composta por 172 membros e associados em 129 países e jurisdições, representa aproximadamente dois e meio milhões de auditores em áreas como educação, serviço público, indústria e comércio.

- possess the power to regulate entities operating in certain sectors of the economy to safeguard and promote the interests of citizens, residents, consumers, and other stakeholders and to achieve sustainable benefits; and
 - undertake activities on a basis other than by fair exchange between willing buyers and sellers because they have the ability to exercise sovereign powers. For example, pursuing social policies may sometimes call for issues of equality and fairness to be given greater weight than financial performance. Financing public sector activities also has an important impact on governance:
 - the principal source of revenue for governments and, indirectly, many other public sector entities is generally taxation;
 - (...)
 - public sector services may be provided in a non-competitive environment because alternative providers often do not exist, and the bottom line does not normally determine the types of goods and services to be provided; and
 - service recipients, unlike consumers in the private sector, may have little or no option to use a different service provider or to withhold payment.
- Stakeholders are therefore interested in issues such as (a) whether the planned outputs have been delivered and outcomes achieved, and (b) whether this has been done in an efficient, economic, effective, and equitable manner. (...) Public sector entities should, therefore, be highly transparent, and provide high quality information about all aspects of performance.
(IFAC, 2001, destaques nossos)

Consoante já se anotou, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2015a) dispõe que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (parágrafo único do art. 1º), constituindo, entre outros, objetivo fundamental do Brasil “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 3º, inciso IV).

Nesse sentido, o TCU (2014d) aduz que a sociedade seria o “principal”, enquanto os “agentes” seriam aqueles aos quais foi delegada autoridade para administrar os bens e os recursos públicos, vale dizer, as autoridades, os dirigentes, os gestores e os colaboradores do setor público, administração essa passível de ser exercida de forma conjunta e ordenada por intermédio de estruturas criadas para representá-la, conforme a figura disposta a seguir.

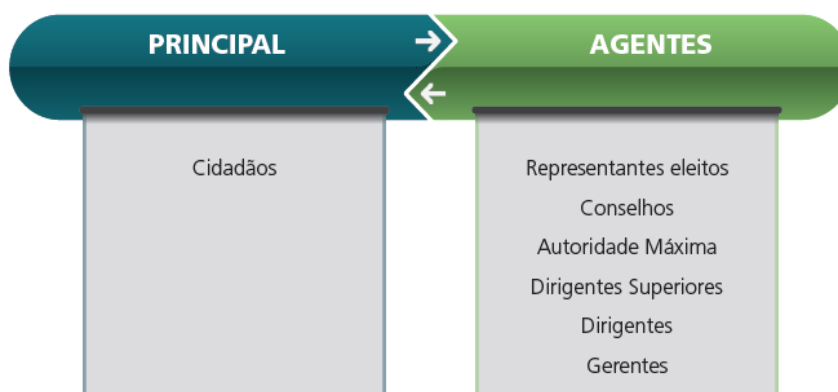


Figura nº 4 Modelo de relacionamento principal-agente no setor público
Fonte: TCU (2014d)

Os objetivos também ganham, na esfera pública, maior complexidade. Enquanto o proprietário privado deseja maximizar a riqueza, o cidadão, “proprietário” dos recursos públicos, busca “a melhoria da qualidade de vida, o bem-estar social e a maximização do valor dos serviços públicos”, objetivos esses de grande complexidade e de difícil mensuração (CAVALCANTE, PETER, e MACHADO, 2011).

Por isso, Nardes, Altounian e Vieira (2014) conceituam governança pública como sendo

(...) a capacidade que os governos têm de **avaliar, direcionar e monitorar** a gestão de suas políticas ou serviços para atender às demandas da população, utilizando-se de um conjunto de instrumentos e ferramentas adequadas.

(...) pode ser entendida como a capacidade que os governos têm de: assegurar que a vontade dos cidadãos seja capturada nos planejamentos estratégicos, táticos e operacionais; selecionar pessoas e instituir normas e processos adequados para executar as ações planejadas; articular a ação de todos os agentes públicos e privados; alcançar e controlar os resultados previstos; estabelecer indicadores de desempenho para verificar o quanto foi ou não foi alcançado; e divulgar todas essas etapas à sociedade.

Mathias-Pereira (2010) nos informa os aspectos frequentemente evidenciados pela literatura acadêmica no que respeita à governança aplicada ao setor público, os quais estão relacionados

à legitimidade do espaço público em constituição; à repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados; aos processos de negociação entre os atores sociais (os procedimentos e as práticas, a gestão das interações e das interdependências que desembocam ou não em sistemas alternativos de regulação, o estabelecimento de redes e os mecanismos de coordenação); e à descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar.

(...) além dos mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como partidos políticos e grupos de pressão, incluem-se na fase atual as redes sociais informais - de fornecedores, famílias, gerentes -, hierarquias e associações de diversos tipos.

Fontes Filho (2003), nos diz que apesar dessas características próprias de cada setor, seriam similares em cada um deles as funções básicas da governança, isto é: **gestão** das políticas públicas; **exercício de poder e controle** na sua aplicação; **participação** das partes interessadas; **acordo** quanto aos interesses internos e ou os externos; **transparência e integridade** nas ações; **accountability**; **equidade** etc.

Nesse sentido, para Pereira (2008 e 2010) a qualidade de uma administração pública é avaliada, modernamente, menos por critérios políticos e mais por crité-

rios técnicos, tais como **transparência, ética, eficiência, eficácia, e capacidade de melhorar a qualidade de vida.**

Portanto, em que pesem as dificuldades de cada entidade ou órgão do setor público, certos princípios devem ser comuns a todos os entes, valendo destacar o da accountability e o da transparência, entre os quais há uma complementação, já que para se atender aquele dever de prestar contas, de dar satisfação, sobre uso e guarda de bens e recursos públicos, incluindo acerca das subvenções e das concessões diretas ou indiretas, exige-se transparência na gestão da coisa pública.

Assim, as diferenças entre os setores privado e público levaram a que a conceituação da governança aplicada a este último passou a ter conotações próprias, as quais começaram a ser largamente empregadas pelos autores e pelas instituições encarregadas do seu fomento.

A propósito, prefaciando Nardes, Altounian e Vieira (2014), Jorge Gerdau Johannpeter, atual presidente do conselho de administração do Grupo Gerdau e da Câmara de Gestão e Planejamento do Governo Federal, alude que, embora ligado, na esfera pública, à legalidade e ao controle, o tema possui maior amplitude, caracterizando-se uma boa governança a “que traça um horizonte, define um propósito, alinha as estruturas, desdobra os objetivos e metas e tem um sistema robusto de processos críticos que sustentam suas estratégias, garantindo uma execução e um controle de excelência”.

O ANAO (*Australian National Audit Office*), entidade de fiscalização superior (EFS) australiana setor público que, desde 1998, vem estudando a temática, assim se posiciona quanto aos conceitos para governança pública (*public governance*):

Public sector governance refers to the arrangements and practices which enable a public sector entity to set its direction and manage its operations to achieve expected outcomes and discharge its accountability obligations. Public sector governance encompasses leadership, direction, control and accountability, and assists an entity to achieve its outcomes in such a way as to enhance confidence in the entity, its decisions and its actions. Good public sector governance is about getting the right things done in the best possible way, and delivering this standard of performance on a sustainable basis. (AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE, 2014; grifo nosso)

Sem embargo, adotamos os conceitos relacionados pelo TCU (2014d), a partir de definições de Grahan, Amos e Plumtre (2003) e de B. Guy Peters (2013b):

Governança no setor público refere-se, portanto, aos **mecanismos de avaliação, direção e monitoramento**; e às interações entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam como cidadãos e outras partes interessadas são ouvidos, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos (...). Preocupa-se, por conseguinte, com

a capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir efetiva e decisivamente **para resolver problemas públicos** (...).

Nessa esteira, já no novo milênio, uma profusão de autores e de entidades internacionais buscaram indicar os elementos da governança no setor público, assim como apontar diretrizes e recomendações orientadoras da sua aplicação e estabelecer os princípios fundamentais que devem nortear as boas práticas de governança nas entidades públicas.

O governo holandês, em trabalho elaborado pela Direção-Geral de Política de Auditoria Governamental do Ministério das Finanças¹⁷ (GOVERNMENT..., 2000), mostra que a governança no setor público possui quatro elementos – **administração** (gestão), **controle**, **supervisão** e **accountability** – estruturados num formato de triângulo, no qual os elementos gestão, controle e supervisão são os vértices e a **accountability** o centro, conforme a Figura 5 abaixo:

M: *management* (administração)
 C: *control* (controle)
 S: *supervision* (supervisão)
 A: *accountability* (responsabilização)

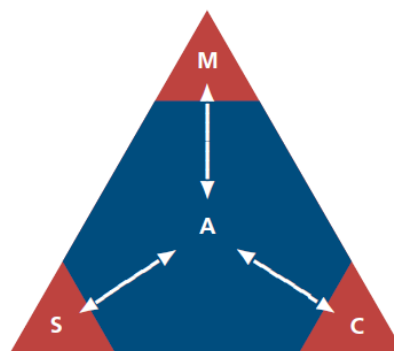


Figura nº 5 Elementos da governança no setor público
 Fonte: Government ... (2000)

Nesse sentido, o primeiro elemento, **administração** (gestão), liga-se ao alcance dos objetivos buscados, que envolve, entre outras coisas, estruturar a organização e desenvolver processos.

Cumprida essa fase, surge o segundo elemento, o **controle**, um sistema de avaliação e procedimentos que tem o condão de prover garantia aos gestores que a organização permanecerá no caminho visado para alcançar os objetivos definidos no primeiro elemento.

A **supervisão** é o terceiro elemento, requisito de verificação da realização dos objetivos da organização atuando em benefício de todos os interessados, no caso a sociedade.

¹⁷ Em inglês, *Government Audit Policy Directorate* (DAR).

O último elemento é a **accountability** (responsabilização), oportunidade em que a entidade deve fornecer informações de todas as atividades determinadas e dos poderes delegados para tal pelos agentes políticos e pela sociedade que eles representam.

Nessa linha, mostra-se clara a importância de um sistema de governança que garanta o **controle**, a **supervisão**, a **transparência** e a **responsabilização** dos atos de gestão administrativa das organizações.

Retomando o REPORT ... (1992), visto no Capítulo 2 como nascido de uma iniciativa governamental inglesa frente à profusão de problemas complexos havidos no âmbito da iniciativa empresarial privada, tem-se que ele estabeleceu três princípios fundamentais da governança corporativa: **transparência**, **integridade** e **accountability**. Posteriormente, tendo como público-alvo o setor estatal, o parlamento britânico constituiu um comitê que apontou sete princípios da vida pública: **abnegação**, **integridade**, **objetividade**, **accountability**, **transparência**, **honestidade**, e **liderança** (COMMITTEE..., 1995).

O IFAC¹⁸ considera como princípios a serem observados na governança pública aqueles estabelecidos numa das suas primeiras publicações, quais sejam: **transparência**, **integridade** e **prestação de contas** (IFAC, 2001), ao passo que o AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE (2003) adicionou a **liderança**, o **compromisso** e a **integração**. Mais à frente, o Instituto Revisor de Finanças e Contabilidade Pública (CIPFA)¹⁹, a partir dos estudos do *Nolan Committee*, elaborou o seu Guia de Padrões de Boa Governança para Serviços Públicos (CHARTERED ..., 2004), acrescentando a **eficiência** e a **eficácia** aos princípios anteriormente definidos. Segundo o guia, uma boa governança acarreta uma boa gestão, um bom desempenho, uma boa administração do erário, um bom engajamento da sociedade e, finalmente, bons resultados.

¹⁸ *International Federation of Accountants*.

¹⁹ O CIPFA (em inglês, *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*) é uma associação instituída em 1885 congregando na Inglaterra profissionais especializados em finanças públicas, atuando na qualificação profissional e no assessoramento a contadores e gestores financeiros de entidades estatais. Com cerca de 14.000 profissionais da área, atua em vários países e tem como compromisso a promoção de altos padrões de governança e gestão das finanças públicas (CHARTERED ..., 2015).

O chamado padrão COSO²⁰, que surge no contexto de coibir a ocorrência de fraudes em relatórios contábeis e financeiros de entidades privadas, passou a ser utilizado também em instituições governamentais em virtude do sucesso e da aceitação da metodologia.

De acordo com essa metodologia (ENTERPRISE ..., 2013), os controles internos são essenciais no processo de gestão, sendo formados por cinco dimensões, a saber: **ambiente de controle; avaliação de riscos; atividade de controle; informação e comunicação; e monitoramento**. Cada componente envolve vários procedimentos de controle necessários para que o sistema proporcione segurança razoável às operações da entidade, quanto à confiabilidade dos dados financeiros, legalidade, economia, eficiência e efetividade das operações, servindo como guia para que a organização alcance a governança, como um roteiro para que órgãos de controle verifiquem em que medida os controles internos da organização estariam estruturados para garantir a governança.

O World Bank (2006) vê a governança no setor público sob um prisma focado nas estruturas de governo, em detrimento das organizações. A instituição alude serem seis os indicadores agregados em termos de governança pública:

a) **voz e accountability**: participação dos cidadãos na escolha dos seus governantes, liberdade de expressão e de associação e liberdade da mídia;

b) **estabilidade política e ausência de violência**: percepção da possibilidade de o governo ser desestabilizado ou destituído por meios institucionais e violentos, e nível de violência doméstica e terrorismo;

c) **efetividade governamental**: qualidade dos serviços e servidores públicos e grau de sua independência em relação a pressões políticas, e qualidade da formulação e implementação das políticas públicas e credibilidade e compromisso do governo em relação a tais políticas;

²⁰ Já dito, o padrão COSO é uma referência mundial para o estudo e aplicação dos controles internos. Sua origem data de 1985, quando foi criada, nos EUA, a *National Commission on Fraudulent Financial Reporting* (Comissão Nacional sobre Fraudes em Relatórios Financeiros), também conhecida como *Treadway Commission*, iniciativa independente do setor privado visando estudar as causas da ocorrência de fraudes em relatórios financeiros e contábeis e desenvolver recomendações para empresas, auditores independentes e para as instituições educativas, mediante o patrocínio de cinco grandes associações de profissionais de classe ligadas à área financeira.

d) **qualidade regulatória**: habilidade do governo para formular e implementar políticas e regulações que permitam promover o desenvolvimento do setor privado;

e) **administração legal**: nível de confiança que os agentes depositam nas regras legais e, em particular, na observância de contratos, na polícia e nas cortes de justiça; níveis de crime e violência; e

f) **controle da corrupção**: exercício do poder em benefício particular, e níveis e formas de corrupção e uso do Estado pelas elites em interesse próprio.

O *Institute of Internal Auditors* (IIA)²¹, apresenta a importância da atividade de auditoria pública visando uma efetiva governança do setor estatal, e define os elementos-chave necessários a maximizar o valor da atividade de auditoria fornecida para todos os níveis do governo, nacional, regional ou local, assim como para as organizações paraestatais e organizações governamentais internacionais. Para o ente, a **auditoria governamental é a base da boa governança do setor público**, pois fornece informação imparcial e avaliações objetivas para saber se os recursos públicos são geridos de forma responsável e eficaz para alcançar os resultados desejados, auxiliando as organizações a “alcançar a **responsabilização e integridade, melhorar as operações, e instilar a confiança** entre os cidadãos e as partes interessadas” (INSTITUTE ..., 2012).

O IIA estabelece como princípios básicos para a governança do setor público: **direção** (*setting direction*); **estímulo da ética** (*instilling ethics*); **supervisão de resultados** (*overseeing results*); **prestação de contas** (*accountability*); **correção de rumos** (*correcting course*); **integridade** (*integrity*) e **equidade** (*equity*).

Já a Holanda estabeleceu no seu Código Para a Boa Governança (NETHERLANDS ..., 2009) os seguintes princípios:

1. Openness and integrity

The executive body is open and honest, and makes clear what it takes those qualities to mean. The executive body conducts itself in such a way as to set a good example, both within the organisation and beyond it.

2. Participation

The executive body knows the public's concerns and interests, and makes clear how it is responding.

3. Appropriate contact with the public

²¹ O *Institute of Internal Auditors* (IIA) foi criado em 1941 como uma associação profissional internacional com sede global na cidade de Altamonte Springs, Florida, USA. O IIA é a voz global dos profissionais de auditoria interna, autoridade reconhecida, liderança em conhecimento e defesa da classe, e principal educador. Seus membros trabalham em auditoria interna, avaliação de risco, governança, controle interno, auditoria de tecnologia da informação, educação e segurança.

The executive body ensures that it and the rest of the organisation act in an appropriate manner in their contacts with the public.

4. **Effectiveness and efficiency**

The executive body announces the objectives of the organisation and takes the decisions and measures necessary to achieve those objectives.

5. **Legitimacy**

The executive body takes the decisions and measures that it is empowered to take and that are in accordance with the applicable legislation and regulations. Those decisions can be accounted for.

6. **Capacity for learning and self-improvement**

The executive body improves its performance and that of the organisation, and structures the organisation in a way that ensures this.

7. **Accountability**

The executive body is prepared to render an account of itself to stakeholders, regularly and willingly.

Posteriormente, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - em inglês, *International Organisation of Supreme Audit Institutions* - organismo não governamental autônomo, independente e apolítico, com status especial no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), e organização central para o controle externo público, que conta atualmente com 192 membros de pleno direito e 5 membros associados, definiu algumas condições para que fossem atendidos os interesses da sociedade, entre eles: a garantia de um comportamento **ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente** da liderança; **controle da corrupção**; implementação efetiva de um **código de conduta e de valores éticos**; observância e garantia da **aderência** das organizações **às regulamentações**, códigos, normas e padrões; **balanceamento de interesses**; e **envolvimento** efetivo **dos stakeholders** (INTERNATIONAL ..., 2004).

O CIPFA, a propósito, apresenta, na Figura 6, na página a seguir, o relacionamento entre os princípios da boa governança no setor público. Os princípios A (agir com integridade, demonstrando forte compromisso com valores éticos e respeito ao arcabouço legal) e B (assegurar abertura e engajamento abrangente das partes interessadas) permeiam a implementação dos princípios C a G (Princípio C: definir resultados em termos de sustentabilidade econômica, social e benefícios ambientais; Princípio D: determinar a intervenção necessária para otimizar a entrega de resultados pretendidos; Princípio E: desenvolver a capacidade dos entes, incluindo a capacidade da sua liderança e dos indivíduos entre si; Princípio F: fazer a gestão de riscos e de resultados por meio de controles internos e forte gestão dos recursos públicos; e Princípio G: implementar boas práticas de transparência, informação e auditoria, para entregar efetiva *accountability*). A figura ilustra, também, que a boa

governança é dinâmica, e o ente deve estar totalmente comprometido para promover a governança continuamente num processo de avaliação e revisão.

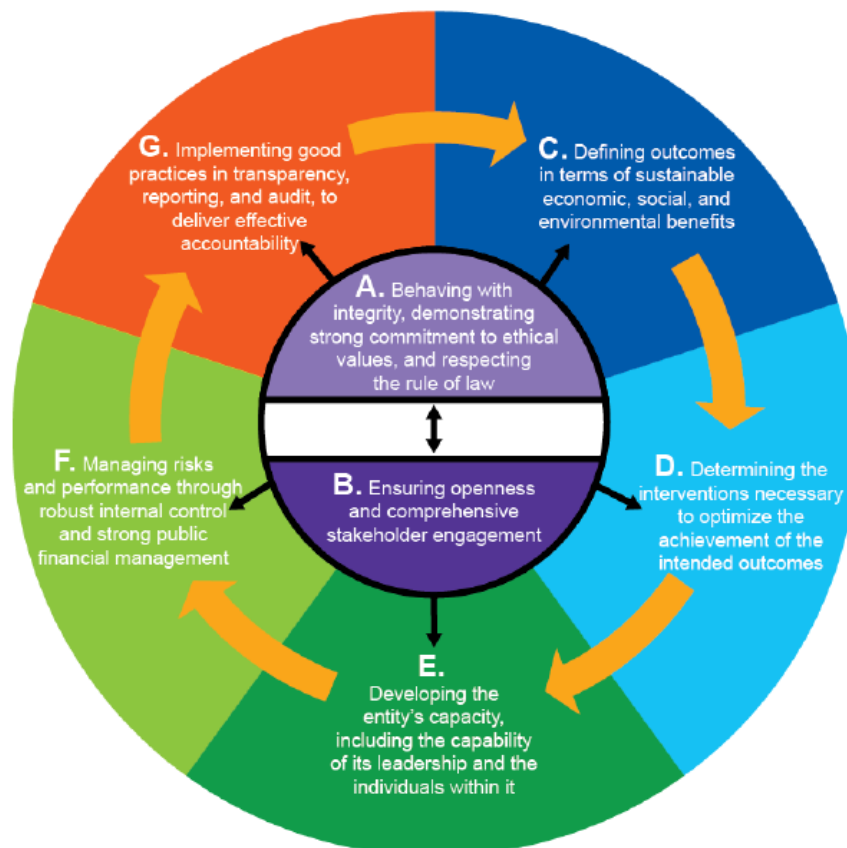


Figura nº 6: Relacionamento entre os princípios da boa governança no setor público
Fonte: CHARTERED ... (2005)

Além dos autores e entidades já citados, corroboram essa linha de entendimento quanto aos princípios para a boa governança no setor público, por exemplo, os seguintes estudos: Armstrong e Totikidis (2005); Australian Government (2007); Spanhove e Verhoest (2007); GOVERNANCE ... (2008); Nova Scotia (2011); GOOD PRACTICE ... (2011); Edwards (2012); ANU (2012); NEW ZEALAND ... (2013); e State of Eastern Australia, Public Sector Commission (2014).

3.3 DIMENSÕES E MODELO DE GOVERNANÇA PÚBLICA

Nardes, Altounian e Vieira (2014) aduzem que as dimensões “contemplam parâmetros, critérios ou níveis de análise que oferecem a percepção geral e sistêmica de uma situação complexa”, podendo ser compreendidas como os aspectos que possibilitam uma visão integrada da evolução de um determinado objeto estudado.

Nesse contexto, à semelhança de outros estudiosos, que pretenderam auxiliar a compreensão dos seus temas, sendo exemplo Kotler, que cunhou os “4 P’s” da área de marketing (Produto, Preço, Praça e Promoção), e Rossetti e Andrade, que instituíram os “8 P’s” da governança corporativa, os autores propõem a concepção e avaliação da governança pública a partir de cinco dimensões, por eles denominadas os “5 P’s” da governança pública, as quais representariam o resultado do aprendizado haurido de pesquisas e da experiência mundial acerca de boas práticas de governança.

Constituídos pelas dimensões **propósitos, pessoas, papéis, processos e prestação de contas**, cada uma consiste em determinadas práticas.

A primeira dimensão, **propósitos**, representaria um “conjunto coerente e harmônico dos princípios, comportamentos, estratégias, indicadores, metas e produtos do ente estatal alinhado às necessidades e expectativas da sociedade”.

Já a segunda, **pessoas**, a “forma como o conjunto de lideranças e colaboradores é selecionado, capacitado, incentivado e avaliado”.

Os **papéis** seriam a

maneira pela qual se estrutura e organiza um ente ou política pública quanto à divisão de responsabilidades entre agentes internos de governança (conselhos, alta administração, ouvidoria, auditoria interna e controle interno) e ao relacionamento com agentes externos, parceiros e partes relacionadas.

A quarta dimensão, **processos**, se caracteriza pelo “conjunto de rotinas e práticas sistematizadas de: articulação com agentes internos e externos; estratégia; pessoal; controles; comunicação; e gestão de riscos”.

Por fim, como quinta dimensão, **prestação de contas** seria o

dever e predisposição da Administração Pública de divulgar à sociedade os atos, fatos e informações da gestão pública, a fim de comprovar a regularidade das ações e demonstrar o conjunto de resultados obtidos em comparação com os recursos públicos utilizados.

Nessa esteira, todos os estudiosos sobre governança pública, incluindo os autores e entidades citados na seção anterior, corroboram a necessidade do estabelecimento de um modelo de governança aplicado ao setor público de modo a promover a observância dos princípios sensíveis e refletir a forma como os atores se organizam, interagem e agem para obter boa governança, envolvendo as estruturas da esfera administrativa (instâncias), os processos de trabalho, as ferramentas, docu-

mentos etc., o fluxo de informações e o comportamento de pessoas envolvidas na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização (TCU, 2014d).

Apresenta-se, na figura abaixo, o sugerido pelo Tribunal de Contas da União, pelo qual algumas instâncias se destacam: as externas de governança; as externas de apoio à governança; as internas de governança; e as internas de apoio à governança.



Figura nº 7 Modelo de governança aplicado ao setor público
Fonte: TCU (2014d)

No modelo, as **instâncias externas de governança** seriam aquelas às quais caberia a responsabilidade pela fiscalização, controle e regulação. Desempenhariam importante papel para promoção da governança das organizações públicas, sendo autônomas e independentes, sem vinculação a tão-só uma organização. Como exemplos dessas estruturas teríamos, no país, o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União.

Já às **instâncias externas de apoio à governança** competiria a avaliação, auditoria e monitoramento independente. E, uma vez identificadas disfunções, comunicariam os fatos às instâncias superiores de governança. São exemplos: as auditorias independentes e o controle da sociedade organizada.

No que respeita às **instâncias internas de governança**, o órgão de controle entende serem estas as responsáveis pela definição ou avaliação da estratégia e

das políticas, bem assim monitorar as suas conformidade e desempenho, sendo um dever-poder agir em situações de identificação de desvios. Tais instâncias seriam, de igual modo, responsáveis por garantir que a estratégia e as políticas formuladas venham ao encontro do atendimento do interesse público, servindo de elo entre principal e agente. São exemplos dessas estruturas: conselhos de administração ou equivalentes e, na ausência dos referidos, a alta administração.

Finalmente, as **instâncias internas de apoio à governança** têm a missão de realizarem a comunicação entre os *stakeholders* internos e externos à gestão, as auditorias internas que avaliam e monitoram riscos e controles internos e a comunicação, à alta administração, de quaisquer disfunções identificadas. Exemplos: ouvidoria, auditoria interna, conselho fiscal, comissões e comitês.

4 A DIMENSÃO DO CONTROLE NA GOVERNANÇA PÚBLICA E A ATUAÇÃO DO TCU

O presente capítulo busca abordar, no que respeita à governança pública, o mecanismo do controle, de modo que as lideranças possam bem colocar em práticas as estratégias definidas nas organizações governamentais e, assim, por meio de uma boa governança, aperfeiçoarem as políticas públicas, levando à sociedade serviços eficazes, eficientes e efetivos.

Nesse contexto, insere-se, em especial, a atuação do TCU no exercício do controle externo, razão porque iniciaremos tratando rapidamente de aspectos atinentes ao controle sobre a Administração Pública, para nos focarmos no mecanismo do controle aplicado à governança pública; no tópico seguinte discorreremos sobre o papel do controle externo nesse contexto e, em particular, da Corte de Contas federal; ao final, apresentaremos os principais trabalhos de fiscalização conduzidos pelo Tribunal sobre as políticas e os programas públicos, contribuindo com a melhoria da governança pública e, por consequência, com o desenvolvimento nacional.

4.1. ASPECTOS SUPERFICIAIS DA FUNÇÃO DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A função de controle público, no Brasil, subsiste inserta nos campos do Direito, da Administração e das Finanças Públicas.

De acordo Meirelles (1998), **controle**, em administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro; assim, é fixada a competência dos seus órgãos e agentes, e estabelecidos os tipos de forma de controle de toda atuação administrativa, para sua defesa própria e dos direitos dos administrados.

A **finalidade** do controle é, nessa linha, garantir que a administração pública atue de acordo com os princípios explícitos e implícitos na Constituição Federal - legalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, impessoalidade, publicidade e

eficiência -, bem como obedeça aos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público.

O controle decorre da necessidade de **transparência** no exercício do poder do Estado. Nesse sentido, a Constituição Federal estabelece o princípio da prestação de contas dos agentes públicos (art. 34, VII, d), instrumento que deveria possibilitar a avaliação da gestão.

Esse conceito está intimamente ligado ao de **accountability**, que se relaciona fortemente à noção de governança, como já visto em capítulos precedentes.

Consoante às lições da doutrina clássica²², basicamente o controle pode ser *interno* ou *externo*, e *legislativo*, *judiciário* ou *administrativo*, conforme seja realizado ou não pela própria Administração ou pelos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo.

No que respeita ao trabalho, nos fixaremos no *controle externo*, aquele que se verifica quando o órgão fiscalizador se situa em Administração diversa daquela de onde a conduta administrativa se originou, podendo ser popular, parlamentar direto (exercício a cargo dos integrantes do Poder Legislativo, representantes do povo); pelo Judiciário; e pelos tribunais de contas (de cunho constitucional-administrativo, portanto com lastro no texto da Constituição Federal de 1988, artigos 71 a 74).

De modo geral, o controle externo das finanças públicas pode se dar **antes** da realização da despesa, **concomitante** à prática do ato, ou **posterior** (exercido após a conclusão do ato), predominante no país e exercido pelos tribunais de contas.

4.2 ATRIBUIÇÕES PRINCIPAIS DO TCU NO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO²³

O Tribunal de Contas da União (TCU), órgão de controle externo, atua em auxílio ao Congresso Nacional, com a função de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e exercer as competências a ele estipuladas na forma e

²² Este excerto foi composto a partir da síntese de conceitos de Mello (2004), Di Pietro (2002), Meirelles (1998), Gasparinni (2004) e Alexandrino e Paulo (2008).

²³ Para um breve histórico acerca do controle externo brasileiro, consulte-se o Apêndice 3. Para maiores esclarecimentos sobre a natureza e as atribuições do Tribunal de Contas da União, consulte-se o Apêndice 4.

com os poderes fixados no texto da Constituição Federal de 1988, nos artigos 71 a 74, e sob as diretrizes estabelecidas em sua atual lei orgânica, Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (BRASIL, 2015b).

Acerca da natureza constitucional do Tribunal de Contas, veja-se que ele não integra o Poder Legislativo, aproximando-se, pela sua constituição e funções, do Judiciário, posição adotada pelo Ministro emérito do STF, Carlos Ayres Britto (BRITTO, 2001)²⁴.

De natureza administrativo-judicante, compete-lhe, consoante o inciso II, da norma constitucional do artigo 71, o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta, inclusive das fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que dêem causa e perda, extravio, ou outra irregularidade de que resulte prejuízo à Fazenda Nacional, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

No exercício das funções de Controle Externo, é, ainda, dever do TCU, na forma da legislação vigente (Constituição Federal e Lei n. 8.443/92):

- a) proceder por iniciativa própria ou solicitação do Congresso Nacional à fiscalização contábil, financeira, patrimonial e orçamentária das unidades dos Poderes da União;
- b) emitir parecer nas contas prestadas anualmente pelo Presidente da República;
- c) acompanhar a arrecadação da receita a cargo da União;
- d) apreciar, para fins de registro, a legalidade de atos de admissão, aposentadoria e pensão dos servidores dos Poderes da União;

²⁴ Ayres Britto assim pensa porque, primeiro, o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 44 da Carta Política) e, depois, porque, os julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas “só podem obedecer a parâmetros de ordem técnico-jurídica (...) de subsunção de fatos e pessoas à objetividade das normas constitucionais e legais”, residindo, portanto, no Poder Judiciário, a referência organizativo-operacional que a Carta de 1988 erige para os Tribunais de Contas. Daí, no seu entender, a razão pela qual o art. 73 da Carta Constitucional conferir ao Tribunal de Contas da União, “no que couber” as mesmas atribuições que o art. 96 outorga aos tribunais judiciários, e mais, confere aos ministros da Corte de Contas as mesmas “garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens” de que dispõem os ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

- e) efetuar os cálculos das quotas relativas ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- f) representar ao poder competente sobre irregularidades encontradas;
- g) aplicar aos responsáveis as sanções previstas na Lei;
- h) elaborar seu Regimento Interno, eleger seu Presidente e Vice-Presidente;
- i) organizar sua Secretaria, propor ao Congresso Nacional a criação e transformação de cargos, empregos e funções do Quadro de Pessoal;
- j) decidir sobre denúncia e consulta que lhe seja apresentada.

Para cumprir essas atribuições legais e constitucionais, o TCU dispõe, além da já citada função administrativo-judicante, das funções fiscalizadora, normativa, consultiva e de ouvidoria, sendo as principais as duas primeiras. A administrativo-judicante é típica do modelo de Tribunal de Contas e exercida por meio do julgamento das contas dos administradores e responsáveis por bens ou valores públicos. Já a fiscalizadora, exercida pelo Tribunal por intermédio de auditorias, inspeções, acompanhamentos, verificação de contas, atos, contratos e registro de atos de pessoal, é a função principal e originária da atividade de controle.

4.3. O TCU E O CONTROLE EXTERNO DA GOVERNANÇA PÚBLICA

Como já se viu, em razão das marcantes diferenças verificadas na iniciativa privada e no setor público quanto aos atores envolvidos no conflito principal-agente são marcantes, também são diversos os objetivos perseguidos pelos *shareholders* e *stackholders*, que ganham, assim, maior complexidade na esfera pública.

Exatamente por isso é que se mostra de importância, no setor público, em termos de mecanismos de governança, o **monitoramento**, já que a mensuração dos benefícios oriundos da execução das políticas públicas é muito mais custosa que a avaliação dos incentivos dados na esfera privada (lucro, dividendos etc.).

Nesse contexto, ao se referirem aos instrumentos de monitoramento da gestão, autores sustentam que, nas empresas privadas, devem-se eles à atuação do Conselho de Administração, que representa os interesses do proprietário e baliza a ação dos gestores, aplicando medidas de incentivo e de sanção em face dos resul-

tados, bem assim aos órgãos de controle, tanto os externos à gestão empresarial (v.g. Conselho Fiscal e Auditoria Externa), como os internos (v.g. Controle Interno e Auditoria Interna).

Já no setor público, o monitoramento se realiza por força da atuação dos cidadãos, direta ou indiretamente, naquele caso por meio de grupos de controle social, neste “pela atuação política dos representantes eleitos e das instituições detentoras de competência constitucional ou legal para aprovar políticas públicas e fiscalizar a gestão dos recursos, funções essas atribuídas ao Poder Legislativo e aos **tribunais de contas**” (CAVALCANTE, PETER, e MACHADO, 2011, grifo nosso).

Isso posto, no que se refere aos trabalhos de fiscalização realizados pelo TCU na avaliação da governança de políticas e programas governamentais dos últimos anos, ocorreu certa guinada na direção da verificação do desempenho da governança estatal. De acordo com Melo (2014):

no âmbito do TCU, crescente direcionamento para a análise de desempenho, buscando a melhoria de processos, gestão e governança, com vistas a induzir o alcance de resultados reais da ação governamental em benefício da sociedade, sem prejuízo das avaliações de conformidade e legalidade. No âmbito do Plano Estratégico TCU 2011-2015, controlar a Administração Pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade é a missão da Corte de Contas. Sob esse enfoque, tem-se fortificado no órgão o entendimento de que a governança é um dos pilares para a melhoria da administração pública federal.

Magalhães (2011) aduz que esse contexto de mudança significativa do mandato e da governança do TCU se deu, nos últimos, ao sabor

(...) das transformações sociais, políticas e administrativas, isso porque o atual arcabouço constitucional e legal incumbe uma série de competências exclusivas. A sociedade, também, demanda moralidade, profissionalismo e excelência da administração pública, bem como melhor qualidade de vida e a redução das desigualdades sociais.

Diante desse cenário, faz-se necessário a construção, a compreensão e a comunicação de estratégias corporativas que assegurem resultados capazes de atender às expectativas do Estado, do Congresso Nacional e da sociedade em relação à atuação e ao papel conferido ao Tribunal de Contas da União. (destaque nosso)

Essa mudança de direção, verificada mais perceptivelmente nos últimos cinco anos, é resultado de um processo de busca pela especialização das unidades do Tribunal, iniciada ainda na virada do século. No entanto, mais recentemente é que alterações importantes foram conduzidas na estrutura da Casa. De fato,

[...] no âmbito do Tribunal de Contas da União, a partir do exercício de 2013, houve um direcionamento para a especialização das unidades técnicas relacionada com as áreas de atuação do governo, como, por exemplo, saúde, educação, segurança pública, entre outros. Foram criadas, ainda, as coor-

denações com a finalidade de avaliar, supervisionar, orientar e monitorar as unidades técnicas a elas vinculadas. (MELO, 2014, p.8)

Nesse contexto de maior especialização, o TCU procedeu a uma série de avaliações sobre os elementos e estruturas de governança de programas e políticas públicas da Administração Pública em geral, com maior concentração sobre a federal, examinando-os à luz dos conceitos adotados sob a ótica do controle.

De forma geral, pode-se dizer que a atuação da Corte de Contas no controle da governança pública tem se dado na avaliação operacional de políticas e programas governamentais quanto aos aspectos da **economicidade, eficiência, eficácia e efetividade**²⁵.

É a verificação se os meios de que dispõem os entes estatais para promover as políticas e programas públicos estão sendo utilizados de maneira adequada, se estão sendo atingidos os resultados previamente estabelecidos por lei e se os fins estão em harmonia com as demandas sociais.

E, dada à prevalência de escolha dada ao agente público para a tomada de decisão no que respeita ao mérito, o TCU age, em tais situações, como um “decisor de segunda ordem”, indicando aos agentes públicos, na forma genérica de recomendações, caminhos melhores para a execução de políticas e programas custeados pelo erário, sempre visando que a atuação estatal vá ao encontro das demandas da sociedade.

Dito isso, o exercício da dimensão controle e monitoramento na governança pública realizado pelo Tribunal de Contas da União mostra-se plenamente ancorado, com suporte em outros autores e entidades, a exemplo de Magalhães (2011), Melo (2013), Marcelli (2013) Mattos e Saurbronn (2014), Nardes, Altounian e Vieira (2014), Cury Neto (2014), Santana (2014), ORGANIZAÇÃO ... (2014) e TCU (2014d).

²⁵Rememore-se que a eficiência foi erigida a princípio constitucional de observância pela Administração Pública em face da edição da EC n.º 19/98. Luciano de Farias afirma que o controle de mérito visa, sinteticamente, apreciar se o ato da Administração Pública atingiu adequadamente seu objetivo e com o menor custo para o Erário. Nesse sentido, diz que ele estaria englobado nas auditorias de natureza operacional, citando, para tanto, lições de Antonio Roque Citadini, que afirma “(...) parece claro que esta forma de verificação, que procura analisar o ato administrativo vinculando-o com o sucesso de seu objetivo, bem como analisando se os meios utilizados pela Administração foram os mais adequados, traz grande realce às auditorias no julgamento dos atos administrativos”, e de Inaldo Araújo, que aduz caracterizar-se a auditoria operacional. “(...) na análise e avaliação do desempenho de uma organização, no todo ou em parte, objetivando formular recomendações e comentários que contribuirão para melhorar os aspectos de economia, eficiência e eficácia” (apud FARIAS, 2004, p. 3).

4.4. PRINCIPAIS TRABALHOS DE FISCALIZAÇÃO CONDUZIDOS PELO TCU SOBRE GOVERNANÇA PÚBLICA

Neste tópico se pretende apresentar pequena síntese dos trabalhos de fiscalização realizados pelo TCU na sua contribuição com a melhoria da governança pública, desde os dados de meados da década passada até os mais recentes, alinhados à diretriz estabelecida no planejamento do TCU para o biênio 2013-2014, focada nesse desiderato do aperfeiçoamento da governança estatal²⁶.

Especificamente no período 2013-2014 um conjunto de auditorias foi levado a efeito pela Corte de Contas a fim de se traçar um diagnóstico a respeito da matéria em várias áreas da Administração Pública federal, merecendo destaque temas que permitissem, de um lado, visão sistêmica de setores corporativos e, de outro, avaliação das políticas públicas, sem prejuízo dos trabalhos que se referiram a questões específicas relativas à governança, como avaliação da gestão de riscos e sistema de avaliação de programas governamentais (NARDES, ALTOUNIAN e VIEIRA, 2014).

A seguir, agrupam-se por áreas temáticas consideradas afins, sempre que possível, os principais aspectos dos trabalhos.

4.4.1 Governança pública

Merecem destaque nessa temática os seguintes trabalhos:

I) auditoria realizada com o objetivo de avaliar aspectos de natureza operacional e de legalidade nas ações governamentais para a proteção e a preservação do patrimônio histórico desenvolvidas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan (Processo TC-014.834/2004-7, relator, Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, Acórdão nº 1892/2007-TCU-Plenário): foi a **primeira em que o Tribunal determinou à sua área técnica o exame de viabilidade de acrescentar às auditorias de natureza operacional procedimentos que visassem avaliar a capacidade gerencial das unidades fiscalizadas, utilizando-se, por exemplo, de parâmetros de modelos de governança conhecidos. Destaques: disfunções no Iphan no que se refere ao pessoal para o seu funcionamento e à alocação dos recursos disponíveis; ausência de critérios uniformes para análise de projetos; falta de**

²⁶ Para mais detalhes sobre os trabalhos apresentados, bem como informações sobre fiscalizações adicionais relativas à governança pública, consulte-se o Apêndice 5.

adequada regulamentação legal que permitisse aos servidores da autarquia aplicar multas; e pouca interação entre os diversos agentes nas políticas relativas ao patrimônio histórico nacional;

II) auditoria de natureza operacional (ANOp) nas agências reguladoras federais de infraestrutura (Processo TC-012.693/2009-9, relator Ministro José Jorge, Acórdão 2261/2011-TCU-Plenário): realizado na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); Agência Nacional de Aviação Civil (Anac); e Agência Nacional de Águas (ANA). Destques: ausência de lacunas na **distribuição de competências regulatórias**; redução da **autonomia das agências reguladoras** nas esferas financeira e decisória; dependência no processo orçamentário e de liberação de recursos; critérios de indicação de diretores das agências subjetivos em demasia; ministérios sem metodologias ou sistemas próprios para acompanhamento quanto a *accountability*; pouca participação da população; falta de conhecimento técnico da sociedade sobre os assuntos tratados; e **mecanismos de gerenciamento de riscos regularórios com falhas**;

III) levantamento na Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e em secretarias de segurança pública dos estados e do Distrito Federal (OSPEs), com o objetivo de conhecer e avaliar suas condições de governança, gestão e sua capacidade de implementar a Política Nacional de Segurança Pública (Processo TC-018.922/2013-9, Relator Ministro José Jorge, Acórdão 1042/2014-TCU-Plenário). Destques: a) inexistência de Política Nacional de Segurança Pública formalizada; b) governança das OSPEs em nível inicial nas dimensões resultados, e pessoas, e em nível insuficiente na dimensão controles; c) nenhuma das 25 OSPEs em **nível aprimorado ou insuficiente** em termos gerais de governança em segurança;

IV) levantamento de governança pública **objetivando sistematizar informações sobre a situação da governança pública**, e sobre o panorama da governança e gestão das aquisições, em âmbito nacional, em todas as esferas (federal, estadual, distrital e municipal), executado em parceria com os tribunais de contas do país (Processo TC-020.830/2014-9, Relator Ministro João Augusto Ribeiro Nardes, Acórdão 1273/2015-TCU-Plenário). Destques: a) maior parte das instituições apresentando baixa capacidade em quase todas as práticas do modelo de avaliação utilizado no trabalho; 51% dos entes em estágio de capacidade inicial quanto a lideran-

ça; 24% de todas não definiam suas metas de resultado; 53% de todas em estágio de inicial quanto a estratégia; 67% de organizações ainda no estágio inicial na prática “Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização”; 70% de todas em estágio inicial na prática “Estabelecer **estrutura de gestão de riscos**”.

4.4.2 Pessoal, liderança e ética

Principais trabalhos sobre pessoal alinhados desde a estratégia do biênio 2005-2006 de ampliação da efetividade das ações de controle relacionadas com o **combate à corrupção, ao desvio e à fraude:**

I) avaliação da governança da **ética** na Comissão de Valores Mobiliários - CVM (Processo TC-015.415/2004-4, relator Ministro Marcos Vinicius Vilaça, Acórdão nº 1030/2005-TCU-Plenário). Destaques: gestão da ética na entidade ainda incipiente; inexistência de um código de ética ou uma norma de conduta; ausência de um sistema de promoção, sanção e punição; inexistência de um sistema de monitoramento e educação do código ou norma;

II) auditoria em governança focada na área de pessoal (Processo TC-022.577/2012-2, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, Acórdão nº 3023/2013-TCU-Plenário). Destaques: apenas 23% em estágio aprimorado na direção, no monitoramento e na avaliação da liderança e na estrutura de apoio; 86% sem diretrizes com gestão de riscos relacionados ao capital humano; 49% sem plano de auditoria interna com avaliação periódica desses riscos e da eficácia dos respectivos controles; apenas 8% na faixa aprimorada quanto a **gestão da liderança e do conhecimento**; apenas 6% na faixa aprimorada **no que toca à cultura orientada a resultados**; 83% não executavam programa de reconhecimento por alto desempenho; índice iGovPessoas com a maioria (55,4%) no estágio inicial.

4.4.3 Gestão e avaliação de riscos

Trabalhos mais importantes em governança de avaliação e gestão de riscos:

I) levantamento de auditoria de natureza operacional realizado na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para a finalidade de reunir elementos que viessem a possibilitar, em trabalhos posteriores, a **análise dos riscos** na gestão das áreas da Dívida Pública e dos Haveres da União (Processo TC-018.401/2004-2, Relator Ministro Marcos Vinicius Vilaça, Acórdão nº 1779/2005-TCU-Plenário). Destaques: falta

de área de gerenciamento de riscos que compreendesse e coordenasse todas as atividades da STN e que funcionasse com independência; falta de uma unidade de auditoria interna na sua estrutura organizacional;

II) auditoria de natureza operacional realizada na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) a fim de avaliar a gestão dos riscos operacionais associados à administração da dívida pública brasileira (Processo TC-015.307/2005-5, Relator Ministro Marcos Vinicius Vilaça, Acórdão nº 1832/2006-TCU-Plenário). Destques: necessidade de a STN regular e institucionalizar aspectos de controle do risco; exigência da implantação um Plano de Contingência no âmbito do Tesouro Nacional, com priorização de áreas com grande exposição a riscos; e necessidade da implantação de uma área de Gestão de Risco Operacional.

4.4.4 Transparência, divulgação de informações e participação das partes interessadas

Destaca-se no contexto a auditoria de natureza operacional (ANOp) para avaliar de que maneira as ações do Programa Governo Eletrônico haviam contribuído para a **oferta de serviços públicos eletrônicos diretamente ao cidadão** (Processo TC-015.001/2005-5, relator, Ministro Valmir Campelo, Acórdão 1386/2006-TCU-Plenário). Destques: falta de formalização de diretrizes; divulgação deficiente das diretrizes e documentos gerados pelo Programa; **inexistência de monitoramento e avaliação**; ausência de indicadores de desempenho; divulgação deficiente de boas práticas dos gestores.

4.4.5 Fidedignidade das informações

Destaque-se o Levantamento de Auditoria realizado na Secretaria do Tesouro nacional (STN) visando verificar a aderência dos demonstrativos publicados pelas empresas estatais, públicas e sociedades de economia mista, com aqueles constantes do SIAFI referente ao mesmo período (Processo TC-011.810/2006-8, Relator Ministro Ubiratan Aguiar, Acórdão 2016/2006-TCU-Plenário). Destaque: diversas das estatais objeto da amostra com significativa divergência em relação aos demonstrativos contábeis aprovados pelas assembleias das empresas e os oficialmente publicados.

4.4.6 Segurança das informações e governança de TI

Trabalhos importantes realizados na área:

I) auditoria em sistemas visando avaliar os aspectos de segurança dos principais sistemas informatizados pertinentes ao processo de arrecadação de receitas da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – Infraero (Processo TC-003.756/2006-7, Relator Ministro Raimundo Carreiro, Acórdão 1092/2007-TCU-Plenário). Destaques: Políticas de Segurança não definidas; inexistência de Plano de Continuidade de Negócios (PCN); não realização de auditorias nos sistemas de arrecadação;

II) segundo levantamento formal sobre governança de TI (primeiro que apresentou à Administração o índice iGovTI, Processo TC-000.390/2010-0, Relator Ministro Aroldo Cedraz, Acórdão nº 2308/2010-TCU-Plenário). Destaques: a) falta de evolução da implantação de planejamento estratégico de TI; fragilidade na segurança da informação (confidencialidade, integridade e disponibilidade da informação); metade dos entes sem processo de trabalho formal para aquisição de bens e serviços de TI, sem processo de trabalho para gestão de contratos de TI e sem realizar auditorias de TI.

4.4.7 Avaliação de programas

Principal fiscalização:

I) levantamento visando avaliar o perfil e o índice de maturidade dos sistemas de avaliação de programas governamentais dos órgãos da Administração Direta do Poder Executivo federal (Processo TC-007.590/2013-0, Relator Ministro José Jorge, Acórdão 1209/2014-TCU-Plenário). Destaques: sobre o **iSA-Gov**, 85% dos órgãos da Administração direta com nível de maturidade intermediário e apenas 33% dos órgãos desenvolveram capacidade para produzir informações;

4.4.8 Planejamento e correção de rumos

Foram os seguintes os trabalhos destacados:

I) avaliação de gastos em investimentos em infraestrutura (ex.: Processo TC-041.274/2012-1, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, Acórdão 2969/2013-TCU-Plenário – Fiscobras 2013). Destaque: benefício financeiro apurado com as ações de controle externo em torno de R\$1,2 bilhão frente à dotação orçamentária de aproximadamente R\$34,7 bilhões das obras auditadas;

II) monitoramento da racionalização de gastos na função Assistência Social (TC-006.8902009-2, Relator Ministro Aroldo Cedraz, Acórdão nº 2.211/2009-TCU-Plenário). Destques: determinações feitas ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) visando o corte de repasses a 166.286 benefícios que haviam sido suspensos ou cancelados depois da auditoria do TCU, com economia ao País de mais de R\$1,2 bilhão por ano.

4.4.9. Relatórios de fiscalização temáticos e sistêmicos

Os relatórios de fiscalização temáticos e sistêmicos elaborados pelo TCU representam, segundo Nardes, Altounian e Vieira (2014), novos produtos construídos para serem entregues aos seus clientes (Congresso Nacional e sociedade, considerada esta a “principal” no estudo da governança pública). Indicam o panorama de cada área, os pontos de estrangulamento e as respectivas sugestões para o aprimoramento da aplicação dos recursos públicos, em prol do desenvolvimento brasileiro. A seguir, a título de exemplo, sintetizam-se os destaques dos relativos às funções Saúde e Educação: a) **Função Saúde – FiscSaúde** (TC-032.624/2013-1, Relator Ministro Benjamin Zymler, Acórdão nº 693/2014-TCU-Plenário): ANS com limitação quantitativa dos seus recursos humanos, fragilidade dos seus controles internos, falta de interação entre os diversos sistemas utilizados pela agência e ausência de uma política de segurança da informação adequada; b) **Função Educação – FiscEducação** (TC-028.636/2013-9, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira, Acórdão nº 1.089/2014-TCU-Plenário): a) nova sistemática adotada pelo PPA 2012-2015, com a exclusão das despesas com pessoal dos programas temáticos, que dificulta a obtenção de forma direta dos gastos alocados nos programas finalísticos e a comparação dos valores em relação aos períodos anteriores; e b) **indicadores e metas** inadequados, não permitindo aferir o que está expresso na meta.

4.4.10 Outros trabalhos

Reproduzimos, a seguir, em parte, menção feita por Nardes, Altounian e Vieira (2014) acerca de outros trabalhos relevantes relacionados à governança no setor público:

a) levantamento conduzido com objetivo de avaliar a maturidade da gestão de riscos em 65 entidades da administração pública federal indireta brasileira e identificar os aspectos da gestão de riscos que necessitam ser aperfeiçoados pelas organizações e captar informações relevantes para o planejamento (TCU. Acórdão nº 2.467/2013, Plenário. Rel. Min. Ana Arraes. *DOU*, 23 set. 2013);

(...)

c) levantamento com o objetivo de conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias, englobando as etapas de instituição, previsão, monitoramento da concessão e da execução, avaliação e controle, e visando avaliar a capacidade de gestão dos órgãos gestores de renúncia de receitas, por meio do mapeamento de riscos (TCU. Acórdão nº 1.205/2014, Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro. *DOU*, 21 maio 2014);

(...)

e) auditoria operacional para a avaliação da governança na Infraero, com foco na gestão das obras da empresa e objetivo de identificar as causas e propor recomendações para evitar a repetição dos problemas apontados nas auditorias de conformidade (TCU. Acórdão nº 555/2014, Plenário. Rel. Min. Ana Arraes. *DOU*, 20 mar. 2014);

f) auditoria voltada para análise da estrutura de governança do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) para a sua atuação na manutenção de rodovias federais (TCU. Acórdão nº 194/2014, Plenário. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues. *DOU*, 07 fev. 2014).

Como se pôde observar, os trabalhos apresentados são diagnósticos de diversas políticas e programas governamentais sobre a fragilidade dos mecanismos das funções de governança típicas de direcionamento, de avaliação e de monitoramento aplicáveis a cada um.

Nesse sentido, mostraram problemas de coordenação das políticas públicas brasileiras, a exemplo da relativa à segurança pública, na qual nenhuma Secretaria Estadual de Segurança Pública está em estágio avançado, 80% não mantêm indicadores de processos finalísticos e 40% não elaboram plano de segurança pública, o que exige melhor governança.

De igual modo, apresentaram deficiências que acarretam problemas na gestão, com ineficácia, ineficiência e falta de efetividade das ações estatais voltadas à sociedade, desperdiçando os poucos recursos arrecados e postergando ou mesmo impedindo as entregas esperadas.

Nada obstante, apresentam oportunidades de melhoria e apontam caminhos, mediante determinações e recomendações corretivas, ainda mais em setores transversais na maior parte dos órgãos e entidades públicos, como TI e pessoal, cuja correção certamente acarretará melhorias para toda a Administração.

5 CONCLUSÃO

As questões desenvolvidas na presente monografia conduzem-nos a algumas conclusões, que procuraremos apresentar a seguir. Todavia, buscando adequá-las à estrutura desenvolvida no trabalho de conclusão de curso, tentaremos dividi-las em quatro macro grupos.

O grupo inicial trata da Introdução, na qual buscamos apresentar a importância da governança corporativa no contexto de geração de valor das corporações de capital aberto da atualidade, destas como alavancadoras das economias dos estados nacionais onde operam e, também, da aplicação de mecanismos de governança no setor público como fontes de aperfeiçoamento das políticas e programas públicos impulsionando o desenvolvimento das nações.

O grupo subsequente, representado pela segunda parte (Capítulos 2 e 3), procurou resumir aspectos da governança corporativa e da governança aplicada ao setor público, incluindo os contextos, os processos e as características sob os quais se desenvolveram e introduziram, internacionalmente, seus mecanismos.

O grupo que se segue refere-se à terceira parte (Capítulo 4), na qual tentou-se focar a dimensão do **controle** da governança no setor público e o papel do Tribunal de Contas da União nesse contexto, sobretudo no papel de orientador e indutor da melhoria das políticas governamentais, assim como apresentar os mais relevantes resultados de trabalhos executados pela entidade de fiscalização superior (EFS) na avaliação da governança de políticas e programas governamentais, notadamente aqueles estruturantes da Administração Pública, assim como indicativos da melhoria destas e do impulso ao desenvolvimento nacional.

Finalmente, no quarto grupo, pretendemos desenvolver respostas para as perguntas enunciadas na pesquisa projetada.

Do grupo inicial, a primeira conclusão que se pode extrair é a de que, no Brasil, embora a arrecadação tributária do País seja equivalente a mais de um terço do PIB, o Estado tem se caracterizado por um desempenho muito fraco quanto à qualidade das políticas, programas e serviços públicos ofertados à população, fruto de uma gestão fraca - planejamento, execução, checagem e correção deficientes -, motivada pela falta de mecanismos de governança aplicáveis ao setor estatal.

A segunda conclusão é a de que, no mundo, as corporações empresariais inseridas no mercado de capital aberto passaram a adotar, no intuito de solucionarem

os problemas de agência - conflitos de interesses entre os proprietários e os gestores, os quais acarretam desvios na gestão, fraudes e perda de valor dos empreendimentos -, instrumentos de governança corporativa, os quais, ao alavancarem o valor dessas empresas, incrementam as economias dos Estados nacionais nos quais atuam.

E, a terceira, que, com a inserção, no setor público, de mecanismos de governança visando a melhoria das políticas governamentais dirigidas aos cidadãos, teorizou-se que tal medida poderia levar ao incremento do desenvolvimento das nações dos estados adotantes de tais mecanismos.

Do segundo grupo temos, primeiro, que a governança tem suas origens remotas, seja na administração das cidades-estado gregas, seja na Idade Média com as nascentes sociedades anônimas.

Em segundo lugar, que a governança refere-se, de um lado, a uma tentativa exercitar-se a autoridade sobre os recursos disponíveis, a fim de controlar, de administrar os eventos do mundo real. De outro lado, sob a ótica estatal, de realizar tal administração objetivando o bem comum e o desenvolvimento do país.

Terceiro, que sob o enfoque da Teoria da Agência, o descasamento entre os interesses dos que administram os recursos das empresas (agentes) e daqueles que detém a propriedade (os donos, ou acionistas) caracterizam os “conflitos da agência”, os quais têm origem nas assimetrias informacionais e causam riscos e outros problemas pertinentes à relação principal-agente, com os custos resultantes.

A quarta conclusão, que governança difere de gestão, sendo esta consistente no planejamento, na execução, no controle e na ação, ao passo que aquela envolve atividades de direcionamento, monitoramento e avaliação.

Quinto, que o conceito de governança corporativa se refere ao conjunto de mecanismos e regras pelo qual se estabelecem maneiras de controle da gestão das sociedades de capital aberto, e em que se incluem instrumentos para **monitorização** e possibilidade de **responsabilização** dos gestores pelas suas decisões (ou atos de gestão).

Como sexta conclusão, que o desenvolvimento da governança corporativa se acelerou dos anos 90 do século XX para cá, quando mecanismos foram instituídos visando a proteção dos interesses das chamadas “partes interessadas” nas empresas de capital aberto. Nesse sentido, merecem destaque: a publicação do *Cadbury Report*, de 1992, marco das melhores práticas de governança corporativa; no

mesmo ano, a divulgação do modelo integrado de controle interno, do COSO; a edição, nos EUA, da Lei *Sarbanes-Oxley*, em 2002; e, no mesmo ano, a fundação do *European Corporate Governance Institute* – ECGI.

Sétimo, que existem três modelos básicos de governança corporativa no mundo: os dos países anglo-saxões, como EUA e Reino Unido, os quais têm como base a proteção legal e a pulverização do controle acionário; os fundados nos grandes investidores e nos bancos que operam na Europa Continental, com foco no equilíbrio dos interesses dos *stakeholders*, no papel limitado do mercado de ações em fornecer capital de risco e na gestão coletiva das empresas, sendo exemplo o da Alemanha e o do Japão; e os estabelecidos na propriedade familiar, ainda muito em vigor no resto do mundo.

A oitava conclusão é de que o modelo básico de governança corporativa empresarial tem como âncora a interface feita pelos comitês (de Auditoria Interna e Conselho Fiscal) entre sócios (proprietários da empresa) e os seus administradores (Conselho de Administração, Diretor Presidente e Diretores).

Como nona conclusão tem-se que os princípios básicos de governança corporativa envolvem aspectos relacionados à propriedade da firma e o respeito aos direitos dos sócios, em especial os minoritários; à estrutura e ao funcionamento do conselho de Administração; à gestão da companhia, envolvendo o relacionamento com os *stakeholders*, transparência, controles internos, código de conduta; auditoria independente; conselho fiscal e seu relacionamento com as partes; e conduta e conflito de interesses.

A décima conclusão é a de que uma profusão de países adotam códigos de boas práticas de governança corporativa, tendo sido mencionados, além do Reino Unido, dos EUA e do Brasil: Argentina, Bélgica, Áustria, Austrália, Dinamarca, Portugal e Rússia.

Como undécima conclusão, que, independente das diferenças entre os setores privado e público, os princípios da governança corporativa podem ser perfeitamente aplicados a este último em razão de tanto um como outro passarem pelos “problemas da agência”.

A décima-segunda conclusão é a de que a adoção de mecanismos de governança na história contemporânea pública ocorreu nas última duas décadas do século XX, quando o mundo se viu frente a frente com a “crise do Estado”, período caracterizado, por exemplo, por déficits fiscais, elevação das taxas de juros interna-

cionais e recessão, apresentando os aparelhos estatais ineficientes, com desperdício de recursos, morosos, com excesso de burocracia e, ainda, incapazes de financiar os investimentos para a expandir e modernizar os serviços públicos, tão necessários ao desenvolvimento econômico e social das sociedades.

Nessa linha, a décima-terceira conclusão diz respeito ao fato de que a governança estatal surge, também, ao lado da necessidade de eficiência, de se atender à forte pressão de grupos de interesse da sociedade, demandantes de políticas de bem-estar social, fortemente influenciadoras do processo de decisão governamental que se calca também na transparência e no compartilhamento entre o Estado, as empresas e a sociedade civil na busca pelo bem da sociedade.

A décima-quarta conclusão é a de que, no Brasil, esse caminho da inserção no aparelho estatal de mecanismos de governança ainda tem sido lento, embora formalmente se iniciado com o advento da Constituição federal de 1988.

De outra parte, tem-se como décima-quinta conclusão que, embora os setores privado e público apresentem diferenças marcantes, aquele com o proprietário priorizando a maximização da riqueza, este o cidadão “proprietário” buscando a melhoria da qualidade de vida, do bem-estar social e do aumento de valor dos serviços público”, são semelhantes em ambos as funções básicas da governança, que envolvem, por exemplo, a gestão das políticas públicas, o exercício de poder e controle na sua aplicação, a participação das partes interessadas, o acordo quanto aos interesses internos e ou os externos, a transparência e a integridade nas ações, a *accountability*, e a equidade.

Isso posto, a décima-sexta conclusão traduz-se no conceito adotado para governança pública como sendo os mecanismos de avaliação, direção e monitoramento, e as interações entre estruturas, processos e tradições, que determinam como cidadãos e outras partes interessadas são ouvidos, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos, representando a capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir efetiva e decisivamente para resolver problemas públicos.

Ligada diretamente, a décima-sétima conclusão é a de a governança no setor público possui quatro elementos, quais sejam: **administração** (gestão), **controle**, **supervisão** e **accountability**.

A décima-oitava conclusão, segundo se extrai do estabelecido dos trabalhos Committee ... (1995), IFAC (2001), AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE (2003),

CHARTERED ... (2004), ENTERPRISE ... (2013), World Bank (2006), IAA (2012), governo da Holanda (2009), INTERNATIONAL ... (2004), os princípios fundamentais da governança pública seriam: abnegação, integridade, honestidade, liderança, compromisso, integração, objetividade, *accountability*, transparência, eficiência, eficácia, ambiente de controle, avaliação de riscos, atividade de controle, informação e comunicação, monitoramento, estabilidade política, ausência de violência, efetividade governamental, qualidade regulatória, administração legal, controle da corrupção, estímulo da ética, correção de rumos, equidade, participação dos *stakeholders*, legitimidade, aderência das organizações às regulamentações, balanceamento de interesses.

Na décima-nona conclusão tem-se que as dimensões (parâmetros, critérios ou níveis de análise) da governança pública são caracterizadas pelos propósitos, pessoas, papéis, processos e prestação de contas, cada uma consistente num conjunto de práticas.

E, como vigésima conclusão da segunda parte, que um modelo de governança aplicado pelo setor público seria o dado pelo TCU (2014d), constituído pelas instâncias externas de governança (às quais caberia a responsabilidade pela fiscalização, controle e regulação); pelas externas de apoio à governança (responsáveis por avaliação, auditoria e monitoramento independente); as internas de governança (responsáveis pela definição ou avaliação da estratégia e das políticas, bem assim pelo monitoramento da conformidade e do desempenho); e as internas de apoio à governança (com a missão de realizarem a comunicação entre os *stakeholders* internos e externos à gestão, as auditorias internas, e a comunicação, à alta administração, de quaisquer disfunções identificadas).

Do terceiro grupo extraímos como primeira conclusão que o controle decorre da necessidade de transparência do exercício do poder do Estado; representa a faculdade de vigilância, orientação e correção exercida sobre uma determinada conduta funcional; tem como finalidade garantir que a administração pública atue de acordo com os princípios explícitos e implícitos na Constituição Federal, isto é, legalidade, moralidade, finalidade pública, motivação, impessoalidade, publicidade e eficiência; e obedeça aos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público.

A segunda conclusão é a de que o controle externo é o feito por ente exógeno ao ente controlado, sendo exemplos clássicos os exercidos pelos Poderes Legislativo e Judiciário, e pelos tribunais de contas.

Como terceira conclusão temos que o TCU, órgão típico de controle externo das finanças públicas, tem uma série de competências estabelecidas no art. 71 da Constituição federal, dentre as quais (aqui mencionamos as entendidas como mais relevantes): a) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta, inclusive das fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que dêem causa e perda, extravio, ou outra irregularidade de que resulte prejuízo à Fazenda Nacional, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; b) proceder por iniciativa própria ou solicitação do Congresso Nacional à fiscalização contábil, financeira, patrimonial e orçamentária das unidades dos Poderes da União; e c) emitir parecer nas contas prestadas anualmente pelo Presidente da República.

Nesse contexto, a quarta conclusão é a de que o monitoramento, como mecanismo de governança, avulta de importância, sendo fundamental o exercido pelo TCU, que nos últimos anos passou a focar mais o controle do desempenho estatal de processos, gestão e governança, sob a ótica da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, com vistas a induzir o alcance de resultados da ação governamental em favor da sociedade, a qual tem demandado moralidade, profissionalismo e excelência da administração pública, bem como melhor qualidade de vida e a redução das desigualdades sociais.

A quinta conclusão, de grande importância, é a extraída do resultado dos trabalhos de fiscalização conduzidos sobre a governança de políticas públicas e de programas governamentais. Nesse sentido, mostrou-se que, de um lado, ainda é deveras incipiente a aplicação de mecanismos de governança na esfera estatal do país, apresentando os órgãos e as instituições índices ainda muito baixos no que se refere a qualquer seja a dimensão abordada.

Nessa linha, viu-se que, no que respeita a princípios, comportamentos, estratégias, indicadores, metas ou produtos dos entes estatais (dimensão propósitos), ainda há uma elevada deficiência nos programas e nas políticas públicas. No caso

da auditoria realizada no Iphan (Acórdão nº 1892/2007-TCU-Plenário), por exemplo, verificou-se uma ausência de critérios uniformes para análise de projetos e para a determinação da ordem de prioridade das intervenções com recursos próprios do Instituto, sem falar da falta de adequada regulamentação legal que viesse a permitir que os servidores da autarquia aplicassem multas. Quanto à fiscalização conduzida nas agências reguladoras (Acórdão 2261/2011-TCU-Plenário) viu-se que os ministérios supervisores não tinham identificados os produtos ou os resultados específicos da atividade de acompanhamento ministerial. Já no levantamento feito na Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e em secretarias de segurança pública dos estados e do Distrito Federal (OSPEs), visando conhecer e avaliar suas condições de governança (Acórdão 1042/2014-TCU-Plenário), restou que inexistia uma Política Nacional de Segurança Pública formalizada ou um Plano Nacional de Segurança Pública.

Quanto à forma como o conjunto de lideranças e colaboradores é selecionado, capacitado, incentivado e avaliado (pessoas), viu-se, por exemplo, na auditoria em governança focada na área de pessoal (Acórdão nº 3023/2013-TCU-Plenário), que três quartos das entidades pesquisadas não identificavam lacunas entre os níveis atuais e desejados de competências, ou possuíam processo sucessório para posições de liderança, mais de 60% não treinavam gestores em gestão de desempenho, 83% não executavam programa de reconhecimento por alto desempenho e outros 75% não executavam processo formal baseado em competências para selecionar gestores.

Em relação à maneira pela qual se estrutura e organiza um ente ou política pública quanto à divisão de responsabilidades entre agentes internos de governança (conselhos, alta administração, ouvidoria, auditoria interna e controle interno), e ao relacionamento com agentes externos, parceiros e partes relacionadas (dimensão “papéis”), identificou-se, no levantamento de auditoria de natureza operacional realizado na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) visando reunir elementos para permitir a análise dos riscos na gestão das áreas da Dívida Pública e dos Haveres da União (Acórdão nº 1779/2005-TCU-Plenário), notou-se, por exemplo, a ausência na estrutura do órgão de área de gerenciamento de riscos que compreendesse e coordenasse todas as atividades da STN e que funcionasse com independência, bem assim uma unidade de auditoria interna.

No que respeita às rotinas e práticas sistematizadas de articulação com agentes internos e externos, estratégia, pessoal, controles, comunicação, e gestão de riscos (quarta dimensão, processos), identificou-se no levantamento realizado na Senasp e nas OSPEs (Acórdão 1042/2014-TCU-Plenário) que, destas últimas, a maioria se encontrava em nível insuficiente na dimensão controles, o que se repetiu no levantamento de objetivando sistematizar informações sobre a situação da governança pública em âmbito nacional, em todas as esferas (federal, estadual, distrital e municipal), executado em parceria com os tribunais de contas do país (Acórdão 1273/2015-TCU-Plenário).

Por fim, quanto à divulgação à sociedade pela Administração Pública dos atos, fatos e informações da gestão pública, visando comprovar a regularidade das ações e demonstrar o conjunto de resultados obtidos em comparação com os recursos públicos utilizados (prestação de contas), na auditoria de natureza operacional (ANOp) nas agências reguladoras federais de infraestrutura (Acórdão 2261/2011-TCU-Plenário) viu-se que a maioria delas não dispunham de política específica e formal para divulgação de suas ações, havia falta de *feedback* sobre as contribuições encaminhadas pelos interessados, ou prestação da informação após prazos não razoáveis. E, no levantamento objetivando sistematizar informações sobre a situação da governança pública em âmbito nacional (Acórdão 1273/2015-TCU-Plenário), elevado percentual de organizações, quase 70%, ainda estava no estágio inicial na prática “promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização”.

Ao lado de tais exemplos de constatações, registre-se que, fruto da atuação do Tribunal de Contas da União, diversos órgãos e entidades apresentaram melhoria em diversas áreas no que respeita a mecanismos de governança, valendo destacar a de tecnologia da informação, a qual vem sendo avaliada há mais tempo pela Corte.

Nesse sentido, a melhoria em governança de TI tem acarretado significativa melhora na gestão dessa área, seja em termos de planejamento, seja em termos de execução, monitoramento e correção de rumos, implicando gastos governamentais mais eficazes, eficientes e efetivos.

Como se apresentou, o TCU ainda não procedeu à avaliação da governança em todas as política públicas, sendo exemplo a Defesa Nacional, o que dificulta uma conclusão objetiva sobre o nível atual desta. Nada obstante, o fez com relação à

Segurança Pública, a qual tem íntima ligação com a Defesa Nacional na medida em que as Forças Armadas, por disposição constitucional, executam, ainda que subsidiariamente, ações de garantia da lei e da ordem (GLO), bem assim as polícias e os corpos de bombeiros militares são, pela legislação vigente, reserva daquelas. Nesse sentido, viu-se que o nível de governança, nessa política pública, mostra-se ainda deficiente, abrindo-se um amplo campo de melhoria.

Isso posto, a ampliação da inserção de mecanismos de governança em todas as áreas estruturantes da Administração, a começar pela de pessoas, terá certamente o condão de alavancar a gestão das políticas públicas e programas governamentais em geral, implicando na oferta de condições mais favoráveis ao desenvolvimento do país.

Por derradeiro, pensamos que o trabalho atingiu seus objetivos, geral e específicos, e confirmou a hipótese lançada, posto que:

i) identificou os diversos modelos de governança corporativa existentes no mundo, assim como sua aplicação ao setor público, com os mecanismos, elementos e boas práticas a eles inerentes, especialmente sob o enfoque do controle; e

ii) apresentou a experiência do Tribunal de Contas da União na avaliação das políticas públicas e programas federais, sua atuação vigorosa na melhoria da coordenação intragovernamental, na gestão de riscos, no desenvolvimento de líderes e agentes estatais nas suas competências, princípios, comportamentos e ética, na *accountability* e transparência no relacionamento com a sociedade, acarretando melhor eficácia, eficiência e efetividade no gasto público, induzindo fortemente um cenário virtuoso em termos de gestão e melhoria das ações estatais, impulsionando o desenvolvimento nacional.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

ALVES, Erick dos Santos. **Governança corporativa, desempenho e risco no Brasil**. 140 f. 2010. Dissertação (Mestrado Profissional em Regulação e Gestão de Negócios)-Universidade de Brasília. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054600.PDF>>. Acesso em: 18 jan. 2015.

ALVES, Lauro Eduardo Soutello. Governança e cidadania empresarial. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 41, n. 4, p. 78-86, out./dez. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v41n4/v41n4a09.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2015.

AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE. National Institute for Governance. **Better practice public sector governance**. [S.l.], 2003. Disponível em: <http://www.anao.gov.au/~media/Uploads/Documents/better_practice_public_sector_governance1.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2015.

_____. **Public sector governance: strengthening performance through good governance**. Camberra, June 2014. Disponível em: <<http://www.anao.gov.au/Publications/Better-Practice-Guides/2013-2014/Public-Sector-Governance>>. Acesso em: 3 abr. 2015.

AUSTRALIAN NATIONAL UNIVERSITY. **Public sector governance in Australia**. [S.l.], 2012. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan050127.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: ENAP, 2002. Disponível em <<http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=259>>. Acesso em 12 abr. 2015.

ARMSTRONG, A.; JIA, X.; TOTIKIDIS, V. **Parallels in private and public sector governance**. Melbourne, 28-30 nov. 2005. [Trabalho apresentado no] GovNet Annual Conference, Contemporary Issues in Governance. Disponível em: <<http://vuir.vu.edu.au/948/>>. Acesso em: 23 jan. 2015.

ASX (ASX Corporate Governance Council). **Corporate Governance Principles and Recommendations**. 3 ed., Sidney: 2014. Disponível em <<http://www.asx.com.au/documents/asx-compliance/cgc-principles-and-recommendations-3rd-edn.pdf>>. Acesso em 11 abr. 2015.

AUSTRALIAN GOVERNMENT. Australian Public Service Commission. **Building better governance**. West Perth: 2007. Disponível em <http://www.apsc.gov.au/data/assets/pdf_file/0010/7597/bettermgovernance.pdf>. Acesso em 21 fev. 2015.

AUSTRIAN CODE of corporate governance. Vienna, jul. 2012. Disponível em: <http://www.wienerborse.at/corporate/pdf/CG%20Codex%202012_v5_english.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2015.

BARROS, C. da C.; SILVA, J. D. G. da; BARROS, F. M. da C. A nova tendência do controle: auditoria de governança. In: CONGRESSO ANPCONT, 8., 2014, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro, ago. 2014. Disponível em: <http://www.furb.br/_upl/files/especiais/anpcont/2014/108_3.pdf?20150519162644>. Acesso em: 8 fev. 2015.

BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. **TCU: presença na história nacional**. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 1999. Trabalho recebeu o Prêmio Serzedello Corrêa 1988.

BARROSO, Luís Roberto. Agências reguladoras: Constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 59, out. 2002. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3209>>. Acesso em: 5 abr. 2015.

BELGIAN CORPORATE GOVERNANCE COMMITTEE. **2009 Belgian code on Corporate Governance**. Brussels: 2009. Disponível em: <<http://www.corporategovernancecommittee.be/library/documents/final%20code/CorporateGovUKCode2009.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2015.

BENEDICTO, S. C. de; RODRIGUES, Â. C.; ABBUD, E. L. Governança corporativa: uma análise da sua aplicabilidade no setor público. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO: a integração de cadeias produtivas com a abordagem da manufatura sustentável, 28., 2008, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro, 13/16 out. 2008. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2008_TN_STO_079_548_11648.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2015.

BENEDICTO, S. C. de et al. Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na administração pública. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, Lavras v. 15, n. 2, p. 286-300, 2013. Disponível em: <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCkQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.spell.org.br%2Fdocumentos%2Fdownload%2F14412&ei=B6RxVYyXMYSrNtb4goAI&usg=AFQjCNHvobRs84ZFhnNi6lwAR-oUEF-ybQ&sig2=mJ0U6FmWSjpdLxLIUps0Q>>. Acesso em: 12 mar. 2015.

BONOTTO, Pietro Vinicius. **As fraudes contábeis da Enron e WorldCom e seus efeitos nos Estados Unidos**. 2010. xx f. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2010. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/27203/000763834.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2015.

BORGES, L. F. X.; SERRÃO, C. F. de B. Aspectos de governança corporativa moderna no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 111-148. dez.

2005. Disponível em: <<http://www.pppe.ufrgs.br/giacomo/arquivos/gov-corp/borges-serrao-2005.pdf>>. Acesso em: 3 fev. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgado em 5 de outubro de 1988 e consolidado até a Emenda Constitucional nº 88, de 7 de maio de 2015. Brasília, 2015a. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_07.05.2015/CON1988.pdf>. Acesso em: 23 maio 2015.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>. Acesso em: 12 mar. 2015b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 684/2005-TCU-Plenário, de 1º de junho de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 323, 10 jun. 2005a.

_____. Acórdão nº 1213/2005-TCU-Plenário, de 17 de agosto de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 254, 29 ago. 2005b.

_____. Acórdão nº 1331/2005-TCU-Plenário, de 31 de agosto de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 166, 12 set. 2005c.

_____. Acórdão nº 1570/2005-TCU-Plenário, de 05 de outubro de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 181, 14 out. 2005d.

_____. Acórdão nº 1779/2005-TCU-Plenário, de 09 de novembro de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 141, 22 nov. 2005e.

_____. Acórdão nº 1386/2006-TCU-Plenário, de 09 de agosto de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 75, 11 ago. 2006a.

_____. Acórdão nº 1832/2006-TCU-Plenário, de 06 de outubro de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 105, 06 out. 2006b.

_____. Acórdão nº 2016/2006-TCU-Plenário, de 1º de novembro de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 86, 06 nov. 2006c.

_____. Acórdão nº 2109/2006-TCU-Plenário, de 14 de novembro de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 96, 23 nov. 2006d.

_____. Acórdão nº 1092/2007-TCU-Plenário, de 6 de junho de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 84, 11 jun. 2007.

_____. Acórdão nº 1603/2008-TCU-Plenário, de 13 de agosto de 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 243, 18 ago. 2008.

_____. Acórdão nº 2308/2010-TCU-Plenário, de 08 de setembro de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 93, 10 set. 2010.

_____. Acórdão nº 2261/2011-TCU-Plenário, de 24 de agosto de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 200, 2 set. 2011.

_____. Acórdão nº 2585/2012-TCU-Plenário, de 26 de setembro de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 103, 04 out. 2012.

_____. Acórdão nº 198/2013-TCU-Plenário, de 20 de fevereiro de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 159, 27 fev. 2013a.

_____. Acórdão nº 3023/2013-TCU-Plenário, de 13 de novembro de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 89, 21 nov. 2013b.

_____. Acórdão nº 548/2014-TCU-Plenário, de 12 de março de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 87, 20 mar. 2014a.

_____. Acórdão nº 1042/2014-TCU-Plenário, de 23 de abril de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 98, 28 abr. 2014b.

_____. Acórdão nº 1209/2014-TCU-Plenário, de 14 de maio de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 101, 21 maio 2014c.

_____. **Governança Pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. 2 ed. Brasília: 2014d. Disponível em: <<http://portal3.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2666630.PDF>>. Acesso em 12 dez. 2014.

_____. Acórdão nº 2384/2014-TCU-Plenário, de 10 de setembro de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 171, 15 set. 2014e.

_____. Acórdão nº 41/2015-TCU-Plenário, de 21 de janeiro de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 100, 26 jan. 2015a.

_____. Acórdão nº 228/2015-TCU-Plenário, de 11 de fevereiro de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 58, 4 mar. 2015b.

_____. Acórdão nº 240/2015-TCU-Plenário, de 11 de fevereiro de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 63, 4 mar. 2015c.

_____. Acórdão nº 242/2015-TCU-Plenário, de 11 de fevereiro de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 63, 4 mar. 2015d.

_____. Acórdão nº 491/2015-TCU-Plenário, de 11 de março de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 106, 25 mar. 2015e.

_____. Acórdão nº 528/2015-TCU-Plenário, de 18 de março de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 266, 30 mar. 2015f.

_____. Acórdão nº 548/2015-TCU-Plenário, de 18 de março de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 275, 30 mar. 2015g.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1273/2015-TCU-Plenário, de 27 de maio de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 jun. 2015h. Seção 1, p. 92.

_____. Acórdão nº 1464/2015-TCU-Plenário, de 17 de junho de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, p. 89, 03 jul. 2015i.

_____. **Governança de TI**. Brasília, 2015j. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca-de-ti/entendendo-a-governanca-de-ti/>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Governança Corporativa**. Brasília: 2012. Disponível em <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/governanca-corporativa-v1>>. Acesso em 14 abr. 2015.

BRUNI, A. L. et al Teoria dos contratos, governança corporativa e auditoria: delineamentos para a discussão em teoria da contabilidade. **Revista Brasileira de Contabilidade**, [S.l.], v. 1, p. 79-92, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/15418/3/39493.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2015.

BUCHANAN, James M. **Public choice**: the origins and development of a research program. Fairfax: Center for Study of Public Choice, George Mason University, 2003. Disponível em: <<http://www.gmu.edu/centers/publicchoice/pdf%20links/Booklet.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2015.

CARVALHO, William Eustaquio de. **Caso Enron**: breve análise da empresa em crise. **Revista Jus Navigandi**, ano 9, nº 526. Teresina: 15 dez. 2004. Disponível em <<http://jus.com.br/artigos/6045>>. Acesso em 18 fev. 2015.

CAVALCANTE, M. C. N.; PETER, M. G. A.; MACHADO, M. V. V. **Controle como dimensão da governança pública**: princípios e melhores práticas definidos pelos órgãos internacionais. Fortaleza: Associação Cearense de Estudos e Pesquisas (ACEP). Disponível em <<http://website.acep.org.br/pesquisas/>>. Acesso em 30 abr. 2015.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. **Democracia, avaliação e accountability**: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2006, São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo, 22/24 nov. 2006. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2006/2006_ENAPG160.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2015.

CENTRAL BANK OF OF RUSSIA. **Russian Code of Corporate Governance (2014)**. Moscow, 2014. Disponível em: <http://www.ebrd.com/downloads/legal/corporate/russia_code.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2015.

CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY. **The good governance standard for public services**. [S.l.: s.n.], 2004. Disponível em: <<http://www.jrf.org.uk/system/files/1898531862.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2015.

_____. **About CIPFA**. London: [s.n.], 2015. Disponível em: <<http://www.cipfa.org/About-CIPFA>>. Acesso em: 18 mar. 2015.

CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY. International Federation of Accountants. **The international framework: good governance in the public sector**. London: [s.n.], July, 2014. Supplement. Disponível em: <<http://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector>>. Acesso em: 27 mar. 2015.

COASE, Ronald Harry. The nature of the firm. **Economica, New Series**, London, v. 4, n. 16, p. 386-405, nov.1937. Reproduzido por JSTOR. Disponível em: <<https://msuweb.montclair.edu/~lebelp/CoaseNatFirmEc1937.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2015.

_____. **The institutional structure of production**. Estocolmo: [s.n.], Dec. 9, 1991. Lecture to the memory of Alfred Nobel. Disponível em: <http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1991/coase-lectu re.html>. Acesso em: 27 mar. 2015.

COMPENSAÇÃO e liquidação. São Paulo: BM&FBOVESPA, 2015. Disponível em: <<http://www.bmfbovespa.com.br/pt-br/servicos/servicos-de-pos-negociacao/compensacao-e-liquidacao/compensacao-e-liquidacao.aspx?idioma=pt-br>>. Acesso em: 24 jun. 2015.

COMISIÓN NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES. **Código de buen gobierno de las sociedades cotizadas**. Madrid, feb. 2015. Disponível em: <http://www.cnmv.es/DocPortal/Publicaciones/CodigoGov/Codigo_buen_gobierno.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2015.

COMMITTEE ON STANDARDS IN PUBLIC LIFE. **Standards in public life: first report of the committee on standards in public life**. London, 1995. v. 1. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336919/1stInquiryReport.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2015.

CONCLUSIONS of exposure of draft code on corporate governance practices and corporate governance report. Hong Kong: HKE, 2004. Disponível em: <<https://www.hkex.com.hk/eng/newsconsul/documents/expocon.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

CUPERTINO, Cesar Medeiros. Earnings management: estudo de caso do Banco Nacional. **Revista de Contabilidade e Finanças**, São Paulo, n. 41, p. 110-120, maio/ago. 2006. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rcf/article/view/34190/36922>>. Acesso em: 24 jun. 2015.

CURY NETO, Michel. **Os tribunais de contas e sua função de controle externo no Brasil**. JusBrasil, 2014. Disponível em: <<http://michelcury.jusbrasil.com.br/artigos/111945805/os-tribunais-de-contas-e-sua-funcao-de-controle-externo-no-brasil>>. Acesso em: 23 abr. 2015.

DALLARI, D. D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2005.

DENMARK. Committee on Corporate Governance. **Recommendations on corporate governance**. Copenhagen: [s.n.], 2013. Disponível em: <http://corporategovernance.dk/file/371640/committee_on_corporate_governance_recommendations_on_corporate_governance.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

EDWARDS, Meredith et al. **Public sector governance in Australia**. Camberra: The Australian National University, 2012. Disponível em <<http://www.oopen.org/download?type=document&docid=459871>>. Acesso em 3 jan. 2015.

ENRON. In: WIKIPEDIA: a enciclopédia livre. Estados Unidos: Fundação Wikipedia, 2003. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Enron>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

ENTERPRISE risk management: integrated framework. [S.l.: s.n.], 2013. Executive Summary. Disponível em: <https://na.theiia.org/standards-guidance/topics/Documents/Executive_Summary.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2015.

EUROPEAN FUND AND ASSET MANAGEMENT ASSOCIATION. **EFAMA code for external governance**: principles for the exercise of ownership rights in investee companies. Bruxelles, 2011. Disponível em: <http://www.beama.be/nl/publicaties/aanbevelingen/110509_EFAMA%20Code%20for%20External%20Governance%20-2.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2015.

EISENHARDT, Kathleen M. Agency theory: an assessment and review. **Academy of Management Review**. v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/258191?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 26 jun. 2015.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil). **Manual para elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso**: monografia. Rio de Janeiro, 2012.

FIRMINO, Sandra. Os novos arranjos institucionais na governança pública: o caso das parcerias público-privadas: estudo comparativo entre o Sul e o Norte da Europa. **Revista da Associação Portuguesa de Sociologia**, Lisboa, n. 2, abr. 2011. Disponível em: <http://revista.aps.pt/cms/files/artigos_pdf/ART4dc40f3ee8b26.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2015.

FISCOBRAS 2013: atuação do TCU tem impacto positivo em obras e gera benefício de mais de R\$ 1 bilhão. Brasília: TCU, 2013d. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/fiscobras-2013-atuacao-do-tcu-tem-impacto-positivo-em-obras-e-gera-beneficio-de-mais-de-r-1-bilhao.htm>>. Acesso em: 17 maio 2015.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. **Governança organizacional aplicada ao setor público**. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003. Panamá, 28-31 oct.

2003. Disponível em:

<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047108.pdf>>.

Acesso em: 26 jun. 2015.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

GOVERNANCE good practice principles; how are we doing?: the public reporting of performance measures in British Columbia. Victoria: British Columbia, 2008. Disponível em: <http://www.esade.edu/public/modules/news/files/95792_auditorgeneral.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2014.

GOVERNMENT Governance: corporate governance in the public sector, why and how? Hague: ECGI, 2000. Disponível em: <http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf>. Acesso em: 17 maio 2015.

GUEDES, Maria do Socorro. **As práticas de boa governança na gestão das empresas públicas federais vinculadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**. 2008. 151 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas)-Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2008. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp094217.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2015.

GUIA prático de governança corporativa: experiências do círculo de companhias da América Latina. Washington: IFC, OECD, GCGF, 2009. Disponível em: <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/577e088048a7e3d19a47df6060ad5911/Guide_portugues.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=577e088048a7e3d19a47df6060ad5911>. Acesso em: 11 fev. 2015.

INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. **Supplemental guidance**: the role of auditing in public sector governance. 2nd ed. Altamonte Springs, jan. 2012. Disponível em: <https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/Public_Sector_Governance1_1_.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2015.

IBOVESPA. In: WIKIPEDIA: a enciclopédia livre. Estados Unidos: Fundação Wikipedia, 2003. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Ibovespa>>. Acesso em: 22 jun. 2015.

INSTITUTO ARGENTINO PARA EL GOBIERNO DE LAS ORGANIZACIONES. **Código de Mejores Prácticas de Gobierno Societario para la República Argentina**. Buenos Aires, 2004. Disponível em: <http://www.iago.org.ar/iago/frameset.cfm?frame_contenido=codigo_mp>. Acesso em: 8 abr. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.ibgc.org.br/userfiles/files/Codigo_Final_4a_Edicao.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2015.

_____. **Principais modelos [de governança corporativa]**. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/inter.php?id=18167>>. Acesso em: 13 jan. 2015.

INTERNATIONAL CORPORATE GOVERNANCE NETWORK SAFFRON HOUSE. **ICGN global governance principles**. London, 2014. Disponível em: <<http://www.fsa.go.jp/en/refer/councils/corporategovernance/reference/icgn.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2015.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. Governance in the public sector: a governing body perspective. In: _____. **International public sector study**. [S.l.], 2001. n. 3. Disponível em: <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2015.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **INTOSAI GOV 9100**: guidelines for internal control standards for the public sector. [S.l.], 2004. Disponível em: <<http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/intosai-gov-9100-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector.html>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

INSTITUTO PORTUGUÊS DE CORPORATE GOVERNANCE. **Código de Governo das Sociedades**. Lisboa, 2014. Disponível em: <http://www.cgov.pt/images/stories/ficheiros/codigo_de_governo_das_sociedades_do_ipcg.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2015.

JENSEN, M.; MECKLING, W. H. Teoria da firma. **RAE**, p. 87-125, abr./jun. 2008. Artigo originalmente publicado sob o título Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure, no Journal of Financial Economics, v. 3, p. 305-360, 1976. Reproduzido em língua portuguesa com a autorização de ©Elsevier Science Publishers, 2008. www.elsevier.com. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v48n2/v48n2a13.pdf>>. Acesso em: 3 abr. 2015.

JESSOP, Bob. **The governance of complexity and the complexity of governance**: preliminary remarks on some problems and limits of economic guidance. Lancaster: Lancaster University, 1999. Disponível em: <<http://www.lancaster.ac.uk/sociology/research/publications/papers/jessop-governance-of-complexity.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

KIMURA, H.; LINTZ, A. C.; SUEN, A. S. Uma contribuição da teoria de opções para a avaliação dos custos máximos de agência. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 1, n. 6, 1. trimestre, 1998. Ensaio. Disponível em: <http://suen.com.br/papers/uma_contribuicao_1997.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2015.

KING, R.; LEVINE, R. Finance and growth: Schumpeter might be right. **Quarterly Journal of Economics**, Rochester, v.108, n. 3, p. 717-738, ago. 1993. Disponível em: <<http://www.isid.ac.in/~tridip/Teaching/DevEco/Readings/07Finance/05King&Levine-QJE1993.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2015.

KISSELER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, maio/jun. 2006. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6826/5409>>. Acesso em: 18 abr. 2015.

LA PORTA, R. et. al. **Investor protection and corporate governance**. [S.I.]: NBER Working Paper. Disponível em: <www.nber.org>. Acesso em: 16 abr. 2015.

LEVINE, R.; ZERVOS, S. Stock markets, banks and economic growth. **American Economic Review**, Washington, v. 88, n. 3, p. 537-558, jun. 1998. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/html/prddr/prdhome/pdffiles/wp1690.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

LUCAS JR., Robert E. Expectations and the neutrality of money. **Journal of Economic Theory**, [S.I.], v. 4, p. 103–124, 1972. Disponível em: <<http://old.econ.ucdavis.edu/faculty/kdsalyer/LECTURES/Ecn235a/expectations%20and%20the%20neutrality%20of%20money%202.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2015.

MACHADO, Carlos A. P. **Teoria das empresas**. Braga: Universidade do Minho, 2005. Texto de apoio n. 2 à Economia da Empresa Internacional. Disponível em: <www.eeg.uminho.pt/economia/pascoa/EETE-EEI.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2015.

MAGALHÃES, Renata Silva Pugas. **Governança em organizações públicas: desafios para entender os fatores críticos de sucesso: o caso do Tribunal de Contas da União**. 2011. 74 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública)- Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, FGV, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2297032.PDF>>. Acesso em: 2 abr. 2015.

MAHER, M.; ANDRESSON, T. Corporate governance: effects on firm performance and economic growth. In: CONFERENCE ON CONVERGENCE AND DIVERSITY IN CORPORATE GOVERNANCE REGIMES AND CAPITAL MARKETS, 1999. Eindhoven: Tilburg University Law and Economics, 4/5 nov. 1999. Disponível em: <<http://www.oecd.org/sti/ind/2090569.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

MARCELLI, Selma. **Governança no setor público: diagnóstico das práticas de gestão da polícia federal à luz do estudo 13 do PSC/IFAC**. 2013. 106 f. Dissertação (Mestrado Executivo em Gestão Empresarial)-Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, FGV, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11247/Mestrado_Selma_Marcelli.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 jan. 2015.

MARINELLI, Marcos. Um estudo exploratório sobre o estágio da governança corporativa nas empresas brasileiras. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, São Paulo, ano 7, n. 19, set./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=94771906>>. Acesso em: 17 fev. 2015.

MARTINS, Fran. **Curso de direito comercial**. 28. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MATTOS, B. M.; SAURBRONN, F. F. Governança no Setor Público: diagnóstico de práticas de gestão de OSs no Rio de Janeiro à luz do estudo 13 do PSC/IFAC. In: CONGRESSO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS, AdCont, 5., Rio de Janeiro, 2014. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro, 16/17 out. 2014. Disponível em: <<http://adcont.ppgcc.ufrj.br/index.php/adcont/adcont2014/paper/viewFile/1491/372>>. Acesso em: 12 mar. 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELO, Patrícia Martins de Alencar Nogueira. **O papel do Tribunal de Contas da União como indutor do aperfeiçoamento da governança e gestão pública na Administração Pública Federal**. 2014. 31. f. Artigo científico (Especialização em Planejamento, Orçamento e Gestão Pública)–Fundação Getúlio Vargas, Brasília, 2014. Disponível em: <www.portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2675958.PDF>. Acesso em: 31 mar. 2015.

MOVEMENT OF THE ENTERPRISES OF FRANCE. **Corporate governance code of listed corporations**. Paris, June, 2013. Disponível em: <http://www.ecqi.org/codes/code.php?code_id=393>. Acesso em: 4 abr. 2015.

NARDES, J. A. R.; ALTOUNIAN, C. S.; VIEIRA, L. A. G. **Governança Pública: o desafio do Brasil**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

NETHERLANDS code for good public governance: principles of proper Public Administration. Hague: Rijksoverheid, 2009. Disponível em: <www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brochures/2009/12/29/netherlands-code-for-good-public-governance/brochure-netherlands-code-for-good-public-governance.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 17 fev. 2015.

NOVA SCOTIA. Executive Council Office. **Governing in the public sector: a guide for Province of Nova Scotia government agencies**. Halifax, Oct. 2011. Disponível em: <https://www.novascotia.ca/exec_council/abc/pubs/11-38606%20GoverningBook-4a.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2015.

NEW ZEALAND INSTITUTE OF CHARTERED ACCOUNTANTS. **Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework: the framework**. Wellington: oct. 2013. Disponível em <<file:///C:/Users/Alden/Downloads/Good%20Governance%20in%20the%20Public%20Sector%20-%20Oct%202013.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

O QUE É governança de TI?: a sua origem, história, conceitos e fundamentos

básicos. [S.l.]: AGHATHA, ago. 2011. pt. 1. Disponível em: <<https://aghatha.wordpress.com>>. Acesso em: 12 abr. 2015.

OBRINGER, Lee Ann. **Estudos de caso: WorldCom e Tyco**. Disponível em: <<http://empresasefinancas.hsw.uol.com.br/fraudes-contabeis3.htm>>. Acesso em: 17 jun. 2015.

OLIVEIRA, Alden Mangureira de. **As agências de regulação, suas características e poder normativo, e o alcance do controle externo federal**. 2004. 150. f. Monografia (Especialização em Controle Externo, Área Regulação dos Serviços Públicos Concedidos)–Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058738.PDF>>. Acesso em: 18 jun. 2015.

OLIVEIRA, M. C.; GARCIA, E. A. da R.; MARQUES, E. O. **O caso Barings: lições aprendidas?** In: ENCONTRO DA ANPAD, 37., 2013, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro, 7/11 set. 2013. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_EPQ1900.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS. **Diretrizes da OCDE sobre governança corporativa para empresas de controle estatal**. Paris, 2005. Disponível em: <<http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/42524177.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2015.

_____. **Relatório oficial sobre Governança Corporativa na América Latina**. Tradução Pinheiro Neto Advogados. Paris: 2005b. Disponível em: <<http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/24277169.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2015.

_____. **OECD principles of corporate governance: draft for public comment**. Nov. 2014. Disponível em: <<http://www.oecd.org/daf/ca/OECD-Principles-CG-2014-Draft.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2015.

PANORAMA da governança corporativa no Brasil. São Paulo: MacKinsey & Company, Korn Ferry International. 2001. Disponível em: <http://www.ecqi.org/codes/documents/kf_mck_governan.pdf>. Acesso em: 13 maio 2015.

PEREIRA, José Matias. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 42, jan./fev. 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6625/5209>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

_____. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 2, n. 1, p.110-135, jan./mar. 2010. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/21/22#.VZ3lbfIVhBc>>. Acesso em: 19 fev. 2015.

PETERS, Brainard Guy. O que é Governança? **Revista do TCU**, Brasília, n. 127, maio/ago. 2013b.

RAQUEL, I.; VAN BELLEN, H. M. Contribuição à concepção da governança pública: uma análise a partir da visão de especialistas. In: ENCONTRO DA ANPAD, 36., 2012, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro, 22/26 set. 2012, Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_APB1003.pdf> . Acesso em: 16 maio 2015.

RELATÓRIO anual de atividades: 2012. Brasília: TCU, 2013g. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes_institucionais/relatorios_relatorios_atividades/2012_Relat%C3%B3rio_anual_de_Atividades.pdf>. Acesso em: 21 maio 2015.

REPORT of the committee on the financial aspects of Corporate Governance. London: The Comittee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co., 1992. Disponível em: <<http://www.ecgi.org/codes/documents/cadbury.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Controle externo da administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

ROGERS, P.; RIBEIRO, K. C. de S.; SECURATO, J. R. Governança Corporativa, Mercado de Capitais e Crescimento Econômico no Brasil. In: ENCONTRO DA ANPAD, 30., 2006, Salvador. **Anais eletrônicos...** Salvador, 23/27 set. 2006. Disponível em: <<http://www.pablo.prof.ufu.br/artigos/enanpad5.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

RONCONI, Luciana Francisco de Abreu. **A secretaria Nacional de Economia Solidária**: uma experiência de governança pública. 2008. 279 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política)-Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/91635/262293.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 18 mar. 2015.

SANTANA, Herick Santos. Controle externo da administração pública. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 3894, 28 fev. 2014. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/26798>>. Acesso em: 18 abr. 2015.

SANTOS, M. J. A. dos; ALVES, F. J. dos; CARVALHO, F. A. Z. de. **Evidenciação de princípios de governança**: uma análise dos relatórios de auditoria elaborados em 2012 pelo órgão de controle interno da Marinha do Brasil. In: CONGRESSO ANP-CONT, 8., Rio de Janeiro, 2014. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro, 17/20 ago. 2014. Disponível em: <http://www.furb.br/upl/files/especiais/anpcont/2014/340_3.pdf?20150705230719> . Acesso em: 18 maio 2015.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública.

Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43. p. 347-369, mar./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2015.

SIFFERT FILHO, Nelson. Governança corporativa: padrões internacionais e evidências empíricas no Brasil nos anos 90. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 9, jun. 1998. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev906.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2015.

SILVA, Alex S. R. da ; et al. **A lei Sarbanes-Oxley e seus efeitos nas transparências para os investidores brasileiros em empresas S/A**. São Paulo: [s.n.], 2007. Disponível em: <http://www.praticacontabil.com/contadorperito/Lei_Sarbanes_Oxley_e_seus_efeitos.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2015.

SILVA, Artur Adolfo Cotias e. **O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998)**. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 1999. Trabalho recebeu o Prêmio Serzedello Corrêa 1988.

SILVEIRA, Alexandre di Miceli da. **Governança corporativa e estrutura de propriedade: determinantes e relação com o desempenho das empresas no Brasil**. 254 f. 2004. Tese (Doutorado em Administração)-Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: <file:///C:/Users/Alden/Downloads/Tese_Doutorado_AlexandreDiMiceli_30Nov04.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2015.

_____. **Fracassos corporativos associados a problemas de governança corporativa: o caso Enron**. São Paulo: FIPECAFI, 2008. Trabalho apresentado no Ciclo de Debates. Disponível em: <http://www.ceg.org.br/arquivos/Arquivo_1a.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2015.

SIQUEIRA, Bernardo Rocha. **O Tribunal de Contas da União de ontem e de hoje**. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 1999. Trabalho recebeu o Prêmio Serzedello Corrêa 1988.

SONZA, I. B.; KLOECKNER, G. de O. A governança corporativa influencia a eficiência das empresas brasileiras? **Revista de Contabilidade Financeira**, São Paulo, v. 25, n. 65, p. 145-160, maio/ago. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rcf/v25n65/1519-7077-rcf-25-65-0145.pdf>>. Acesso em: 17 dev. 2015.

SPANHOVE, J.; VERHOEST, K. **Corporate governance vs. government governance: translation or adaptation?** Paper for the EIASM (European Institute for Advanced Studies in Management)In: WORKSHOP ON CORPORATE GOVERNANCE, 4., Brussels, 2007. **Anais eletrônicos...** Brussels, Nov. 15/16, 2007. Disponível em: <http://steunpunbov.be/rapport/s2A0306001_EIASM_spanhoveverhoest_2007.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2015.

THE COUNCIL OF EXPERTS CONCERNING THE CORPORATE GOVERNANCE CODE. **Japan's corporate governance code: [final proposal]**. Tokio, 2015.

Disponível em:

<<http://www.fsa.go.jp/en/refer/councils/corporategovernance/20150306-1.html>>.

Acesso em: 18 abr. 2015.

THIBES, Victoria. **O que é e como funciona um IPO?** São Bernardo do Campo: Canaltech Corporate, 8 maio 2014. Disponível em:

<<http://corporate.canaltech.com.br/o-que-e/bolsa-de-valores/O-que-e-e-como-funciona-um-IPO/>>. Acesso em: 23 mar. 2015.

WEBSTER'S online dictionary. 2015. Disponível em: <<http://www.webster-dictionary.org>>. Acesso em: 21 maio 2015.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington, 1992. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/09/17/000178830_98101911081228/Rendered/PDF/multi_page.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2015.

_____. **A decade of measuring the quality of governance**. Washington, 2006. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIBGOVANTCOR/Resources/1740479115002582357/26618291158008871017/booklet_decade_of_measuring_governance.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2015.

APÊNDICE 1

MARCOS TEÓRICOS DA GOVERNANÇA - AS QUATRO TEORIAS

Para uma melhor compreensão da governança é necessário a intelecção de teorias que procuram descrever as relações entre os indivíduos e as suas instituições, em especial quando atuam em ambiente de conflito de interesses e mesmo de cooperação.

Nesse contexto, delimitar a governança num arcabouço teórico é tarefa difícil, já que há o risco de incluir as teorias irrelevantes e, mesmo, afastar as fundamentais.

Sem prejuízo dessa advertência, apresenta-se, a seguir, o núcleo de quatro marcos teóricos que facilitam o entendimento da governança: a Teoria da Agência, a Teoria da Firma, a Teoria dos Contratos e a Teoria da Escolha Pública.

Muito frequente em países como EUA e Inglaterra, nos quais o capital das empresas é deveras pulverizado, a **Teoria da Agência** busca explicar (como já visto), o paradoxo do conflito de interesses que se verifica, quando da gestão empresarial, entre os que administram os recursos da firma e aqueles que são os proprietários.

Jensen e Meckling (1976) definem o relacionamento de agência como um contrato, um acordo, no qual o “principal” (uma ou mais pessoas que têm a titularidade de alguma atividade) contrata o “agente” (outra pessoa) para que realize alguma ação/tarefa em seu nome ou a seu mando. Para tanto, delega-lhe autoridade para administrar os seus interesses, surgindo, então, a relação de agência, que representa a fragmentação da propriedade.

Exatamente em razão dessa fragmentação, dessa separação entre a propriedade e a administração, é que surgem os conflitos.

Nesse sentido, Fontes Filho (2003) aduz que podem existir interesses distintos entre principal e agente, posto que, sem embargo a separação entre propriedade e gestão venha se mostrar efetiva para assegurar o investimento do(s) proprietário(s) em novos negócios e somar capital de outros empreendedores para a sua expansão, ela traz consigo problemas de relacionamento entre proprietários e administradores. O gestor, dotado de interesses individuais, pode não perseguir os objetivos

estabelecidos pelos proprietários, ou não empregar todo o esforço necessário para a condução do negócio.

Como já se disse, embora um agente deva agir em benefício do outro, ocorrem situações em que os interesses conflitam, abrindo espaço a comportamentos indesejados, visto que os gestores, muitas das vezes se preocupam, na verdade, com as suas riquezas pessoais, com a segurança no emprego, com o estilo de vida etc. E como as ações dos gestores são dificilmente observáveis pelos proprietários, ocorrendo o que se denomina assimetria informacional, decisões deles administradores, conflitantes com os interesses dos proprietários, acontecem (BORGES e SERRÃO, 2005, p. 113). No mesmo sentido Dallari (2005).

De acordo com Fontes Filho (2003)

A assimetria de informação se remete à posse, pelo agente, de um conjunto maior de informações sobre os requisitos e resultados das atividades desenvolvidas no relacionamento que o principal. Essa superioridade pode induzir à busca por benefícios adicionais por parte do agente.

Da assimetria informacional derivam duas questões fundamentais nos problemas de relacionamento principal-agente. Estas estão relacionadas a aspectos de ação oculta (*hidden action*) e informação oculta (*hidden information*), referidos na literatura sobre teoria da agência como risco moral (*moral hazard*) e seleção adversa (*adverse selection*). Os problemas de risco moral e seleção adversa são centrais às análises da teoria da agência.

Kimura, Lintz e Suen (1998) afirmam que

é comum haver empregados que se aproveitam dos recursos materiais da empresa ou que alocam seus esforços de maneira inadequada no sentido de satisfação do interesse do empregador, como por exemplo, diminuição do desempenho e falta de comprometimento.

Lembre-se que o pai do liberalismo econômico, Adam Smith (1976), já afirmara, alhures, que

Não se deve esperar que os diretores ... [das] sociedades, porém, sendo gestores do dinheiro de outras pessoas, e não do seu, cuidem dele com tanta atenção quanto os sócios de companhias limitadas o fazem. Tais como o administrador do dinheiro do homem rico, tendem a se preocupar com as pequenas coisas não do ponto de vista de seu patrão, e tendem muito facilmente a se aproveitar dele. Portanto, deve tender a haver negligência e desperdício, até certo ponto, na gestão de tal tipo de empresa (*The Wealth of Nations*. Edited by Edwin Cannan, 1904. Reprint edition 1937. New York, Modern Library, p. 700, apud Jensen & Meckling, 1976, tradução livre).

Nossa, Kassai e Kassai (2000) aduzem que a literatura organizacional consagra, regra geral, a tese de que ao se falar das figuras do principal e do agente se está tratando do “**proprietário/acionista**” e do “**administrador/gestor**”, respectivamente. Nada obstante, os autores afirmam que o conceito é flexível, podendo ser

aplicado a diversas espécies de relações. Nesse contexto, a partir de dados adaptados de Martinez (1998)²⁷, constroem uma tabela, a seguir reproduzida, apresentando situações de relacionamento entre o principal e o agente:

Relações Principal – Agente	O que o Principal espera do Agente?
Acionistas – Gerentes	Gerentes maximizem a riqueza do Acionista (valor das ações)
Debenturistas – Gerentes	Gerentes maximizem o retorno do Debenturista
Credores – Gerentes	Gerentes assegurem o cumprimento dos contratos de financiamento
Clientes – Gerentes	Gerentes assegurem a entrega de produtos de valor para o Cliente; qualidade (maior), tempo (menor), serviço (maior) e custo (menor)
Governo – Gerentes	Gerentes assegurem o cumprimento das obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias da empresa
Comunidade – Gerentes	Gerentes assegurem a preservação dos interesses comunitários, cultura, valores, meio ambiente etc.
Acionistas – Auditores Externos	Auditores Externos atestem a validade das demonstrações contábeis (foco na rentabilidade e na eficiência)
Credores – Auditores Externos	Auditores Externos atestem a validade das demonstrações contábeis (foco na liquidez e endividamento)
Gerentes – Auditores Internos	Auditores internos avaliem as operações na ótica de sua eficiência e eficácia, gerando recomendações que agreguem valor
Gerentes – Empregados	Empregados trabalhem para os gerentes com o melhor de seus esforços, atendendo as expectativas dos mesmos
Gerentes – Fornecedores	Fornecedores supram as necessidades de materiais dos gerentes no momento necessário e nas quantidades requisitadas

Tabela nº 1: Ambiente situacional de relacionamento entre o principal e o agente

Fonte: Nossa, Kassai e Kassai (2000)

A Teoria da Agência se liga, também, à solução de dois problemas que podem surgir na relação entre o principal e o agente, conforme alude Eisenhardt (1989). O primeiro problema se situa em duas frentes: quando os interesses do principal e do agente conflitam; e pela dificuldade e custo que o principal tem em fiscalizar as reais ações do agente. Já o segundo se refere ao risco que é compartilhado por ambos, principal e agente, que nasce das atitudes diversas que esses atores têm exatamente no que se refere ao risco.

Ademais, deve-se considerar os custos de transação, que, consoante Machado (2005), seriam os decorrentes e relacionados à utilização do mecanismo de mercado, seja em termos de coordenação, seja de motivação, na celebração de contratos.

²⁷ Antônio Lopo. *Agency Theory na Pesquisa Contábil*. ENCONTRO DA ANPAD – ENANPAD 98, 22. *Anais...* Foz do Iguaçu (PR), set. 1998, CD-ROM – CCG12.dot, apud Nossa, Kassai e Kassai (2000).

Assim, as transações entre o produtor, seus fornecedores e clientes é que são examinadas, na busca por minimizar os custos de transação e mitigar os custos de agência e de contratação. Por isso se vincula o sucesso financeiro, econômico e de realização profissional do agente ao próprio sucesso da empresa e da sua valorização, muito embora, como já se tenha afirmado, nem sempre os comportamentos e interesses convirjam, o que gera os conflitos.

Sobre isso Jensen e Meckling (2008), esclarecem que

o principal pagará ao agente para despendar recursos (custos de concessão de garantias contratuais) visando a assegurar que o agente não promoverá certas ações que prejudicariam o principal ou para assegurar que o principal será recompensado se o agente promover essas ações. Contudo, é em geral impossível para o principal ou o agente manter a relação de agência a um custo zero para assegurar que o agente tomará decisões de nível ótimo do ponto de vista do principal. Na maioria das relações de agência, o principal e o agente incorrerão em custos positivos de monitoramento e de concessão de garantias contratuais (tanto não pecuniários quanto pecuniários) e, além disso, haverá algum nível de divergência entre as decisões do agente e as decisões que maximizariam o bem-estar do principal. O equivalente monetário da redução do bem-estar vivenciada pelo principal devido a essa divergência também representa um custo da relação de agência e nos referimos a este último custo como “custo residual”. Definimos custos de agência como a soma:

- (1) das despesas de monitoramento por parte do principal;
- (2) das despesas com a concessão de garantias contratuais por parte do agente;
- (3) e do custo residual.

De todo modo, os problemas de agência podem ser controlados, segundo Fama and Jensen (1983), com o uso de sistemas decisórios que separem a **gestão** (iniciação e implementação) do **controle** (ratificação e monitoramento) das decisões importantes nos diversos níveis da organização. As formas utilizadas nessa separação incluem: a) sistemas hierárquicos de decisão, nos quais níveis superiores atuam para ratificação e monitoramento; 2) conselhos de administração, que além de ratificar e monitorar as decisões mais importantes para a organização, são responsáveis por contratarem, demitirem e estabelecerem níveis de remuneração e compensação dos executivos; e 3) estruturas de incentivo que encorajem o monitoramento mútuo das decisões entre os agentes.

Já a **Teoria da Firma** é um conceito criado por Coase (1937), segundo o qual há o pressuposto de que as empresas são organizadas para atuarem nos mercados objetivando diminuir os custos de transação inerentes à produção (custos de informações, custos contratuais etc.).

De acordo com o autor, quando o agente econômico (dono do capital) atua diretamente no mercado surgem os custos de transação. Por isso, ao colocar uma estrutura (a firma) para intermediar as ações, esse agente faz com que as trocas econômicas sejam realizadas com mais eficiência.

Em outra oportunidade, Coase (1991) afirmou que os economistas tratavam as empresas como caixas-pretas, não se interessando por suas estruturas de funcionamento e, apenas, pelos mercados, aquisição dos fatores de produção e venda dos produtos decorrentes da produção. Segundo o autor

Isso é extraordinário vez que a maior parte dos recursos em um sistema econômico moderno são empregados pelas firmas, e como esses recursos são usados depende de decisões administrativas, e não, diretamente, das operações de um mercado. Conseqüentemente, a eficiência de um sistema econômico depende, de uma maneira bastante considerável, de como essa organização conduz os seus negócios, em particular as grandes empresas modernas. (tradução livre)

A Teoria da Firma foi concebida a partir de tal premissa, e estuda o comportamento da unidade do setor da produção, buscando explicar a forma de proceder da empresa quando essa desenvolve a atividade produtiva para a produção de bens ou de serviços com maior eficiência no ambiente de mercado, no qual ocorrem as negociações de contratos e a circulação de bens entre sociedades e entre consumidores.

Com a firma se centraliza e se organiza a produção e, com isso, se reduz os custos de ir a mercados, os quais recaem sobre o empreendedor em razão das instabilidades e imperfeições do ambiente mercadológico. Dito isso, com as sociedades empresariais há a formação de prestadores de serviços e fornecedores de recursos sob o controle de gestão do empresário, o que permite uma produtividade mais eficiente, já que organizações econômicas estarão, regra geral, focadas em contratos de longo prazo, o que gera mais estabilidade na produção de bens ou serviços.

Nessa ordem de ideias, o dono do capital que desejar oferecer bens ou serviços no mercado de forma eficiente e lucrativa pode escolher entre duas hipóteses: a) organizar a empresa, criando vínculos mais ou menos longevos entre trabalhadores e fornecedores de matérias-primas e recursos; ou b) recorrer diretamente ao mercado quando necessitar adquirir matérias-primas, contratar mão de obra ou acessar outros fatores de produção.

Como a segunda alternativa é bem mais arriscada do que a primeira, isso porque não garante estabilidade nem regularidade de obtenção para satisfazer às

necessidades da produção dos fatores produtivos no mercado, as empresas proliferaram no ambiente econômico.

Quanto à **Teoria dos Contratos**, esta surge a partir da compreensão dos problemas entre o principal e o agente, dirigindo-se à noção de que o proprietário precisa cercar-se do maior número possível de instrumentos (contratos) para evitar que seja expropriado pelo agente. Pelos contratos deixa-se estabelecido que cada participante contribui com algo para a empresa e, em troca, recebe parte nos lucros. Nesse contexto, o funcionamento adequado da empresa depende do equilíbrio contratual estabelecido.

Bruni et al (2013) afirmam que

a firma é vista como uma equipe de indivíduos auto-interessados que reconhecem que seu bem estar depende do sucesso da firma em competição com outras firmas. Cada um dos indivíduos contribui com algum recurso para o processo de produção da firma (trabalho, competências gerenciais, capital etc.). Indivíduos fornecem insumos na expectativa de obter um retorno sobre seu investimento. Além disto, cada indivíduo reconhece que as outras pessoas vão tomar medidas para maximizar a sua utilidade. As pessoas reconhecem que conflitos de interesse irão surgir e, para reduzir esses conflitos, escrevem contratos que especificam direitos específicos da empresa sob diversas contingências (credores, acionistas preferenciais, acionistas comuns, administradores). Contratos de empréstimos que especificam como os fluxos de caixa resultantes (mesmo em caso de falência) serão distribuídos. Estes contratos incluem cartas e estatutos das sociedades. Além disso, muitas leis, tais; como as de falência, definem direitos de propriedade sobre os vários ativos da empresa.

Portanto, segundo a referida teoria, a empresa é vista como esse conjunto de contratos, sendo um bom exemplo o papel exercido pela contabilidade no exercício de algumas funções na coordenação desses mesmos contratos, como: a) avalia a contribuição de cada um dos participantes nos contratos; b) mensura a fatia que cada um dos participantes tem direito do resultado da empresa; c) informa os participantes a respeito do grau de sucesso no cumprimento dos contratos; d) distribui informação para todos os potenciais participantes em contratos com a empresa para manter a liquidez dos fatores de produção e; e) distribui alguma informação como conhecimento comum para reduzir o custo de negociação dos contratos.

Na **Teoria da Escolha Pública**, um dos seus criadores, James M. Buchanan Jr., apresentava duas grandes preocupações, as quais podem ser identificadas como fundamento da elaboração.

De um lado a excessiva matematização da economia que, de forma crescente, assumia papel central na formulação teórica da época, e da qual a teoria das ex-

pectativas racionais²⁸ é um bom exemplo. Para Buchanan (2003), ao elaborarem modelos de análise com enorme sofisticação, os economistas estariam se esquecendo daquilo que, para o autor, deveria ser o centro da análise teórica: compreender as motivações que explicam as decisões dos agentes econômicos.

De outro a politização das decisões econômicas, já que a transferência para o âmbito da política muitas vezes acarretava que a racionalidade econômica fosse suplantada pelos interesses dos políticos envolvidos na tomada de decisões. Para Buchanan, o economista e o político trabalham com vetores distintos. Enquanto o economista teria por norte na tomadas da decisão a eficiência da alocação dos recursos escassos, o político estaria focado na conquista e na manutenção do poder, desiderato alcançado no regime democrático apenas por meio do voto.

Isso implica, principalmente em períodos eleitorais, que o política faça todo tipo de promessa para conquistar os votos dos eleitores, desconsiderando, em diversas oportunidades, a escassez limitante dos recursos produtivos, já que, como ser humano comum, é movido pela satisfação dos seus interesses pessoais.

Assim, Buchanan orienta se estabeleçam limites à interferência dos políticos nas decisões econômicas, limites esses que deveriam ser inseridos na constituição do país mediante aprovação dos representantes eleitos democraticamente.

Na teoria, se estuda a forma como as instituições põem em funcionamento os mecanismos de voto, indicando que não existe um ideal para obter escolhas sociais a partir das preferências individuais.

De outra parte, na Escolha Pública se examinam as “falhas de governo” associadas à falha de eficiência econômica das decisões econômicas e à injustiça na repartição do rendimento. Ela aborda, por exemplo, o curto prazo dos mandatos dos governantes eleitos, a necessidade de existência de uma restrição orçamentária para os diversos grupos de despesas, ou ainda o efeito, quanto à eficiência econômica, de algumas formas de financiamento dos partidos e das eleições.

A Teoria da Escolha Pública tenta preencher a lacuna da falta de estudo teórico sobre a função do Estado na economia, a forma como utiliza os meios que lhe

²⁸ Popularizada por Lucas Jr. (1972), a teoria baseia-se no princípio de otimização, na qual indivíduos não cometem erros sistemáticos ao prever o futuro, e fazem eficiente uso de todas as informações disponíveis. Assim, as pessoas aprenderiam rapidamente os padrões da atividade econômica e, por tal razão, poderiam comumente antecipar experiências e se adaptarem às mudanças nas circunstâncias econômicas conforme elas acontecem, em vez de posteriormente.

são colocados à disposição e às motivações que estão na base das ações e atitudes dos políticos.

Nesse sentido, a premissa central é de que o funcionamento de todo o processo político (pleitos, tomadas de decisão, legislação etc.) sustenta-se na busca do atendimento dos interesses próprios por parte dos indivíduos envolvidos. Daí resulta o surgimento de um mercado político, constituído pelos eleitores, políticos (legisladores), lobistas e burocratas estatais, bem assim da possibilidade de o processo político implicar ocorrerem falhas governamentais quando da escolha entre os vários programas alternativos.

Os eleitores, para a teoria, não tem dinteresse acerca dos assuntos políticos, dada a incapacidade individual que têm de afetar uma eleição, muito embora seja inversamente proporcional ao interesse que os mesmos eleitores apresentam na tomada de decisões relacionadas a consumo individual.

Pela teoria se sustenta, também, que o incentivo dos políticos e legisladores para que tomem decisões eficientes e consonantes com o interesse público é reduzido pelo fato de que, no exercício das suas funções, lidam com os recursos de outras pessoas e não dos seus próprios, surgindo, então, espaço para a criação e influência de *lobbies* no processo político.

Esses grupos de interesses de várias origens (industriais, comerciais, religiosos etc.) acabam sendo capazes de influenciar os legisladores e os burocratas do governo nas suas decisões, fazendo-as naturalmente pender para o lado daqueles interesses, dissociados muitas vezes dos da sociedade em geral, e desempenham, assim, um papel fundamental na ordem econômica.

A Teoria da Escolha Pública foca-se, para além da ênfase dada às falhas dos governos, na oferta de medidas para corrigir os problemas, salientando as vantagens de uma intervenção do Estado em âmbito local e propondo formas de restringir a despesa pública.

APÊNDICE 2

ALGUNS ESCÂNDALOS FINANCEIROS CONTEMPORÂNEOS

Um pouco antes da fraude financeira que ocasionou sua falência em 2001, a Enron Corporation tinha cerca de 25.000 funcionários, era uma das líderes no mundo em comunicações e distribuição de energia (elétrica e de gás natural) e, à época, com um faturamento de U\$101 bilhões em 2000, ocupava o 7º posto dos EUA em receita.

Fundada em 1985 mediante a fusão da Houston Natural Gas e da InterNorth, a Enron tinha como atividade inicial a operação de um gasoduto interestadual de 37 mil quilômetros de extensão no território estadunidense.

Em solo brasileiro, a Enron mantinha participações na CEG/CEGRio, no Gasoduto Brasil/Bolívia, na Usina Termoelétrica de Cuiabá, na Eletrobolt, na Gaspart e na Elektro.

A empresa teve um boom de crescimento após iniciar a operar, em 1989, na comercialização de gás como *commodity*, o que a levou à liderança do ramo nos EUA e no Reino Unido. Posteriormente, dois anos após o lançamento, em 1999, da Enron Online, sistema global de transações pela Internet que permitiu aos consumidores consultarem os preços de energia e realizassem transações instantâneas, a empresa tinha cerca de seis mil transações/dia, com um faturamento de US\$ 2,5 bilhões. Após denúncias de fraudes contábeis e fiscais, e com uma dívida que chegou a US\$13 bilhões, a Enron pediu concordata em janeiro de 2002 e arrastou nesse processo a Arthur Andersen, firma que fazia a sua auditoria há mais de 10 anos. Naquele mês o principal executivo da empresa, Kenneth Lay, pediu demissão, e o vice-presidente, Clifford Baxter, se suicidou.

À época, investigações revelaram que a Enron manipulou seus balanços financeiros e, com a ajuda de empresas e banco da empresa, escondeu dívidas de US\$ 25 bilhões por dois anos consecutivos, com lucros inflados artificialmente, o que ocasionou a abertura de dezenas de investigações criminais contra executivos do grupo empresarial e da Arthur Andersen, além de ações movidas pelos investidores lesados.

Os executivos e contadores, bem assim as instituições financeiras e escritórios de advocacia, que à época trabalhavam para a companhia, foram responsabilizados pela SEC (*Secure Exchange Commission*) e pelo Departamento de Justiça estadunidense pelo colapso da empresa (cf. CARVALHO, 2004; SILVA, A. 2007; SILVEIRA, 2008; BONOTTO, 2010; e ENRON, 2015).

Um outro exemplo recente de derrocada empresarial e perda de valor e destruição de reputação, nitidamente associado a problemas de governança corporativa, foi o do Barings Public Limited Company (Barings PLC).

De grande importância na Europa em razão do financiamento das campanhas militares da Grã-Bretanha na guerra contra Napoleão e no auxílio da recuperação das finanças da França após o fim da guerra, o Barings ficou conhecido no Reino Unido como o Banco da Rainha, chegando, no século XIX, a ser considerado como a sexta grande potência europeia. Participou, em 1803, da venda da Louisiana pela França aos Estados Unidos da América (EUA); do refinanciamento do Banco da Inglaterra em 1839; em 1848, após a Guerra do México, da organização e do financiamento da compra do estado do Texas junto àquele país pelo governo norte-americano; da reconstituição do Banco da França (*Banque de France*), em 1861; e da subscrição, entre 1861 e 1865, da compra do Alasca da Rússia pelo governo estadunidense.

Especulações de investimento iniciadas em 1992 pelo gerente Nick Leeson com o objetivo de encobrir falhas na compra de contratos de títulos futuros que levavam a perdas de cerca de 20 mil libras esterlinas avançaram para o uso de contas de registro de transações não autorizadas. Em janeiro de 1993, o Banco já acumulava um montante de oito milhões de libras de prejuízo oculto, o qual se elevou para mais de 23 milhões de libras em janeiro de 1994 e 50 milhões de libras em meados do ano. Em janeiro de 1995, após o Japão ter sido atingido pelo Terremoto de Kobe, as perdas provocadas por Leeson no Barings já superavam os 200 milhões de libras, sendo que, pouco tempo depois, em fevereiro, após uma série de transações de opções, elas triplicaram, ultrapassando os 600 milhões de libras.

Em 24 de fevereiro de 1995 Leeson fugiu de Singapura, sede da subsidiária do Barings onde atuava, tendo sido preso em Frankfurt no dia 2 de março de 1995. Ao final, Leeson se declarou culpado pelos crimes de fraude contra os auditores externos do Barings e contra a SIMEX (*Singapore International Monetary Exchange*), tendo sido condenado a seis anos e meio de prisão. O total de perdas provocados

no Barings por Leeson foi de 927 milhões de libras e levou à falência do Banco (OLIVEIRA, 2013; GARCIA e MARQUES, 2013).

O Banco Nacional S/A (BNSA), fundado em maio de 1934, possuía 701 pontos de venda informatizados, sendo 335 agências (3 no exterior: New York, Miami e Nassau) e 366 postos de atendimento instalados em empresas clientes e, em 1995, era considerado um dos dez maiores bancos do mercado financeiro nacional por volume de empréstimos e por patrimônio líquido, contando, em dezembro de 1994, com mais de 3 mil funcionários.

As fraudes que culminaram com a derrocada do BNSA começaram em 1986, quando o Banco realizou uma série de empréstimos a empresas de pequeno porte, centenas das quais encerraram suas atividades em razão de dificuldades financeiras sem, no entanto, terem liquidado seus compromissos comiço.

Referidas operações de crédito, denominadas “Natureza 917”, em vez de serem transferidas para CL (crédito em liquidação) e posteriormente para CBCP (crédito baixado com prejuízo), permaneceram como operações de curso normal do Banco, sendo sustentadas pelo procedimento sistemático de alteração dos seus vencimentos, o qual, no entanto, não possuía amparo legal. Sequer os devedores eram informados de que suas obrigações vinham sendo repactuadas unilateralmente, o que ocasionou que tais operações, inicialmente de pequeno valor, passaram a constituir o maior ativo do BNSA.

Paralelamente a esse quadro de insolvência crescente, o Banco distribuiu dividendos em todos os exercícios no período de 1988 a 1995 e, a partir de 1993, passou a fazê-lo mensalmente, fato que constituiu em estratégia para manter uma imagem de solidez no mercado e fomentar capitalizações por meio de lançamento de ações, fato destacado nas atas de assembleias gerais ordinárias e relatórios de administração.

Ao passo que a administração do BNSA incentivava a compra das ações da empresa, integrantes da diretoria liquidavam suas posições²⁹ e realizavam lucros

²⁹ Segundo a Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuro BOVESPA “liquidação é um conjunto de processos que efetiva a transferência de ativos e recursos financeiros entre compradores e vendedores, extinguindo desta forma os direitos e obrigações oriundas da compensação. Na liquidação de operações envolvendo títulos, a transferência ocorre por meio de contas abertas junto a uma depositária e a liquidação dos recursos financeiros correspondentes ocorre, geralmente, em um sistema interban-

nessas operações, merecendo destaque que um único membro da diretoria teve um resultado de mais de um milhão de dólares na venda das ações, além de três milhões que recebeu em dividendos do BNSA.

O Banco Nacional, quando as fraudes foram descobertas, possuía um patrimônio líquido negativo de mais de vinte bilhões de reais, o que decretou a sua falência. (CUPERTINO, 2006)

O caso da WorldCom, empresa fundada em 1979 mediante uma estratégia ousada de aquisições e fusões, também foi emblemático. A empresa, após 65 aquisições entre 1991 e 1997, tornou-se a segunda maior companhia de telefonia de longa distância dos EUA e uma das maiores em serviços de tráfego de dados pela Internet, com investimentos da ordem de 60 bilhões de dólares e dívida de 41 bilhões.

Executivos da empresa se utilizaram de manobras contábeis para apresentarem lucros crescentes, entre eles a redução em alguns bilhões de dólares do valor dos ativos da MCI, gigante da indústria de telecomunicações recém adquirida (1997) por US\$ 37 bilhões, e alocando aquele montante no ativo intangível dela WorldCom como valor de marca.

Outra medida ocorreu após a elevação dos seus custos ao longo dos anos seguintes. A WorldCom reduziu o montante de dinheiro que possuía em reserva, utilizados para cobrir dívidas e obrigações que a empresa havia adquirido, em cerca de US\$ 2,8 bilhões, e alocou tais recursos a uma linha de rendimento em sua declaração financeira.

Depois, a empresa começou classificar as despesas operacionais como capitais de investimento de longo período. Todas as ações fraudulentas fizeram a WorldCom inflar seus lucros em torno de US\$ 3,8 bilhões, o que a levou à falência em 2004. O antigo diretor executivo, Bernie Ebbers, e o antigo diretor financeiro, Scott Sullivan, foram acusados por fraude e violação de leis de finanças, tendo o primeiro sido sentenciado em março de 2005 a 25 anos de prisão, embora tenha conseguido ficar livre após apelação. Já Sullivan alegou culpa e testemunhou contra Ebbers em

cário de transferência de fundos, na maioria dos casos administrado pelo Banco Central (COMPENSAÇÃO ..., 2015).

troca de uma redução de 5 anos em sua sentença (cf. OBRINGER, 2005, e BONOTTO, 2010).

Os escândalos ocorridos nos EUA, somados a outros no período, acarretaram a edição da Lei Sarbanes-Oxley, em 2002, legislação estadunidense que estabeleceu regras para a padronização e aperfeiçoamento dos controles financeiros das empresas que possuem capital negociado na Bolsa de Nova Iorque (NYSE), entre eles a criação de um organismo regulador das empresas de auditoria e a fixação de penas e responsabilidades para executivos responsáveis por fraudes cometidas na manipulação de dados de relatórios financeiros.

Além dos casos descritos, mencionamos outros em que se verificaram falhas de governança corporativa com impacto negativo sobre o patrimônio e a imagem de empresas: AIB (2001), Tyco (2001), Parmalat (2003), Royal Ahold (2003), Vivendi (2003), Shell (2003), Banco Santos (2004), VW (2006), Hyundai (2006), Siemens (2007), Société Générale (2008), Agreco (2008) etc. (cf. SILVEIRA, 2008). Incluímos nesse rol Petrobras (2014), redundante do escândalo objeto das investigações judiciais deflagradas pela Operação Lava Jato da Polícia Federal e que, de acordo com o balanço da empresa, relativo ao terceiro trimestre de 2014, registrou uma estimativa de perda de R\$ 6,194 bilhões em razão da corrupção nos seus contratos verificada entre os anos de 2004 e 2012.

APÊNDICE 3

BREVE HISTÓRICO SOBRE CONTROLE EXTERNO BRASILEIRO
E O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ³⁰

Enquanto função administrativa, o controle guarda suas origens desde a criação dos primeiros Estados, já tendo sido colhidos registros da existência de controle e de fiscalização desde a unificação dos dois Egíptos, no reino de Menés I (3.200 a.c.), em escritos como o Código Indiano de Manu, o Eclesiastes do rei Salomão e os escritos romanos de Plínio e Cícero, além de relatos acerca da administração de Atenas, que descrevem uma rudimentar estrutura de corte de contas, na qual dez tesoureiros eram eleitos para uma assembléia que tinha por objetivo apreciar a aplicação dos recursos públicos (a **hellénotamiai**).

No período feudal, as necessidades de controle administrativo se reduziram sensivelmente em face da fragmentação do Império Romano e, em consequência, da sobrevivência, no período, de pequenos estados. Mais tarde, com o desenvolvimento de Estados de maior envergadura, a necessidade de controle sobre os gastos públicos avultou de importância. De acordo com Siqueira (1999), são exemplos desse movimento antecessor dos Tribunais de Contas modernos a instituição, na França, das primeiras **Chambres de Comptes**; na Península Ibérica (séc. XII), o surgimento de assembléias políticas de nobres que desempenharam funções de controle de finanças públicas; em Portugal (1419), a criação do Regimento dos Contos; e na Inglaterra, mesmo antes de 1215, a existência de um Tribunal de Justiça Financeiro (**Exchequer**).

Com o nascimento e estruturação de estados nacionais de maior complexidade administrativa, constituem-se, na maioria dos reinos, Tribunais de Contas. Nesse sentido ocorre a fundação, pelo Império Austríaco, em 1661, da sua Câmara de Contas; em 1714, na Prússia de Frederico I, nasce semelhante órgão; e em 1767,

³⁰ Este tópico representa uma pequena síntese do contido em Cotias e Silva (1999), Siqueira (1999), Barros, L. (1999), e Ribeiro (2002).

Carlos III da Espanha leva para Buenos Aires o Tribunal Maior de Contas (SIQUEIRA, 1999).

Já sob os auspícios revolucionários de 1848 ocorre na Europa nova gênese de entes controladores sob esse novo modelo; no estado francês são extintas as *Chambres de Comptes*, cujas funções são transferidas para a Assembléia Constituinte, passando então a subsistir, apenas, o Tribunal de Contas da França, instituído antes, em 1807. Esse movimento levou, por exemplo, à instituição, no Piemonte, em 1862, da *Régia Corti dei Conti*, e na Bélgica, em 1831, de seu Tribunal, sob a influência do Holandês de 1820 (RIBEIRO, 2002).

Retornando no tempo, mencionemos o arcabouço jurídico que inicialmente estruturou o controle nas colônias portuguesas: as ordenações Afonsinas (1446), Manoelinas (1516) e Filipinas (1591). Nesse contexto, em que vigia a arrecadação metalista, vemos os primórdios do controle financeiro em nosso território, com a implantação, em 1549, do sistema de Governadores-Gerais, o que levou à criação do cargo de assessoramento de Provedor-Mor das Contas. Após uma série de experiências históricas na sistemática de controle, com a vinda da Família Real para o Brasil (1808) instituiu-se o Erário Régio e o Conselho de Fazenda, competindo-lhes, respectivamente, coordenar e controlar todos os dados referentes ao patrimônio e a fundos públicos.

Com a Independência e a outorga da Constituição de 1824, estrutura-se um novo sistema de finanças e controle público, que, conforme previsão nos arts. 170 e seguintes do referido diploma constitucional, previu a apresentação, pelos ministros imperiais, à Câmara dos Deputados, anualmente, de um balanço geral da receita e da despesa do Tesouro Nacional, competindo à Assembléia Geral (Senado e Câmara) a fixação das despesas públicas e a repartição da contribuição direta.

Com o advento da República, em 1889, foram criadas as condições para a instituição do Tribunal de Contas, o que ocorreu a 7/11/1890, pelo Decreto n.º 966-A.

Ao longo da República Velha o Tribunal de Contas se consolidou, tendo, no período, sofrido relevantes reestruturações.

Na Era Vargas, com a instalação de um Regime de Exceção, ocorreu o enfraquecimento das funções de controle, tendo o Tribunal passado a uma vincula-

ção estreita ao Ministério da Fazenda, o que reduziu substancialmente sua autonomia. Segundo Cotias e Silva (1999)

“Nesse cenário, o Tribunal de Contas perdeu importantes atribuições, sofrendo pesados golpes e profunda mutilação no exercício de suas competências em decorrência da discricionariedade conferida ao chefe do Executivo pelos decretos editados, a começar pelo antes mencionado que, ao instituir o Governo Provisório, dispôs que o mesmo iria exercer ‘em toda a sua plenitude, as funções e atribuições, não só do Poder Executivo como também do Poder Legislativo’.

Tal retrocesso não poderia ser diferente pois, como bem salientou o ministro Ewald Sizenando Pinheiro, ‘Tribunal de Contas e regime de arbítrio não se ajustam ou conciliam, não podem conviver juntos, dadas as naturais e incontornáveis restrições impostas ao controle’”.

Com a promulgação da Constituição de 1946, o Tribunal de Contas recupera, por força da redemocratização então vivida pelo País, boa parte sua relevância institucional. Como bem alude Cotias e Silva (1999),

“No novo panorama político-administrativo que se descortinava, o fortalecimento do Tribunal de Contas pela Constituição de 1946 exerceu papel fundamental. Revigorado em suas competências e ampliada a sua área de atuação, funcionou como forte elo na corrente de redemocratização do país, aliado ao reforço das instituições e da garantia das liberdades individuais.

Essa nova fase, um verdadeiro renascimento do Tribunal, viria a perdurar até 1964, quando o país mergulhou novamente na ditadura, desta vez imposta pelo regime militar”.

De acordo com Renato Brown Ribeiro, o Tribunal de Contas — agora já da União, qualificativo acrescido quando da outorga da Constituição de 1967 — somente veio a recuperar a plenitude de suas funções originais com a promulgação da Constituição de 1988, sendo que, com ela, houve um significativo elastecimento das atribuições da Corte de Contas no que toca à suas atividades de fiscalização (RIBEIRO, 2002).

APÊNDICE 4

NATUREZA, ATRIBUIÇÕES, COMPOSIÇÃO E
FUNÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU), órgão de controle externo, atua em auxílio ao Congresso Nacional, cabendo-lhe acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e exercer as competências a ele estipuladas na forma e com os poderes fixados no texto da Constituição Federal de 1988, nos artigos 71 a 74, e 161, e sob as diretrizes estabelecidas em sua atual lei orgânica, Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992³¹.

Note-se, acerca da natureza constitucional do Tribunal de Contas, que ele não integra o Poder Legislativo, aproximando-se, pela sua constituição e funções, do Judiciário. Essa é a posição do Ministro emérito do STF Carlos Ayres Britto, primeiro porque o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 44 da Carta Política), e, depois, porque, os julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas “só podem obedecer a parâmetros de ordem técnico-jurídica”; “de subsunção de fatos e pessoas à objetividade das normas constitucionais e legais”, residindo, portanto, no Poder Judiciário, a referência organizativo-operacional que a Carta de 1988 erige para os Tribunais de Contas. Essa, no seu entender, a razão pela qual o art. 73 do Diploma Constitucional confere ao Tribunal de Contas da União, “no que couber” as mesmas atribuições que o art. 96 outorga aos tribunais judiciários, e mais, confere aos ministros do TCU as mesmas “garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens” de que dispõem os ministros do Superior Tribunal de Justiça (BRITTO, 2001).

³¹ Além das atribuições previstas na Constituição, várias outras têm sido conferidas ao Tribunal por meio de leis específicas. Destacam-se entre elas, as atribuições conferidas ao Tribunal pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar 101, de 4/5//2000), pela Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666, de 21/6/2003) e, anualmente, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O Congresso Nacional edita, ainda, decretos legislativos com demandas específicas de fiscalização pelo TCU, especialmente de obras custeadas com recursos públicos federais. Na hipótese de contrato, cabe ao Congresso Nacional a sustação do ato, que solicitará ao Poder Executivo as medidas cabíveis. Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, nenhuma providência adotar, o Tribunal decidirá a respeito.

De natureza **administrativo-judicante**, compete-lhe, consoante o inciso II, da norma constitucional do artigo 71, o juízo das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta, inclusive das fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que dão causa e perda, extravio, ou outra irregularidade de que resulte prejuízo à Fazenda Nacional, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. Frise-se que o que se julga são as contas, não o próprio administrador; visto que tal **múnus** recai sobre o Poder Judiciário.

A Corte de Contas compõe-se de nove ministros, seis dos quais são indicados pelo Congresso Nacional e três pelo Presidente da República, sendo que ao menos dois destes últimos devem ser indicados entre os auditores (ministros-substitutos) e membros do Ministério Público junto ao TCU³².

Integram o TCU, também, quatro auditores ou ministros substitutos, nomeados entre candidatos aprovados em concurso público de provas e títulos para o cargo. Sua função é substituir os titulares em seus afastamentos³³.

Atua ainda junto ao TCU um Ministério Público especializado, autônomo, composto de sete procuradores aprovados em concurso público, com as mesmas prerrogativas dos integrantes do Ministério Público da União, embora não o integre, em que pese a similitude das suas funções pertinentes à defesa da ordem jurídica e do regime democrático³⁴. Além dessas, tem a função de manifestar-se sobre assuntos sujeitos ao exame do tribunal, recorrer de decisões e requerer medidas de interesse da Justiça, da administração pública e do erário³⁵.

No exercício das atribuições de Controle Externo, é, ainda, dever do TCU, na forma da legislação vigente (Constituição Federal e Lei nº 8.443/92)³⁶:

³² Cf. art. 73, **caput** e §2º, da Constituição Federal, e art. 72 da Lei nº 8.443/92.

³³ Cf. art. 73, §4º, da Constituição Federal, art. 77 da Lei nº 8.443/92 e art. 3º da Lei nº 12.811/2013.

³⁴ A questão pertinente à posição e à natureza jurídica do Ministério Público junto ao TCU foi objeto de ação direta de inconstitucionalidade (ADIN) nº 789-1.

³⁵ Cf. art. 83 da Lei nº 8.443/92.

³⁶ Cf. Ribeiro (2002). Sobre as atribuições do TCU, Luciano Ferraz alude que “A Carta Constitucional dedica ao Tribunal de Contas da União espaço próprio, reservando-lhe as competências enumeradas nos incisos I a IX do art. 71 e §§1º e 2º (...). Quanto ao órgão ou autoridade responsável pelo seu exercício, o controle dos Tribunais de Contas situa-se ao lado dos controles parlamentar (direto e indireto), administrativo e judiciário.(...). Com relação ao momento em que se efetiva: o controle exer-

- a) proceder por iniciativa própria ou solicitação do Congresso Nacional à fiscalização contábil, financeira, patrimonial e orçamentária das unidades dos Poderes da União;
- b) emitir parecer nas contas prestadas anualmente pelo Presidente da República;
- c) acompanhar a arrecadação da receita a cargo da União;
- d) apreciar, para fins de registro, a legalidade de atos de admissão, aposentadoria e pensão dos servidores dos Poderes da União;
- e) efetuar os cálculos e, assim, fixar as quotas relativas aos fundos de participação dos estados e do Distrito Federal (FPE), dos municípios (FPM), de financiamento do Norte (, do Nordeste e do Centro-Oeste, e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais;
- f) sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- g) representar ao poder competente sobre irregularidades encontradas;
- h) emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização;
- i) aplicar aos responsáveis as sanções previstas na Lei;
- j) elaborar seu Regimento Interno, eleger seu Presidente e Vice – Presidente;

cido pelo Tribunal é praticamente todo feito **a posteriori**, podendo contudo, dar-se de forma concomitante (v.g., inspeções e auditorias – art.71, IV - atos e contratos administrativos – art.71, IX e § 1º) e, excepcionalmente, prévia – Lei de licitações n. 8.666/93, art. 113, § 2º. Relativamente ao posicionamento dos órgãos controlado e controlador, o controle do Tribunal de Contas é externo a todos os demais órgãos da Administração. Vale salientar que também o Tribunal de Contas deve manter sistema de controle interno de seus próprios atos. Quanto à forma de instauração, o controle do Tribunal de Contas deve instalar-se de ofício, por força de suas atribuições constitucionais, ou mediante provocação de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato (art. 74, §2º); da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou CPI, relativamente às inspeções e auditorias (art. 71, IV); da Comissão Permanente prevista no art. 166, §, no concernente ao cumprimento do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, do orçamento e seus créditos adicionais, dentre outras possibilidades. Quanto à extensão, o controle do Tribunal de Contas pode ser de legalidade (v.g., aposentadorias, reformas, pensões e atos de admissão), de mérito (julgamento de contas) e de resultados (contratos de gestão)” (FERRAZ, 1999).

k) organizar sua Secretaria, propor ao Congresso Nacional a criação e transformação de cargos, empregos e funções do Quadro de Pessoal; e

l) decidir sobre denúncia e consulta que lhe seja apresentada.

Para cumprir essas atribuições legais e constitucionais, o TCU dispõe, além da já citada função administrativo-judicante, das funções fiscalizadora, normativa, consultiva e de ouvidoria.

A função **fiscalizadora** é exercida pelo Tribunal por intermédio de auditorias, inspeções, acompanhamentos, verificação de contas, atos, contratos e registro de atos de pessoal, sendo a função principal e originária da atividade de controle.

A função **normativa** é exercida pelo TCU, na forma prevista na Lei (art. 31, 58, 6, da Lei n.º 8.443/92), e decorre das funções administrativo-judicante e fiscalizadora. Desse modo, pode o Tribunal normatizar a apresentação das contas, atualizar o valor das multas e penalidades pecuniárias, e emitir Decisões Normativas ou Súmulas sobre interpretação de princípios legais.

A função **consultiva** é exercida por intermédio da emissão de pareceres (Contas do Presidente da República - art. 36 da Lei n.º 8.443/92) e resposta a consultas emitidas por autoridades dos Poderes da União (art. 1º § 2º da Lei n.º 8.443/92).

Finalmente, a função **ouvidora** é decorrente da possibilidade de todo e qualquer cidadão apresentar denúncia ao TCU, devendo a mesma tramitar em caráter sigiloso (arts. 53 a 55 da Lei n.º 8.443/92)³⁷.

³⁷ O TCU permanece exercendo essa função, tendo inclusive instituído recentemente a sua Ouvidoria (cf. Resolução-TCU n.º 169, de 5/5/2004, publicada no DOU de 10 seguinte). Nada obstante, mencione-se que o e. STF, em decisão prolatada em dezembro de 2003, entendeu que o § 1º do art. 55, da Lei n.º 8.443/92 seria inconstitucional, motivo pelo qual declarou sua inconstitucionalidade, nos seguintes termos: "Tendo em conta que a CF/88 assegura o direito de resposta, proporcional ao agravo, e a inviolabilidade à honra e à imagem das pessoas, possibilitando a indenização por dano moral ou material daí decorrente (art. 5º, V e X), o Tribunal, por maioria, deferiu mandado de segurança impetrado contra ato do Tribunal de Contas da União - que mantivera o sigilo quanto à autoria de denúncia oferecida perante àquela Corte contra administrador público - e declarou, **incidenter tantum**, a inconstitucionalidade da expressão 'manter ou não o sigilo quanto ao objeto e à autoria da denúncia', constante do § 1º do art. 55 da Lei Orgânica daquele órgão, bem como do contido no disposto no Regimento Interno do TCU, no ponto em que estabelece a permanência do sigilo relativamente à autoria da denúncia. Considerou-se, na espécie, que, o sigilo por parte do Poder Público impediria o denunciado de adotar as providências asseguradas pela Constituição na defesa de sua imagem, inclusive a de buscar a tutela judicial, salientando-se, ainda, o fato de que apenas em hipóteses excepcionais é vedado o direito das pessoas ao recebimento de informações perante os órgãos públicos (art. 5º, XXXIII) Vencido o Min. Carlos Britto, que indeferia a ordem - Lei 8.443/92, art. 55: 'No res-

APÊNDICE 5

COMPÊNDIO DE TRABALHOS EM GOVERNANÇA PÚBLICA
REALIZADOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Este apêndice se presta a apresentar, de forma ampliada e detalhada, como complemento à seção 4.4. do capítulo 4., os trabalhos de fiscalização realizados pelo TCU na sua contribuição com a melhoria da governança pública brasileira.

Nesse desiderato, seguem-se os trabalhos, agrupados na mesma organização que a estabelecida para a seção antes mencionada.

1. Governança pública

1.1. Um dos trabalhos desenvolvidos na última década que se revestiu de marco no âmbito da Corte de Contas foi o levado a efeito no bojo do Processo TC-014.834/2004-7, relativo a auditoria realizada com o objetivo de avaliar aspectos de natureza operacional e de legalidade nas ações governamentais para a proteção e a preservação do patrimônio histórico.

Isso porque foi o **primeiro em que o Tribunal determinou à sua área técnica o exame de viabilidade de acrescentar às auditorias de natureza operacional procedimentos que visassem avaliar a capacidade gerencial das unidades fiscalizadas, utilizando-se, por exemplo, de parâmetros de modelos de governança conhecidos.**

Quanto ao exame dos aspectos operacionais da preservação do patrimônio histórico nacional, o relator, Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, destacou: a) as disfunções no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), principalmente no que se refere ao pessoal para o seu funcionamento e à alocação dos recursos disponíveis, situação que, no entender do relator, refletia nas dificuldades observadas nas ações de proteção do órgão, implicando na insuficiência no número de ações de fiscalização, com prováveis reflexos no estado geral de conser-

guardo dos direitos e garantias individuais, o Tribunal dará tratamento sigiloso às denúncias formuladas, até decisão definitiva sobre a matéria. § 1º Ao decidir, caberá ao Tribunal manter ou não o sigilo quanto ao objeto e à autoria da denúncia” (MS 24405/DF, rel. Min. Carlos Velloso, 3.12.2003, in DJ 23/04/2004 - Ata n.º 11/2004).

vação dos bens tombados e conseqüentes riscos de deterioração ou mesmo descaracterização desses bens; b) deficiência de governança na ausência de critérios uniformes para análise de projetos nas Superintendências Regionais e determinação da ordem de prioridade das intervenções com recursos próprios do Iphan; c) falta de adequada regulamentação legal que permitisse aos servidores da autarquia aplicar multas em caso de infrações contra o patrimônio, o que refletia em empecilhos ao bom funcionamento do órgão, que possuía reduzida a eficácia nas suas ações, em especial pela percepção de impunidade por parte dos proprietários; d) pouca interação entre os diversos agentes nas políticas relativas ao patrimônio histórico nacional e a deficiência de políticas de preservação dos bens tombados por parte de municípios, com poucas ações realizadas conjuntamente entre o Iphan e os municípios, preocupante ante a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e municípios na proteção do patrimônio histórico, artístico, cultural, nos termos da Constituição Federal.

Ao final, o Tribunal endereçou por meio do Acórdão nº 1892/2007-TCU-Plenário uma série de determinações e recomendações ao Iphan, ao Ministério da Cultura (MC), ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), à Advocacia-geral da União (AGU) e à Caixa Econômica Federal (Caixa) no sentido de corrigir as distorções e falhas identificadas.

1.2. Já no ano de 2009, o Tribunal, em atendimento a solicitação do Congresso Nacional, por meio de requerimento da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD), procedeu a uma auditoria de natureza operacional (ANOp) nas agências reguladoras federais de infraestrutura.

O Processo (TC-012.693/2009-9) englobou exames sobre a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); Agência Nacional de Aviação Civil (Anac); e Agência Nacional de Águas (ANA).

A análise se centrou no exame da governança regulatória dessas agências, compreendido este como as regras e as práticas que disciplinam o processo regulatório, a sistemática de interação entre os atores relacionados e o desenho institucional no qual estão inseridas as agências, bem assim os meios e instrumentos utiliza-

dos pelos reguladores em favor de uma regulação eficiente, transparente e legítima, englobando outros atores, como os ministérios vinculados, os conselhos formuladores de políticas setoriais e outros, cuja atuação impacta a configuração do ambiente regulatório nacional.

Os principais aspectos abordados no voto do relator, eminente Ministro José Jorge, referentes aos pontos auditados, que incluíram análises quanto à independência no processo decisório, transparência na tomada de decisões e elaboração de normativos regulatórios, capacidade financeira e adequação dos recursos humanos disponíveis, coerência regulatória e capacidade de gerir riscos, foram:

I) **distribuição de competências regulatórias**: regra geral, não havia lacunas ou mesmo sobreposições de atribuições entre órgãos; algumas situações atípicas mereceriam atenção para que o processo de distribuição de competências fosse aprimorado (por exemplo, no setor de transporte aquaviário, havia competências similares desenvolvidas por mais de um órgão, como na definição das tarifas portuárias, em que atuavam a Antaq, as autoridades portuárias e o Conselho de Autoridade Portuária);

II) **autonomia das agências reguladoras nas esferas financeira e decisória**: as autonomias estavam sendo constantemente reduzidas; a) **na financeira**: i) processo orçamentário sem diferenciar as agências das demais unidades orçamentárias; obrigava a seguirem o rito geral (proposta com base nos limites impostos pela Secretaria de Orçamento Federal – SOF, submissão à setorial de orçamento do ministério vinculador, e promoção da consolidação do orçamento de todos os vinculados; um bom resultado dependia de cada agência um bom relacionamento com o ministério vinculador, o que prejudicava a sua autonomia; ii) procedimento de repasse de valores sem mecanismos que garantissem a estabilidade dos recursos às agências, as quais sofriam contingenciamento pelo Executivo; b) quanto à **decisória**, a autonomia não era a ideal, já que: i) critérios de indicação de diretores das agências subjetivos em demasia, necessitando uma rotina mais rigorosa a ser adotada pelo Senado Federal para a avaliação dos candidatos; ii) período de quarentena dos dirigentes curto em demasia para os padrões internacionais, acarretando pressões e possibilidade de captura dos setores regulados, o que necessitava se estendesse ao período de 1 ano; iii) falta uma disciplina para a substituição dos diretores e superintendentes na hipótese de afastamento, vacância ou em período antecedente a nomeação de novo conselheiro ou diretor;

III) quanto aos **mecanismos de controle** disponíveis para que seja avaliada e acompanhada a atividade regulatória, analisou-se: a) sobre a **accountability**: i) ministérios sem metodologias ou sistemas próprios para tal acompanhamento; ii) não identificação de produtos ou resultados específicos da atividade de acompanhamento ministerial, com impacto sobre a avaliação das atividades finalísticas das agências a cargo do TCU; b) acerca da **transparência**: i) maioria das agências não dispendo de política específica e formal para divulgação de suas ações, centralizando sua publicidade oficial segundo recomendações da Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria-Geral da Presidência da República; c) **transparência do processo decisório**: as agências em geral ainda em estágios precários, à exceção o da Aneel, que possuía maior grau de maturidade, acarretando assim a necessidade de se estabelecerem requisitos mínimos às demais; d) **controle social**: i) pouca participação da população e da falta de conhecimento técnico da sociedade sobre os assuntos tratados, sendo necessário o estabelecimento de uma política de capacitação dos usuários com maior grau de participação efetiva; ii) procedimentos das audiências públicas variando em demasia de uma agência para outra, inclusive com casos em que eram iniciadas sem que sejam apresentadas à população todas as informações necessárias; iii) falta de feedback sobre as contribuições encaminhadas pelos interessados, ou prestação da informação após prazos não razoáveis; iv) heterogeneidade no modelo de ouvidoria adotado em cada agência;

IV) no que respeita aos **mecanismos de gerenciamento de riscos regulatórios**: a) **falhas no processo de gestão de riscos** em razão de: i) ausência de formal institucionalização, carecendo de incremento quanto ao planejamento de atividades, responsabilização e *accountability*; ii) vinculação hierárquica da auditoria interna geralmente ligada ao Diretor-presidente e não à diretoria colegiada; iii) não institucionalização da análise de impacto regulatório (AIR - instrumento formal que permite explicitação dos problemas regulatórios, das opções disponíveis de política e das consequências das decisões regulatórias, em cada caso concreto, mediante a utilização de dados empíricos).

Ao concluir a apreciação da matéria, a Corte de Contas prolatou o Acórdão 2261/2011-TCU-Plenário, por meio do qual expediu diversas determinações e recomendações aos órgãos e entes jurisdicionados objetivando a melhoria da governança das agência reguladoras de infraestrutura.

1.3. Recentemente, em seguimento a esse trabalho, o Tribunal apreciou o Processo TC-031.996/2013-2, que tratou de nova fiscalização sobre a governança das agências reguladoras de infraestrutura dos setores de energia, comunicações e transportes, sendo elas a ANTT, a Antaq, a Anac, a ANP, a Anatel e a Aneel. Em relação à auditoria anterior, apenas a ANA (Agência Nacional de Águas) não foi objeto dos exames.

Registre-se que a auditoria já levou em consideração os conceitos e definições estabelecidos na primeira edição, publicada em 2013, do Referencial Básico desenvolvido pelo Tribunal, que já está na sua segunda edição (TCU, 2014e). Nesse contexto, dada as características das agências na normatização, regulação e fiscalização de relevantes setores da economia, a equipe responsável intentou avaliar a governança das agências a partir de três mecanismos: **Liderança, Estratégia e Controle**.

Assim, quanto à liderança, centrou os exames na existência e no grau de maturidade dos fundamentos que suportavam o Processo Decisório das reguladoras, visando verificar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, nos aspectos: a) grau de autonomia e transparência do processo decisório; b) autonomia financeira e o uso de ferramentas como a Análise de Impacto Regulatório (AIR) na produção regulatória; c) elementos relativos à indicação, nomeação, substituição e estabilidade dos dirigentes das agências, assim como política de conflito de interesses para eles.

Já quanto à estratégia, foram objetos de análise: a) planos estratégicos; e b) modelo de gestão da estratégia adotado por cada agência.

E, no componente controle, avaliou a política de gestão de riscos associada à estratégia das agências.

Os principais achados da equipe de auditoria e conclusões do Tribunal constaram do relatório, voto do relator, Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, e do *decisum* prolatado (Acórdão 240/2015-TCU-Plenário, que dirigiu determinações e recomendações corretivas), o que se resume a seguir: A) **liderança**: avaliou-se, nesse quesito: i) **autonomia**: i.a) prolongados períodos sem preenchimento legal das vagas nos conselhos e diretorias das reguladoras, com a ocupação permanecendo com interinos de forma frequente, sendo a ANTT, a Antaq e a ANP as mais afetadas por tal problema, o que fragiliza a autonomia decisória das referidas já que interinos não contam com as mesmas garantias asseguradas pela Lei aos dirigentes efetivos; i.b)

permaneciam fragilidades na real autonomia orçamentária e financeira, tais como processo orçamentário incluindo as agências no rito das demais unidades orçamentárias, subordinando-as aos limites da SOF e às setoriais de orçamento dos ministérios a que se vinculavam, e ausência de mecanismos garantidores da estabilidade do repasse de valores às agências, que ainda sofriam contingenciamento pelo Executivo; i.c) restava ausente a observância pelas agências reguladoras auditadas das boas práticas referentes à Análise de Impacto Regulatório recomendadas OCDE; i.d) faltava regulamentação da extensão da aplicabilidade da Lei de Conflitos de Interesses aos ocupantes de cargos hierarquicamente inferiores, cujo exercício possa proporcionar acesso a informação privilegiada capaz de trazer vantagem econômica ou financeira para o agente público ou para terceiro, assim como era desconhecido, por parte das reguladoras, do prazo de quarentena de seis meses, com direito a remuneração compensatória por igual período, aplicável aos seus Diretores e Conselheiros; ii) **transparência do processo decisório**: apesar da evolução na maioria das agências, várias delas tiveram baixo desempenho nesse requisito, fragilizando o controle social quanto à gestão responsável; ii.a) algumas delas, como a ANTT, disponibilizavam aos cidadãos pouca documentação via internet; ii.b) outras não dispunham, em normativo, de prazo máximo razoável para disponibilizar a análise das contribuições recebidas em audiências ou consultas públicas; B) **planejamento estratégico**: somente uma (Anac), dentre as seis agências avaliadas, possuía modelo de gestão orientado pelo planejamento estratégico, fato que, além de implicar possíveis prejuízos à eficiência da gestão, tem o potencial de prejudicar a transparência e, assim, o controle social. C) **controle**: nas agências não havia o desenvolvimento de uma política de gestão de risco com vistas a gerenciar seus riscos institucionais.

1.4. Na mesma esteira já havia sido levada a efeito auditoria operacional pelo TCU a fim de verificar como a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) estavam se estruturando internamente para desempenhar suas atribuições no contexto de ampliação do número de concessões em vigor.

Objeto do Processo TC-009.780/2013-0, o relator foi o Ministro Aroldo Cedraz, tendo sido prolatado o Acórdão nº 548/2014-TCU-Plenário.

Considerando que, por lei, compete à Infraero implantar, administrar, operar e explorar a infraestrutura aeroportuária, cabendo à Anac, entre outras atribuições,

regular e fiscalizar a operação de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, incluindo os aeroportos concedidos à iniciativa privada, buscou-se avaliar a organização desta última no acompanhamento dos contratos de concessão aeroportuária e a atuação da Infraero como sócia minoritária, no recente modelo de concessão instituído para o setor, das novas concessionárias entrantes nos aeroportos de Guarulhos, Viracopos, Brasília, Galeão e Confins.

Os principais achados permitiram concluir que: a) tanto a Anac como a Infraero apresentam deficiências, em suas estruturas, para realizarem o acompanhamento dos contratos de concessões; b) no caso da Anac; b.1) há carências quanto à estruturação e aos meios necessários ao melhor acompanhamento da execução dos contratos de concessão; b.2) a estrutura da agência para acompanhar os contratos ainda é provisória e incompleta, não havendo um entendimento consolidado na entidade sobre o melhor desenho organizacional para esse acompanhamento; b.3) a publicidade e a transparência da gestão dos contratos de concessão ainda são incipientes; c) a Infraero: c.1) possui falta de procedimentos para avaliar o retorno financeiro dos aportes de capital nas concessionárias; c.2) há ausência de ações para assimilar as melhores práticas das concessionárias; e c.3) possui limitações para verificar se os contratos assinados com partes relacionadas às concessionárias (empresas pertencentes ao mesmo grupo econômico dos demais membros do consórcio) atendem a termos e condições de mercado.

Ao final, a Corte recomendou medidas no sentido de melhorar o desempenho da Anac, que deverá encaminhar relatórios sobre sua reestruturação, e que implemente mecanismos para assegurar a publicidade e a transparência das informações de interesse público relativas à execução dos contratos de concessão dos aeroportos, visando se propicie nível de serviço adequado aos usuários, tanto passageiros quanto empresas aéreas.

1.5. Outro trabalho conduzido pelo TCU na área de governança e digno de nota foi o levantamento conduzido na Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e em secretarias de segurança pública dos estados e do Distrito Federal com o objetivo de conhecer e avaliar suas condições de governança, gestão e sua capacidade de implementar a Política Nacional de Segurança Pública (PNSP), visto o sucesso dos resultados nessa área exigir uma atuação coordenada dos diversos órgãos públicos e entes federados.

Objeto do Processo TC-018.922/2013-9, o trabalho de fiscalização contou com a relatoria do Exmo. Ministro José Jorge, e se iniciou com a elaboração de um modelo conceitual de “governança de segurança pública”, assim como reuniões preliminares com a Senasp e com a Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal, acerca das suas estruturas e seus funcionamentos. A partir de então elaborou-se questionário aplicado à organização de segurança pública de cada unidade da federação, bem assim os roteiros de entrevista, utilizados nas reuniões com a alta administração da Senasp. O questionário foi respondido de forma sigilosa por 25 das 27 secretarias de segurança pública nos estados e no Distrito Federal (organizações de segurança pública – OSPEs).

Colhe-se do voto condutor do Acórdão 1042/2014-TCU-Plenário a síntese dos achados de auditoria e conclusões obtidas:

I) **arcabouço constitucional-legal da Segurança Pública no Brasil**: pela Carta Constitucional competete à União editar normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias e dos corpos de bombeiros militares, na forma do inciso XXI do art. 22 da Constituição Federal, assim como, de forma concorrente com os estados e o Distrito Federal, legislar sobre a organização, as garantias, os direitos e os deveres das polícias civis (inciso XVI do art. 24), **situação que levou os estados a formularem políticas locais de segurança pública e o governo federal a criar, em 1997, a Senasp** (a fim de viabilizar ação coordenada de combate à violência), com a missão de assessorar o Ministro da Justiça na definição e implementação da PNSP e acompanhar as atividades de órgãos de segurança pública, em todo o território nacional (em 2012 a sua dotação orçamentária foi de R\$ 1,064 bilhão, dos quais R\$ 388,7 milhões, ou 36,5%, repassados a estados e ao DF por meio de convênios e congêneres);

II) **inexistência de Política Nacional de Segurança Pública formalizada**;

a) Senasp indicando que a política de segurança do governo federal está calcada nos seguintes quatro eixos estruturantes: i) Crack, é possível vencer; ii) Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas – Sinesp; iii) Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras - Enafron; e iv) Brasil Mais Seguro; b) OSPEs responsáveis pela execução da política governamental para preservação da ordem pública e do patrimônio, pela manutenção e garantia dos direitos dos cidadãos, e pelo desenvolvimento dos planos estaduais de segurança pública; c) polícias militar e civil subordinando-se diretamente ao secretário estadual de segu-

rança pública em algumas unidades da federação, ao passo que em outras não; d) OSPEs cuidando, em algumas unidades, além das políticas de segurança pública, de outros temas, a exemplo da custódia e da reinserção social dos indivíduos privados de liberdade, da defesa civil, do trânsito etc.; e) dicotomia funcional, com polícias militares cuidando do policiamento ostensivo e preventivo e manutenção da ordem pública, e polícias civis apurando infrações penais e atividade investigativa;

III) **Governança das Organizações de Segurança Pública:** a) o **modelo de avaliação de governança de segurança pública** levou em conta as dimensões estratégia, arranjos institucionais, tecnologia e conhecimento, resultados, gestão, pessoas e controles, tendo o iGovSeg sido definido como índice que visa demonstrar a capacidade e a habilidade que as organizações de segurança pública estaduais possuem para implementar as políticas de segurança pública; assim, o questionário e os roteiros de grupo focal foram respondidos por todas as OSPE de todas as unidades da federação, à exceção apenas do Amapá e de Mato Grosso do Sul; b) os **resultados dos questionários** foram agrupados em quatro níveis de governança de segurança pública: i) aprimorado (iGovSeg igual ou superior a 75); ii) intermediário (inferior a 75 e igual ou superior 50); iii) inicial (inferior a 50 e igual ou superior 25); e iv) insuficiente (inferior a 25); c) **a média das OSPE** se encontrou em nível aprimorado na dimensão tecnologia e conhecimento (78,5%), em nível intermediário nas dimensões arranjos institucionais (71,9%), estratégia (59,3%), e gestão (54,5%), em nível inicial nas dimensões resultados (46,2%) e pessoas (38,5%), e em nível insuficiente na dimensão controles (22,8%); a avaliação global de cada uma das 25 OSPE respondentes revelou que 80% delas (20) estavam em nível intermediário de governança de segurança pública, enquanto que os outros 20% (cinco) se situam no nível inicial; **nenhuma foi enquadrada nos níveis aprimorado ou insuficiente**; d) **quanto à dimensão estratégia:** i) o principal aspecto identificado foi a inexistência de uma PNSP formalizada e de um Plano Nacional de Segurança Pública; ii) ainda, a baixa efetividade do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp) como instância formuladora de diretrizes setoriais (já que apenas doze, ou 48% OSPE, informaram seguir integralmente as diretrizes estabelecidas, motivado pela ausência de representatividade das unidades da federação).

Pelo aresto prolatado, o TCU: a) encaminhou recomendações: i) à Casa Civil da PR e ao Ministério da Justiça (MJ) visando envidem esforços no sentido de viabilizar a edição de documentos que consolidem a PNSP e o Plano Nacional de Segu-

rança Pública; e ii) à Senasp, para que estabeleça condições e critérios para a realização de transferências voluntárias às organizações de segurança pública estaduais e do Distrito Federal que privilegiem ações que contribuam para a melhoria da governança (v.g. projetos voltados para a implantação ou melhoria do planejamento estratégico, gestão de processos, estudo e adoção de medidas visando à redução da rotatividade de pessoal, melhoria dos controles internos e da gestão de riscos); b) deu ciência à Casa Civil da PR e à Senasp da conclusão do Relatório técnico no sentido de que o aumento da representatividade dos órgãos de segurança pública dos estados da federação e do DF no Conasp pode conduzir ao aumento na efetividade da atuação desse conselho; c) determinou: i) a remessa às OSPEs participantes do levantamento de relatório contendo sua avaliação individualizada, com informação de seu iGovSeg, bem como sua posição em relação às demais organizações congêneres nas unidades da federação; ii) a ciência da deliberação aos seguintes órgãos superiores: Presidência do Congresso Nacional (CN); Comissão Especial de Segurança Pública do Senado Federal (SF); Subcomissão Permanente de Segurança Pública da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do SF; Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados (CD); Casa Civil da PR; Gabinete do MJ; Senasp; CNJ; CNMP; OSPEs dos 26 estados da federação e do DF; e Tribunais de Contas das 26 unidades federativas e do DF.

1.6. Concluindo o tópico, chama-se a atenção para um dos mais relevantes trabalhos de fiscalização sobre governança pública desenvolvidos pela Corte de Contas federal, em especial porque em parceria com a quase totalidade dos tribunais de contas estaduais, distrital, municipais e de municípios do país.

Trata-se do Processo TC-020.830/2014-9, que teve como relator o Exmo. Ministro João Augusto Ribeiro Nardes, **objetivando sistematizar informações sobre a situação da governança pública**, e sobre o panorama da governança e gestão das aquisições, em âmbito nacional, em todas as esferas (federal, estadual, distrital e municipal).

A avaliação teve como foco identificar os pontos mais vulneráveis para induzir melhorias nessas áreas, bem assim divulgar os temas de governança pública, e governança e gestão das aquisições, para as organizações participantes, visando

incentivar uma mudança de comportamento na administração pública em todo o país.

À semelhança dos levantamentos de governança que já haviam sido realizados nas áreas de TI, pessoal e segurança pública, a fiscalização se baseou tão-só em dados coletados por meio de questionários de autoavaliação, um sobre governança pública e outro sobre governança e gestão das aquisições. Nada obstante, anote-se que, dado à quantidade e à diversidade de dados, aliados à complexidade das análises, o relatório tratou apenas dos dados de governança pública, tendo sido carreados para processo específico (TC-025.068/2013-0, ainda pendente de apreciação pelo TCU até a data de conclusão deste TCC) os referentes à governança e gestão das aquisições.

A metodologia de elaboração do questionário e o desenvolvimento da fiscalização sobre governança pública se deu a partir do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, editado pelo TCU em 2013, e agora já na sua segunda edição (TCU, 2014e).

Nesse contexto, o farol conceitual que norteou o trabalho foi o de que, consoante o modelo adotado, a governança no setor público envolve, na essência, os mecanismos de **liderança**, **estratégia** e **controle** postos em prática para **avaliar**, **direcionar** e **monitorar** a atuação da gestão, visando à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Daí porque, conforme o relatório da equipe de fiscalização (TCU, 2015l), a importância da adoção das boas práticas de governança pública a guiarem a atuação da gestão das entidades governamentais, permitindo que se alinhem os objetivos organizacionais ao interesse da população, se otimize a produção de resultados, se melhore a eficiência da aplicação dos recursos públicos e, assim, se ofertem mais e melhores serviços públicos à sociedade.

Nessa esteira, a análise se deu a partir do recebimento de informações válidas de 380 organizações da administração pública federal, 893 organizações públicas estaduais e 6.497 organizações municipais, num total de 7.770 entidades, representando 65% da amostra selecionada, de 12.259 organizações das três esferas aos quais se dirigiu os questionamentos, mediante a parceria do TCU com o Instituto Rui Barbosa (IRB), a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), e mais 28 tribunais de contas brasileiros dos 33 existentes e em funcionamento.

Como já se disse, o questionário de governança pública foi construído, com base no Referencial Básico de Governança (TCU, 2014e). O referencial, por sua vez, estabelece, grosso modo, que os três mecanismos de governança (liderança, estratégia e controle) são divididos em dez componentes, que por sua vez possuem práticas, as quais são mensuradas por meio da implementação de itens de controle. Assim, esses itens de controle é que se constituíram nas perguntas do questionário. Com o intuito de aperfeiçoar o questionário, a Corte de Contas realizou, durante os meses de maio a agosto de 2014, reuniões com grupos focais da Casa Civil da Presidência da República, tendo como participantes integrantes da Advocacia-Geral da União - AGU, do Ministério da Fazenda - MF, da Controladoria-Geral da União - CGU e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Já acerca dos dados tabulados. Já acerca dos dados tabulados, o estágio de governança foi classificado em três níveis, quais sejam, inicial, intermediário e aprimorado e, a posterior, separou-se o inicial em três subníveis (inexistente, insuficiente e iniciando), visando um melhor diagnóstico das entidades públicas que ainda necessitam de maior aprimoramento (TCU, 2015l).

Feito esse preâmbulo, resumem-se a seguir as principais conclusões do relator constantes do seu voto sobre os achados e as constatações a que chegou: I) em geral, o diagnóstico obtido apontou significativas deficiências na administração pública, tendo a maior parte das instituições apresentado baixa capacidade em quase todas as práticas do modelo de avaliação utilizado no trabalho, fator que pode estar aumentando a exposição dessas organizações a riscos relevantes, e reduzindo a capacidade de alcance de resultados, o que redundando em o cidadão se veja prejudicado por não ter à disposição serviços públicos de qualidade; II) quanto à **liderança** (conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, envolvendo pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho, conjunto esse formado por quatro componentes, a saber: pessoas e competências; princípios e comportamentos; liderança organizacional; e sistema de Governança): a) 51% das organizações estavam em estágio de capacidade inicial, indicando na alta administração e nos conselhos ou colegiados superiores uma baixa potencialidade de gerirem por competências, estabelecerem mecanismos que reforcem princípios éticos e garantirem o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas, e

apenas 16% com nível aprimorado na área, restando 37% no nível intermediário; b) especificamente quanto aos entes federais, 44% das organizações se encontravam no estágio inicial de capacidade na prática “garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas”, e 37% nesse estágio na prática “estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros da alta administração e de conselhos ou colegiado superior”; fato preocupante, já que possibilita a concentração de autoridade nas mãos de um único agente ou de poucos indivíduos; c) 24% de todas as organizações não definiam suas metas de resultado, indicando falta de clareza para a adequada aplicação de recursos públicos; d) 14% dos dirigentes máximos não se responsabilizavam pelo estabelecimento de diretrizes e políticas para a gestão; e) outros 14% não se responsabilizava pelo alcance dos resultados organizacionais; isso tudo aponta para que os dirigentes máximos não estariam cumprindo o papel deles esperados pela sociedade e, muito menos, entregando serviços na qualidade desejada pelos cidadãos; II) sobre a **estratégia** (relacionada à definição de rumos, refere-se ao conjunto de práticas que permitem aos líderes definirem um plano robusto para garantir o alcance dos objetivos organizacionais com base na boa governança): a) 53% de todas as organizações públicas se encontram em estágio de capacidade inicial, o que reflete o baixo potencial da maioria das organizações em executar um processo de planejamento estratégico, em promover a participação da sociedade na governança da organização, e em monitorar e avaliar o desempenho organizacional; b) das federais, 25% estavam em estágio de capacidade inicial, 47% em estágio intermediário e apenas 28% podem em patamar avançado; c) no **relacionamento com partes interessadas** (práticas que direcionam a organização a considerar a atuação e opinião desse segmento na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas), destaque negativo para o elevado percentual, em torno de 67% de organizações, que ainda estavam no estágio inicial na prática “Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização”, indicando baixa capacidade do Estado em engajar a sociedade civil em seus processos de tomada de decisão (o que reduz o conhecimento do governo sobre os problemas que mais preocupam a sociedade, bloqueia a comunicação que oferece o retorno sobre a satisfação dos serviços que estão sendo prestados, enfraquece a democratização das decisões sobre políticas públicas, e não mitiga o risco de que a atuação do Estado não reflita os interesses das partes interessadas); d) sobre a **es-**

estratégia organizacional (práticas ligadas ao estabelecimento da estratégia da organização, bem como ao monitoramento e avaliação da sua execução), 53% das organizações está em estágio inicial (sem estabelecerem ou fazerem de forma inadequada a estratégia para o alcance dos objetivos); quanto ao **alinhamento transorganizacional** (estímulo às organizações para trabalharem em conjunto para a condução de políticas públicas), os dados sugerem risco de ausência ou deficiência, especialmente nas organizações estaduais e municipais, de um direcionamento comum que promova o alinhamento de esforços para o alcance dos objetivos institucionais, já que 52% de todas as organizações (e 30% das federais) não executam a estratégia estabelecida ou o fazem de maneira inadequada; em 28% de todas (16% das federais), as instâncias internas de governança, os gestores e demais colaboradores não participam da formulação da estratégia; e, mais grave, 28% dos entes não adotam práticas participativas que consideram os anseios das partes interessadas externas; isso tudo indica que há forte risco de que a estratégia definida não represente os anseios dos cidadãos; III) **sobre o controle** (aquele que procura garantir que a organização mantenha o rumo estabelecido em sua estratégia): a) 54% de todas as organizações estariam em estágio inicial, portanto com baixo nível de capacidade em estabelecer uma estrutura de auditoria interna e de gestão de riscos adequada, em exercer suas atribuições com transparência e em garantir a responsabilização e prestação de contas; b) grave é o fato de que 70% de todas as organizações estivessem em estágio inicial na prática “Estabelecer estrutura de gestão de riscos”, indicando ineficácia em atender às boas práticas de governança sugeridas por organismos internacionais; em 49% de todas e 69% das federais o processo de gestão de riscos não estava implantado, apontando a criticidade da administração pública na medida em que interferem diretamente na capacidade de as organizações gerarem valor e cumprirem seus objetivos; e) sobre **Auditoria interna** (avaliação da estruturação e independência da função de auditoria interna, bem como sua capacidade de adicionar valor à organização), apesar de 50% das federais se encontrarem no estágio aprimorado, 57% de todas estavam no estágio inicial; 48% de todas não tinham definidas as diretrizes para tratamento de conflitos de interesse na função de auditoria interna; e 42% não identificaram as competências necessárias ao desempenho das responsabilidades da auditoria interna, tudo transparecendo fragilidade da função nessas organizações e risco de sua manipulação por interesses particulares; f) acerca de **accountability e transparência** (práticas relacio-

nadas à transparência, prestação de contas e avaliação da satisfação das partes interessadas), 36% de todas as organizações (inclusive as federais) estariam no estágio inicial na identificação das necessidades de publicidade e na definição das diretrizes para abertura de dados e comunicação com as partes interessadas, implicando risco de que não estejam promovendo a transparência dos seus atos em conformidade com as exigências legais; idêntico percentual de 36% verificou-se na prática “Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação” (embora exista comando legal que exige a apuração de irregularidades e a devida responsabilização) (TCU, 2015l).

Quanto ao cálculo do índice de governança pública (iGG), construído por meio de metodologia que atribui pesos a cada um dos quesitos avaliados, o relator informou que o Tribunal optou por abranger apenas quatorze práticas priorizadas visando viabilizar, de modo simplificado, a comparação entre todos os entes federados, inclusive os pequenos municípios brasileiros. Assim, com base nesse iGG simplificado indicou-se que 48% dos respondentes encontram-se em estágio inicial, 36% em estágio intermediário e 16% em estágio aprimorado. Se consideradas apenas as organizações federais, 18% estaria no inicial, a maioria já se situaria no intermediário (56%), ao passo que 26% já teriam alcançado o aprimorado (TCU, 2015l).

Na comparação entre os entes federados sobre o iGG, sobretudo quando situados nas diversas regiões do território nacional, o Exmo. Ministro João Augusto Ribeiro Nardes esclareceu, ainda, que cerca de 50% das organizações estaduais e municipais estão em estágio inicial de governança pública, o que demonstra as deficiências na atuação das instâncias internas de governança (governadores, prefeitos e secretários estaduais e municipais, principalmente) no alcance dos resultados organizacionais, em especial na entrega de bons serviços públicos à sociedade (TCU, 2015l).

Por fim, aludiu que, entre as regiões do país, as organizações estaduais da região sul apresentaram o melhor índice médio de governança (55%), e a maior diferença entre os índices médios de governança de organizações municipais e estaduais pertencentes à mesma região ocorre na região sudeste, em que os municípios estariam com o indicador de 40% e os estados 52%. Por fim, as organizações municipais e estaduais das regiões nordeste e norte apresentaram os índices de governança mais baixos comparativamente às demais organizações respondentes, indi-

cando a necessidade de uma atuação urgente na melhoria dos componentes de governança a fim de o país superar as atuais desigualdades regionais (TCU, 2015).

Ao encerrar a apreciação da matéria, a Corte prolatou o Acórdão 1273/2015-TCU-Plenário, tendo expedido determinações e recomendações aos OGS, em especial: à Casa Civil da PR, ao CNJ e ao CNP, visando elaborassem modelo de governança para aprimorar a atuação das organizações públicas, englobando estratégia, gerenciamento de risco, atuação das unidades de auditoria interna, aprovação formal de planos pelo dirigente máximo, direcionamento estratégico e supervisão de resultados; e à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), para que, em articulação com a Casa Civil da PR, com o MPOG e com a CGU, elabore plano de longo prazo com objetivo de fortalecer a governança nas organizações públicas de todas as esferas, com vistas ao desenvolvimento nacional.

2. Pessoal, liderança e ética

Há cerca de dez anos, o TCU levou a efeito uma série de trabalhos alinhados com a estratégia traçada pelo tribunal, para o biênio 2005-2006, de ampliação da efetividade das ações de controle relacionadas com o **combate à corrupção**, ao **desvio** e à **fraude**.

Nesse contexto, alguns deles foram direcionados para a avaliação de um dos pilares principiológicos da governança no setor público, qual seja, a **ética**, visto que grande parte dos desvios de conduta no âmbito das entidades públicas dão margem à fraude e à corrupção.

2.1. Preocupado com o gigantismo da empresa e com o potencial de consequências danosas derivadas de eventuais desvios de conduta dos seus funcionários e executivos, um dos primeiros deles foi objeto do processo TC-015.408/2004-0, conduzido na Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), à época presidida por José Eduardo Dutra.

Na oportunidade, o relator, Exmo. Ministro Ubiratan Aguiar, assim se manifestou sobre as ocorrências verificadas, conduzindo o Tribunal Pleno a prolatar o Acórdão nº 684/2005-TCU-Plenário:

As organizações, na medida em que apresentam características específicas, devem adotar esses padrões gerais, além de definir outros que incorporem seus valores específicos. Nesse sentido, este trabalho trouxe ao conhecimento do Tribunal as ações que vêm sendo desenvolvidas no âmbito da PETROBRAS, que, pelo relato de nossos Analistas, têm aspectos bastante positivos, levando ao envolvimento dos empregados e terceirizados, a exemplo do que foi implantado na unidade da Bahia.

5. A PETROBRAS integra um segmento da administração pública federal com alto poder de compra e com significativo peso na regulação do setor de petróleo e derivados. Portanto, em tese, pode ser apontada como uma organização sensível a desvios de conduta. Todavia, a existência de mecanismos de detecção e prevenção desse tipo de desvio vem ao encontro do anseio da sociedade de estabelecer rígidos padrões éticos na administração pública.

6. O presente Relatório mostra que a gestão da ética na PETROBRAS apresenta algumas boas práticas, ainda que não seja possível concluir acerca do processo como um todo. (...).

7. (...) a PETROBRAS possui código de ética próprio; há um processo de internalização das normas de conduta; a empresa conta com sistema de punição e sanção baseado no código e regulado em normativos próprios; a educação e disseminação do Código se dá por ações descentralizadas que se mostraram eficientes, **embora careçam de mecanismos formais de mensuração de sua efetividade.**

8. (...) são exemplos de boas práticas para a consolidação da gestão de ética na organização:

- elaboração de Balanço Social com vários itens relacionados à ética;
- explicitação de elementos éticos no seu Plano Estratégico;

(...)

- criação de campanha de disseminação do Código de Ética na UN-BA, estimulando a reflexão sobre o tema por meio de várias atividades lúdicas e de distribuição de material informativo de fácil assimilação;

(...)

- criação da Ouvidoria-Geral como canal para apreciação de questões relacionadas à ética, como forma de melhorar a transparência na relação da empresa com os empregados e a sociedade. (destaques nossos)

Ao final, o tribunal fez uma série de recomendações à entidade direcionadas à melhoria da aderência dos seus empregados aos conceitos existentes no Código de Ética da empresa e à transparência das medidas adotadas, dando-se ciência ao Executivo federal, por meio da então Ministra de Estado de Minas e Energia, Dilma Vana Roussef, titular do referido órgão supervisor, e da Comissão de Ética Pública.

2.2. Outros trabalhos diretamente relacionados à avaliação da governança da **ética** foram os realizados na Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), aquele por meio do Processo TC-015.415/2004-4, redundando no Acórdão nº 1030/2005-TCU-Plenário, este o TC-004.420/2005-4, acarretando o Acórdão nº 1331/2005-TCU-Plenário.

2.2.1. No primeiro caso, o relator, eminente Ministro Marcos Vinicius Vilaça, assim se pronunciou sobre a importância da ética na sociedade e na gestão da coisa pública:

“Todo indivíduo está em permanente processo de formação ética. Daí porque não se pode afirmar que o comportamento ético é imutável, pois os valores que o orientam freqüentemente se modificam conforme o tempo, o lugar e o convívio.

2. De fato, valores são apreendidos por referenciais. Não à toa dizem os humanistas, numa tradução popular, que o meio em que se vive influencia e, por vezes, corrompe o homem.

3. Onde há desleixo, ou postura aética, surgem com grandes possibilidades manifestações antiéticas, seja porque as pessoas não conseguem discernir o bem do mal, seja porque elas facilmente são contagiadas pelo que é nocivo.

4. Nesse ponto compreendo que reside a importância da gestão da ética: criar e manter um ambiente organizacional propício ao aprimoramento espiritual e profissional, por intermédio da indução de princípios e regras de conduta, da conscientização sobre boas práticas e padrões, e do despertar do sentimento de zelo da própria reputação, da honestidade e da respeitabilidade.

5. **Quando, como no caso, a gestão da ética se dirige a uma instituição da administração pública, há que se ter em mente, como elemento adicional e superior, o comprometimento com o interesse público, pela percepção do que é melhor para todos, pela proteção do seu local de trabalho e pelo oferecimento de bons serviços.**

Nesse contexto, ao indicar as ocorrências, fragilidades e oportunidades de melhoria na CVM, salientou, perfeitamente conectado com os desideratos da governança:

6. No presente levantamento de auditoria (...) ficou a conclusão de que a gestão da ética na entidade ainda é incipiente, pois **não foram considerados atendidos satisfatoriamente quatro requisitos tidos como essenciais** para uma apreciação positiva: a) a **existência de um código de ética** ou de uma norma de conduta; b) a **internalização desse código** ou norma; c) a **existência de um sistema de promoção, sanção e punição**; e d) a **existência de um sistema de monitoramento e educação do código ou norma**.

(...)

8. Mesmo deficiente na gestão da ética, há que se destacar que a CVM instituiu alguns instrumentos salutaros relacionados ao tema, como normas isoladas que tratam das atitudes esperadas no desempenho de determinadas atividades. Também julgo bastante efetiva a introdução da ética como um dos critérios para a avaliação de desempenho dos servidores, a exemplo do que dispôs a CVM, inclusive para fins de progressão na carreira.

9. De qualquer forma, muito ainda pode ser feito pela entidade em prol do estabelecimento da ética, **principalmente diante do seu papel regulador e fiscalizador do mercado financeiro, que a faz atuar em área sobremaneira sensível a especulações e ao fluxo de informações e ser responsável pela movimentação de valores incalculáveis**.

10. Ciente disto, o investimento na gestão da ética se mostra proveitoso, não só para evitar fraudes e corrupção, mas também para garantir a prestação de um serviço público adequado.

Ao final, o TCU expediu uma série de recomendações à entidade, merecendo destaque as relacionadas à seleção dos membros da sua comissão de ética, com **transparência, ampla divulgação, critérios previamente definidos**, sendo atributos principais, dentre outros, a **conduta ética**, o **compromisso** e a **competência**; na criação e efetivação de Código de Ética na entidade, bem assim a sua internalização; na criação de sistemas de **promoção, sanção e punição**, e de **monitoramento e educação**, com base no código; e que os trabalhos nesse campo contassem com o apoio da Auditoria Interna.

2.2.2. No que respeita ao BNDES, o TCU ressaltou, por meio do voto do relator, Exmo. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, primeiro, a importância da iniciativa, perfeitamente alinhada com a estratégia traçada pelo tribunal, para o biênio 2005-2006, de ampliação da efetividade das ações de controle relacionadas com o **combate à corrupção, ao desvio e à fraude**.

Na continuidade, apresentou a preocupação da Casa no que se refere à **ética**, importante pilar principiológico da boa governança pública, assim como os achados relativos ao banco de fomento:

3. Paulatinamente, a sociedade vem despertando para a importância do desenvolvimento da **ética como valor institucional**, como síntese dos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, de modo a assegurar que a atuação dos agentes administrativos seja orientada para a consecução do interesse público.

(...)

5. Neste processo, constatou-se que o BNDES deu passos significativos para implantar a gestão de ética, por meio da adoção de um Código Normativo específico, em junho de 2002, que se encontra amplamente divulgado na **internet** e na **intranet** e abrange empregados e todos os demais colaboradores, e da criação da Ouvidoria, em junho de 2003. Como boa prática, é mencionada a publicação do Balanço Social da Empresa, no qual podem ser divulgados interna e externamente os seus valores éticos.

6. **Entretanto, a gestão ora avaliada pode ser considerada incipiente, uma vez que carece de algumas providências para que os elementos já instituídos sejam utilizados na prática, consistentes na internalização das normas de conduta e nos mecanismos de monitoramento e verificação da sua efetividade.**

7. Deste modo, convém que tais elementos sejam complementados por um conjunto de ações sistematizadas que os incorporem, efetivamente, aos procedimentos da Instituição, sobretudo quando considerado o papel crucial das decisões sobre a alocação do crédito público para a indução da atividade econômica e do bem-estar social. (...)

Na deliberação proferida, o Tribunal expediu também várias recomendações ao BNDES, merecendo destaque: elaborar plano de trabalho específico para a ges-

tão da ética na entidade objetivando criar um eficiente sistema de **informação, educação e monitoramento** relacionado às normas de conduta aplicáveis aos funcionários e colaboradores; promover estudos para **aferir do grau de conhecimento do seu Código de Ética** e mapear áreas de baixo grau de internalização dos conceitos nele existentes; **treinar funcionários** para deixar claro as correlações e as distinções entre o Regime Disciplinar a eles aplicável e o Código de Ética; detalhar as demandas à **Ouvidoria** a fim de identificar as que provieram do público interno.

2.3. Recentemente, mais precisamente em 2013, o Tribunal levou a efeito uma importante auditoria em governança, focada na área de pessoal, tendo utilizado como exemplo as ações já conduzidas na área de Tecnologia da Informação (TI), cujos resultados já eram reconhecidos por grande número de gestores em razão da sua importância para a indução de melhorias na estrutura das organizações públicas (NARDES, ALTOUNIAN e VIEIRA, 2014).

Referida fiscalização foi objeto do Processo TC-022.577/2012-2, e teve como relator o Exmo. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

A relevância do trabalho se traduzia pela forte relação dos sistemas de governança e de gestão de pessoas na geração de resultados para a sociedade assim como na elevada materialidade dos gastos nessa área. Para exemplificar, a equipe de fiscalização informou que, na Lei Orçamentária Anual de 2013, a despesa de pessoal havia sido prevista em R\$ 226 bilhões, e que tanto esta quanto o número de servidores haviam aumentado nos últimos anos, conforme tabela apresentada, a partir de dados obtidos no Boletim Estatístico de Pessoal nº 204, publicado pela Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento (SEGEP/MP) representando o crescimento da despesa de pessoal e da quantidade de servidores **ativos** da União (civis e militares). Reproduzimos abaixo a referida tabela:

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Crescimento no período
Despesa com servidores ativos (em milhões)	75.257,80	86.772,50	101.228,10	110.013,70	118.639,10	123.177,60	63,67%
Quantidade de servidores ativos	1.014.195	1.031.632	1.067.861	1.111.633	1.131.178	1.130.460	11,46%

Tabela nº 2 – Crescimento da despesa de pessoal e da quantidade de servidores da União (civis e militares ativos)
Fonte: TCU (2013d)

Como preâmbulo, Sua Excelência consolidou, na proposta de deliberação condutora do Acórdão nº 3023/2013-TCU-Plenário (FISCOBRAS, 2013) a compreensão sobre a governança de pessoas, como sendo

o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão de pessoas estejam alinhadas às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas. Compreende os sistemas pelos quais a supervisão e a liderança são exercidas, com vistas à aplicação efetiva de estratégias, políticas e práticas de gestão de pessoas na consecução dos objetivos organizacionais. Nessa linha, a boa governança de pessoas contribui para maximizar o valor do capital humano da organização, que, em última análise, determina a capacidade de prestação de serviços à sociedade. Trata-se de governar os agentes públicos, incluindo os membros da alta direção, de modo que os interesses da sociedade sejam atendidos a custos e riscos mínimos razoáveis. (destaque nosso)

Nesse contexto, anote-se que a equipe responsável pelo trabalho, durante a fase de planejamento, usou como referências o modelo do Programa Nacional de Gestão Pública (GesPública), e modelos internacionais aplicados à governança e à gestão estratégica de pessoas em organizações públicas, entre eles o adotado pelo governo federal norte-americano (*Human Capital Assessment and Accountability Framework*), e o publicado pela IFAC (*Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*), chegando, ao final, a um composto pelos componentes: a) liderança da alta administração, b) alinhamento estratégico; c) gestão da liderança e do conhecimento, d) cultura orientada para resultados, e) gestão de talentos, f) controle da concessão de direitos e vantagens; e g) *accountability*.

Tendo elaborado, a partir daí, um questionário com 101 questões objetivas (indicadores), com respostas do tipo “sim” ou “não”, quantitativas ou de múltipla escolha, o submeteu a 337 organizações da Administração Pública federal, das quais, até a apreciação da matéria pelo Tribunal, 305 haviam encaminhado respostas.

E, à semelhança da metodologia adotada nos levantamentos de governança de TI, as organizações foram agrupadas de acordo com 3 estágios de capacidade, a saber: **inicial**, de 0 a 39,99%; **intermediária**, de 40 a 70%; e **aprimorada**, de 70,01 a 100%.

Nessa linha, a seguir apresentam-se as principais constatações da auditoria, extraídas a partir da proposta de deliberação do relator:

I) quanto ao componente **liderança da alta administração**, avaliou-se a direção, o monitoramento e avaliação, e a estrutura de apoio nessa linha, apenas 23%

das organizações declararam-se em estágio aprimorado, a indicar que a alta administração de muitas organizações não se responsabiliza ou se responsabiliza de forma inadequada pelo estabelecimento de estratégia e instrumentos de governança de pessoas, comprometendo a avaliação, o direcionamento e a monitoração da gestão; as principais deficiências foram: a) 54% não possuíam comitê para auxiliar a alta administração na gestão de pessoas e, das que declararam possuí-lo, apenas 33% os monitoram regularmente; b) 86% não publicaram diretrizes com gestão de riscos relacionados ao capital humano, e 49% não aprovam plano de auditoria interna com avaliação periódica desses riscos (ex.: greve, falta de competências críticas, desperdício de recursos públicos etc.) e a eficácia dos respectivos controles; d) apenas 54% monitoram regularmente o cumprimento das diretrizes relativas à gestão de pessoas e somente 51% monitoram regularmente o desempenho da área, atuando quando as metas não são alcançadas.

II. sobre o **alinhamento estratégico**: apenas 13% das organizações se colocaram na faixa aprimorada e, em que pese boa parte tenha sido bem avaliada no fator planejamento organizacional, **nos outros três fatores**, os relacionados à gestão de pessoas, **poucos apresentavam indicadores de boa capacidade**, o que indicava elevada probabilidade de políticas e práticas de gestão de pessoas não estarem alinhadas com os objetivos estratégicos das organizações avaliadas; os principais achados foram: a) apenas 15% executavam processo de planejamento de gestão de pessoas, aprovando e publicando objetivos, indicadores de desempenho e metas; b) 74% não utilizavam o mapeamento de processos como subsídio para o planejamento da força de trabalho, 76% não identificavam lacunas entre os níveis atuais e desejados de competências, e 60% não realizavam análises estatísticas da força de trabalho; esses problemas, aliás, já haviam gerado diversas recomendações aos órgãos gestores centrais a respeito do planejamento organizacional, cf. Acórdãos 1521/2003, 1558/2003, 2094/2004, 786/2006, 1603/2008 e 2585/2012, todos do Plenário;

III. quanto à **gestão da liderança e do conhecimento**, apenas 8% das organizações estariam na faixa aprimorada, sendo que a maioria estaria na faixa inicial; o principal achado foi o de que 76% não desenvolviam processo sucessório para posições de liderança, e 36% nem mesmo ofereciam programas de treinamento ou desenvolvimento aos seus líderes, **indicando que a própria alta administração de**

muitas delas não estaria adequadamente qualificada para bem cumprir o seu papel, interferindo assim na sua capacidade de governança;

IV. no que se refere à **cultura orientada a resultados**, apenas 6% estariam na faixa aprimorada, o que revela uma cultura de não orientação para resultados; destacaram-se os seguintes aspectos críticos: a) 54% não estabeleciam metas de desempenho individuais ou de equipes; b) 65% não avaliavam o desempenho dos membros da alta administração ou dos demais gestores (ex.: diretores, supervisores, gerentes), e 46% nem mesmo avaliavam o desempenho dos servidores; c) 64% não treinavam gestores em gestão de desempenho, e 83% não executavam programa de reconhecimento por alto desempenho;

V. com referência à **gestão de talentos**, 75% dos entes se encontravam em estágio inicial, com baixa média das organizações nesse componente (apenas 29%), **indicando ser muito baixa a capacidade da Administração Pública federal de atrair, selecionar e reter profissionais** com as competências desejadas; os achados principais foram: a) 75% das organizações não executam processo formal, baseado em competências, para selecionar gestores; b) 70% das organizações não executa tal processo para alocar ou movimentar internamente os servidores; **isso indicaria que muitos processos de seleção de gestores e de alocação/movimentação de servidores não estejam resultando nas escolhas mais adequadas às necessidades organizacionais**;

VI. no que se refere ao **controle da concessão de direitos e vantagens**, poucas organizações (apenas 16% delas) foram avaliadas com capacidade inicial, o que se esperava, vez que gestores e órgãos de controle da Administração tem o hábito de concentrar esforços no aspecto da legalidade em vez de nos da eficiência e da efetividade da gestão de pessoas; o destaque nos achados foi o de que 42% das entidades não realizavam auditorias internas na folha de pagamento de forma sistemática, sendo única exceção o segmento de órgãos das Forças Armadas, em que 100% das organizações responderam que adotam integralmente a prática;

VII. finalmente, o que toca à **accountability**, apenas pequena parcela (14%) se encontrava na faixa aprimorada, indicando que a Administração federal apresenta baixa capacidade de transparência, prestação de contas e responsabilização pela gestão de pessoas, bem assim de aperfeiçoamento do seu desempenho; os principais achados identificadas foram: a) 66% não avaliam ou mensuram a contribuição das práticas de gestão de pessoas para o desempenho dos entes; e b) somente

21% monitoram sistematicamente, por meio de sistema informatizado de gestão de pessoas, algum conjunto de informações relevantes sobre a força de trabalho.

A conclusão que restou foi a de que a situação da governança de pessoas na Administração federal não é adequada, indicando deficiência na profissionalização da gestão de pessoas, visto que, ainda que na maioria dos casos as atividades típicas de departamento de pessoal aparentem ser bem administradas, a gestão estratégica de pessoas mostra-se rudimentar.

Essa conclusão é reforçada pelo índice iGovPessoas, criado pelo Tribunal como uma referência para o controle externo e um instrumento de autoavaliação. Ele correspondeu à média aritmética do valor obtido em cada resposta nos resultados coletados, ponderado pelo peso da questão. Assim, em que pese ter se tratado de pesquisa baseada em resposta a questionários (semelhante ao iGovTI), ainda pendente de verificação *in loco*, o índice se prestou a fornecer subsídios às organizações avaliadas, no seu esforço pela melhoria da governança e da gestão de pessoas, e ao TCU, no planejamento de suas ações. Nessa esteira, o iGovPessoas indicou que a maioria das organizações (55,4%) se encontra em estágio inicial de capacidade em governança de pessoas, 37% em estágio de capacidade intermediária, e tão-só 7,6% em estágio de capacidade aprimorada.

Ao fim, a Corte de Contas encaminhou uma série de orientações veiculadas na forma de determinações e de recomendações aos órgãos governantes superiores da Administração federal, a fim de induzir a melhoria da governança pública de pessoal (TCU, 2013d).

3. Gestão e avaliação de riscos

Como já se viu, a avaliação e a gestão de riscos é, de acordo com o padrão COSO, um dos pilares do roteiro utilizado por órgãos de controle para a verificação de qual medida os controles internos de uma organização estariam estruturados para garantir a boa governança.

3.1. Nessa linha, um dos primeiros trabalhos prospectivos levados a efeito pelo TCU foi o decorrente do Processo TC-018.401/2004-2, que tratou de levantamento de auditoria de natureza operacional realizado na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para a finalidade de reunir elementos que viessem a possibilitar, em

trabalhos posteriores, a **análise dos riscos** na gestão das áreas da Dívida Pública e dos Haveres da União. Ao prolatar o Acórdão nº 1779/2005-TCU-Plenário, o tribunal, no voto condutor, da lavra do Exmo. Ministro Marcos Vinicius Vilaça, registrou a importância do trabalho, assim como os principais achados, sempre focado em instrumentos de governança estatal:

O interesse no assunto advém da constatação de que **riscos de mercado, combinados com falhas de controle**, constituem freqüentemente a causa de grandes perdas financeiras. Assim, a perspectiva deste Tribunal, a começar da presente investigação, é avaliar o grau de confiabilidade dos dados utilizados pela STN, o comprometimento dos ativos e passivos administrados e o impacto provocado por eventuais erros de procedimento sobre as operações de relevância nacional.

3. Por enquanto, foram identificados os processos de trabalho da STN e os riscos inerentes às etapas mais sensíveis. Embora, como estudo preliminar, o relatório de auditoria seja predominantemente descritivo, já se evidenciam nele algumas oportunidades de melhoria no cuidado com os riscos operacionais.

4. Revelou-se, por exemplo, ser recomendável a instituição de uma área de gerenciamento de riscos que compreenda e coordene todas as atividades da STN e que funcione com independência. Igualmente, foi detectada certa deficiência na troca de informações entre as áreas de ativos e passivos, capaz de ocasionar riscos financeiros.

5. Um problema que, a princípio, acarreta empecilhos à implementação de um modelo eficiente de tratamento de riscos na STN é a falta de uma unidade de auditoria interna na sua estrutura organizacional. Apesar de ter chamado atenção para o fato, a equipe de fiscalização da Semag não chegou a propor algum tipo de providência, o que me parece mesmo mais prudente no momento, considerando que o tema deverá ser aprofundado nas próximas verificações.

Sem embargo de, pela relevância da matéria, determinar a realização de auditoria para mapear e definir formas de mitigação de riscos operacionais na área da Dívida Pública da STN, a Corte de Contas optou por já expedir recomendações ao órgão, então dirigido por Joaquim Vieira Ferreira Levy, na linha de implantar uma área de gerenciamento de riscos operacionais da entidade, independente, do ponto de vista hierárquico, das coordenações cujos trabalhos serão controlados; e implantar meios destinados à troca de informações entre os gestores de Haveres e Obrigações que permita uma administração de ativos e passivos eficiente, no contexto das técnicas do *Asset-Liability Management*³⁸.

³⁸ A gestão de ativos e passivos (*Asset Liability Management* ou ALM) é uma componente do sistema de gestão de riscos das empresas de seguros, essencial para a condução saudável e prudente do negócio, especialmente quando as responsabilidades assumem um caráter de médio e longo prazo, e contribuem de forma decisiva para assegurar a sustentabilidade dos compromissos assumidos, seja em matéria de solvência, seja de liquidez. É um processo contínuo de formulação, implementação, monitorização e revisão de estratégias relacionadas com ativos e passivos, visando alcançar os objetivos financeiros de uma empresa. Portanto, o ALM é um processo crítico para a gestão

3.2. Outro trabalho de importância, que gerou frutos subsequentes, foi o levantamento de auditoria que gerou determinação da Corte de Contas vazada no Acórdão nº 1213/2005-TCU-Plenário (TC-020.664/2003-2) para que se realizasse auditoria de natureza operacional objetivando analisar a estrutura e ações da União no combate à lavagem de dinheiro no País.

O levantamento foi originado de representação formulada pelo então Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Lucas Rocha Furtado, motivada pelo paradoxo então existente entre o reconhecimento internacional de que o Brasil estava estruturado para combater a “lavagem de dinheiro”, e a falta de resultados práticos proporcionados por essa estrutura, sendo exemplo a ausência de qualquer condenação judicial por “lavagem de dinheiro” até o ano de 2003.

Na oportunidade, o Tribunal considerou fundamental o tema, em especial pelas informações então coletadas à época pela equipe de fiscalização responsável. Uma delas se referiu a estimativas do Fundo Monetário Internacional (FMI) de que se lavassem, anualmente, em torno de 2 a 5% da produção mundial do período (pelo menos US\$ 600 bilhões). Já o Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro (GAFI)³⁹ teria calculado um número de US\$ 300 a 500 bilhões em todo o mundo, enquanto que a revista Business Week teria apontado para mais de US\$ 2 trilhões o fluxo diário de “dinheiro sujo”, apenas na economia norte-americana.

Outra foi a constatação de que, em função da vultosa circulação e da grande periculosidade, a lavagem de dinheiro trazia repercussões de várias ordens, valendo destacar as de natureza **político-social** e as **econômicas**. As primeiras estariam relacionadas à disseminação da corrupção no tecido social, **atingindo a governança de países**, e ao aumento de gastos de saúde e de assistência social, no caso

financeira eficiente de qualquer empresa que realiza investimentos com a finalidade de cobrir as suas necessidades de *cash flow* futuras (ISP, 2012).

³⁹ Em inglês *Financial Action Task Force on Money Laundering*. O GAFI é um organismo intergovernamental formada em 1989 pelo G-7, com o objetivo de desenvolver e promover uma resposta internacional para combater lavagem de dinheiro, tendo ampliado sua missão para incluir o combate ao financiamento do terrorismo. O GAFI é um organismo de decisão política, que reúne peritos jurídicos, financeiras e policiais para conseguir reformas nas legislações nacionais e uso de nos sistemas financeiros de softwares de antilavagem de dinheiro (AML). É formado por 31 países e territórios e duas organizações regionais. Além disso, o GAFI trabalha em colaboração com vários organismos e organizações internacionais. Estas entidades têm estatuto de observador junto do GAFI, que não dão direito a voto, no entanto permite a plena participação em sessões plenárias e grupos de trabalho.

dos entorpecentes. Já as econômicas abarcariam, primeiro, a vantagem competitiva das empresas de fachada que lavam dinheiro frente às empresas legítimas, acarretando com que alguns setores sejam dominados totalmente por organizações criminosas. Segundo, quanto ao setor bancário, que a lavagem de dinheiro tem o potencial de ocasionar imprevista variação no movimento diário de um banco e provocar dificuldades na sua liquidez, inclusive corrida bancária. Terceiro, face aos grandes volumes de recursos que são lavados, o montante dessa atividade ilegal poderia muitas vezes se comparar, quando não exceder, orçamentos governamentais, levando os governos correspondentes ao descontrole da política econômica, por meio do aumento da volatilidade do fluxo de capitais internacionais, afetando, assim, as taxas de juros e de câmbio. Por fim, a lavagem de dinheiro também acarretaria má alocação econômica dos recursos disponíveis na sociedade, uma vez que os criminosos, ao não buscarem necessariamente lucro e sim ‘esconderijo’ para seus recursos, acabam optando por investimentos de baixa qualidade, o que pode **prejudicar o crescimento econômico como todo**.

3.3. Relacionado a essa temática, a Corte de Contas apreciou, pouco mais de um mês depois, o Processo TC-015.562/2004-0, que versou sobre auditoria de conformidade realizada nos controles do Banco Central do Brasil (Bacen) para a prevenção e ao combate à lavagem de dinheiro e à evasão de divisas por meio de contas bancárias de não-residentes, conhecidas como contas CC5.

Na oportunidade, o Relator, Exmo. Ministro Marcos Vinicius Vilaça, relembrou os eventos que tiveram lugar a partir de abril de 1996 em Foz do Iguaçu/PR, quando o Bacen concedeu autorizações especiais para que determinadas agências de cinco bancos pudessem receber, nas contas de não-residentes, depósitos em espécie, isto é, sem a verificação da proveniência e a destinação dos recursos e da natureza dos pagamentos, o que permitiu um fluxo inédito de dinheiro ilegal para fora do País, da ordem de ao menos US\$ 15 bilhões.

Nesse contexto, constatou, como resultados da atuação posterior da Corte de Contas sobre Bacen, uma sensível melhoria do conjunto normativo que rege as contas CC5, permitindo uma maior **transparência** em relação aos originadores e destinatários das operações, assim como no desenvolvimento de novas e mais eficientes formas de **supervisão** (sistemas informatizados que suportam o controle e o monitoramento das transações bancárias; mudança do enfoque das fiscalizações

para priorizar o acompanhamento mais amplo do mercado; e controle das transações individuais a cargo das próprias instituições financeiras). Assim, concluiu que os normativos e os mecanismos agora existentes eram suficientes para permitir o controle do tráfego de dinheiro que circula por meio das contas CC5.

Nada obstante, identificou algumas falhas, entre elas que o Bacen tem carência de técnicos para manipular e criticar a enorme massa de informações gerada pelos sistemas de controle e, principalmente, falta capacidade de atuação conjunta e coordenada dos diversos entes estatais responsável pela fiscalização.

Assim, ao prolatar o Acórdão nº 1570/2005-TCU-Plenário, o Tribunal expediu, entre outras, recomendação para que a entidade estude uma forma de solucionar o problema de pessoal, bem como anotou prazo à autarquia especial para, por exemplo, elaborar Manuais de Procedimentos para Realização da Avaliação de Controle Interno e *Compliance* (ACIC), de Câmbio e de Transferências Internacionais de Reais (TIR), e de procedimentos para a instauração do processo administrativo investigativo, de forma a deixar claras as atribuições dos técnicos envolvidos.

3.4. Outro trabalho conduzido pelo TCU foi a auditoria de natureza operacional realizada na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) a fim de avaliar a gestão dos riscos operacionais associados à administração da dívida pública brasileira que, à época, se situava na casa de R\$ 1,4 trilhão, entre as dívidas interna e externa.

No processo (TC-015.307/2005-5), o relator, Ministro Marcos Vinicius Vilaça, ressaltou no seu voto a importância do estudo do risco operacional, já que permite identificar a possibilidade de perdas ligadas ao processo de trabalho e ao ambiente no qual este encontra-se inserido, cujas causas, variadas, podem se referir a modelagem inadequada de métodos de serviço, falta de divisão de funções, ausência de fiscalização, falta de treinamento, desvios de conduta, sistemas pouco seguros ou confiáveis.

Nessa linha, levou o Tribunal Pleno a dirigir, por meio do Acórdão nº 1832/2006-TCU-Plenário, determinações e recomendações à STN no sentido de regular e institucionalizar aspectos de controle do risco, sendo exemplo: formalização das atribuições, competências, responsabilidades e estrutura da área responsável pelo gerenciamento de riscos operacionais; definição de procedimentos para restringir as decisões estratégicas somente aos envolvidos diretamente nos leilões de títulos da dívida interna e na oferta de bônus da República no mercado internacional; implantação um Plano de Contingência no âmbito do Tesouro Nacional, com priori-

zação de áreas com grande exposição a riscos, a exemplo das com elevados volumes de recursos e quantidade de transações; implantação de uma área de Gestão de Risco Operacional, dotada de autonomia e independência, envolvendo gerência de risco operacional, controles internos, *compliance*, auditoria interna e gestão de segurança; implementação de “Projeto de Segurança da Informação nos Leilões de Títulos Públicos”.

3.5. De mesma envergadura a auditoria operacional realizada na BB Tecnologia e Serviços (Cobra Tecnologia S.A.) com o objetivo de avaliar o ambiente e processos relacionados à gestão de risco no âmbito da empresa. Os trabalhos foram desenvolvidos sob a sistemática de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), estando o da Cobra consolidado no Processo TC-020.342/2014-4, Relator Ministro José Múcio Monteiro. Criada em 1974 sob a denominação de Cobra Tecnologia S.A., e incorporada ao conglomerado do Banco do Brasil nos anos 90, sua área de atuação é a da tecnologia bancária.

Consoante o voto condutor do Acórdão nº 242/2015-TCU-Plenário, disciplina mais ou menos recente, a gestão de riscos busca identificar, avaliar e priorizar as situações que podem, eventualmente, impactar os objetivos de determinada entidade. Na BB Tecnologia, encontrou-se um modelo de gestão de riscos sofisticado, normatizado e estruturado em três camadas de controle: i) na primeira atuando os encarregados pelos processos operacionais da empresa com o auxílio de dois setores especializados no controle de riscos: a Gerência de Controles Internos (GCI) e o Comitê de Riscos (Coris); ii) na segunda, exercida pela GCI, é responsável pela verificação da conformidade dos processos com os normativos, bem assim pela avaliação e certificação dos controles internos; iii) na terceira e última camada, está a Auditoria Interna (Audit), subordinada diretamente ao Conselho de Administração da empresa, que fiscaliza e qualifica o trabalho efetuado nas camadas inferiores.

Ao final, poucos achados indicaram pontos de melhoria, dada à maturidade alcançada pela entidade ao lidar com o tema de gestão de riscos; na perspectiva do “ambiente”, o fator mais negativo foi o relacionado à elevada rotatividade de mão de obra, em decorrência da baixa atratividade da carreira, que impede a continuidade na criação e consolidação de uma cultura de gerenciamento de riscos; já quanto aos aspectos associados aos “processos”, identificou-se que a ausência de uma ferramenta informatizada de suporte cria obstáculos a uma melhor estruturação, integra-

ção e automatização das atividades e procedimentos de gestão de riscos atualmente em curso na empresa.

4. Transparência, divulgação de informações e participação das partes interessadas

4.1. Um trabalho pioneiro no que respeita a achados relativos à transparência, à divulgação de informações e à participação das partes interessadas foi objeto do Processo TC-019.009/2005-1, e se referiu à Auditoria de Natureza Operacional (ANOp) conduzida na Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), para avaliar a atuação da entidade reguladora no acompanhamento da qualidade da prestação dos serviços de telefonia fixa e móvel.

No acórdão que prolatou (nº 2109/2006-TCU-Plenário), o Tribunal entendeu por bem expedir uma série de determinações e recomendações à Anatel, valendo destacar, no que pertine aos mecanismos de governança estatal acima relacionados, as seguintes:

a) apresentação de proposta de revisão da regulamentação relativa à qualidade da prestação dos serviços regulados pela Agência, a fim de adequá-la a padrões de qualidade compatíveis com as exigências dos usuários, segundo a percepção de qualidade requerida por esses, utilizando para tanto reclamações registradas nos *call centers* das operadoras de telefonia e pelos órgãos de defesa do consumidor;

b) apresentação de diretrizes para promoção de uma política de informação e educação dos usuários de telecomunicações, que contemplem, prioritariamente, maior participação dos usuários nas decisões regulatórias da Anatel, reativação do Comitê de Defesa dos Usuários, disseminação dos direitos e deveres dos usuários e das obrigações das prestadoras relativamente a esses serviços, política de incentivo à criação de conselho de usuários junto às prestadoras dos principais serviços de telecomunicações, política de educação dos participantes desses conselhos e mecanismos que possibilitem a maior participação dos usuários na realização de consultas públicas;

c) prosseguimento à realização periódica de pesquisas de satisfação dos usuários de serviços de telecomunicações, revisão das estratégias de fiscalização

para atender os aspectos mais cobrados pelos usuários, em especial, questões relativas à qualidade e presteza no atendimento de suas necessidades.

4.2. Outro trabalho digno de nota, realizado no ano de 2006, foi uma auditoria de natureza operacional (ANOp), objeto do Processo TC-015.001/2005-5, cujo objetivo foi avaliar de que maneira as ações do Programa Governo Eletrônico haviam contribuído para a **oferta de serviços públicos eletrônicos diretamente ao cidadão** e, também, desenvolver metodologia de avaliação a ser compartilhada com outras EFS integrantes da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs).

Lastreado nos princípios da promoção da cidadania, indissociabilidade entre inclusão digital e governo eletrônico, racionalização de recursos e gestão do conhecimento como instrumento estratégico de articulação e gestão de políticas públicas, entre outros, o Programa foi objeto de análise pela equipe de fiscalização em três frentes: ações de coordenação e articulação; mecanismos de monitoramento e avaliação como meio de aprimoramento da prestação dos serviços eletrônicos; e prestação de serviços públicos eletrônicos orientados diretamente ao cidadão que tem acesso à Internet.

No voto do relator, Exmo. Ministro Valmir Campelo, colhem-se achados variados, merecendo destaque, quanto à primeira frente, identificação de deficiência na condução do Programa, entre as quais a falta de formalização de diretrizes; fracas instâncias de discussão e formulação da política de governo eletrônico; desconhecimento acerca dos sítios do Governo Federal; divulgação deficiente das diretrizes e documentos gerados pelo Programa; além de descompasso na implementação de serviços eletrônicos com base nas suas diretrizes.

Sobre a segunda, constatou-se a inexistência de monitoramento e avaliação por parte da Coordenação; insuficiência de monitoramento e avaliação sistemáticos no âmbito interno dos órgãos; ausência de indicadores de desempenho; divulgação deficiente de boas práticas dos gestores; e falta de controle sobre a criação e extinção de sítios governamentais.

Finalmente, sobre a prestação de serviços com foco no cidadão, identificou-se desconhecimento, por parte dos gestores, sobre o público-alvo dos serviços; baixo percentual de serviços transacionais executados diretamente pelo cidadão; e não

bservância de recomendações propostas pelo Programa e da diretriz que visa à centralização e simplificação do acesso à Internet.

Assim, por meio do Acórdão 1386/2006-TCU-Plenário, a Corte de Contas decidiu endereçar uma série de recomendações à Casa Civil da Presidência da República, então dirigida por Dilma Vana Roussef, visando a correção das falhas de governança identificadas, merecendo relevo: a instituição de portal único de governo eletrônico; emissão formal de normas para a política de governo eletrônico; formalização dos resultados das discussões dos grupos de trabalho e Comitês Técnicos, disponibilizando seu conteúdo no sítio do Programa e no Portal Governo; atualização, em sítio mantido pelo Programa Governo Eletrônico, das diretrizes estabelecidas para a política; publicização dos documentos gerados pelo Programa, e divulgação direta aos representantes dos órgãos da APF junto ao Programa; conclusão do projeto de desenvolvimento de indicadores de desempenho e de avaliação dos serviços do Governo Eletrônico e priorização da sua implantação, a fim de realizar avaliações sistemáticas da utilização de serviços públicos federais pelos cidadãos; desenvolvimento e divulgação de instrumentos de monitoramento e avaliação a serem utilizados pela coordenação do Programa; instituição de mecanismos de controle sobre a criação e a extinção de domínios do Governo Federal; realização de pesquisas junto aos usuários.

5. Fidedignidade das informações

Conforme o IFAC (2001) e o AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE (2003), é parte integrante do princípio da integridade no setor público, o qual engloba, de acordo com atributos pessoais dos agentes públicos como honestidade, objetividade, altos padrões de decência e de probidade, e qualidade dos *reports* emitidos (confiabilidade e fidedignidade).

Nesse sentido, os mecanismos de controle e de fiscalização são em grande parte condicionados pela transparência e pela visibilidade das ações do poder público, sendo que, sem fidedignidade e clareza nas informações por ele prestadas, não há como os cidadãos se apropriarem dos dados das avaliações para cobrar dos agentes do Estado (CENEVIVA e FARAH, 2006).

5.1. Isso posto, trabalho conduzido pelo TCU no ano de 2006 foi o Levantamento de Auditoria realizado na Secretaria do Tesouro nacional (STN), Órgão Central de Contabilidade da Administração Pública federal, visando verificar a aderência dos demonstrativos publicados pelas empresas estatais, públicas e sociedades de economia mista, com aqueles constantes do SIAFI referente ao mesmo período.

No processo (TC-011.810/2006-8), o Tribunal buscou verificar o cumprimento das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vigente sobre a obrigação do registro, no SIAFI, da execução orçamentária e financeira das empresas públicas e sociedades de economia mista que a União detém a maioria do capital votante e que recebem recursos oriundos do Tesouro Nacional, incluídas as chamadas “empresas estatais dependentes”.

Na ocasião, o TCU identificou que em diversas das estatais objeto da amostra selecionada havia significativa divergência em relação aos demonstrativos contábeis aprovados pelas assembleias das empresas e os oficialmente publicados, evidenciando que os registros feitos no Sistema Integrado não estavam refletindo adequadamente os eventos ocorridos nas empresas, sejam as dependentes, sejam as não dependentes (que não são obrigadas a ter a contabilidade no SIAFI).

O mais grave é que em três das quatro empresas estatais dependentes a distorção variava entre 34% e 3.688%, e em três das não dependentes, ela se situava entre 59,5% e 384,3%, o que, segundo o relator, eminente Ministro Ubiratan Aguiar, além de, quanto a todas às estatais, distorcer qualquer tipo de avaliação que se fizesse sobre das empresas utilizando as informações do SIAFI, constituía, no que respeita às dependentes, um descumprimento da LDO e causava reflexo na própria Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), na medida que, nos termos do §3º do art. 1º do referido diploma legal, nas referências à União feitas naquela lei estão compreendidas “*as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes*”.

Assim, pelo Acórdão 2016/2006-TCU-Plenário, a Corte entendeu por determinar à STN que reavalie as rotinas aplicáveis às empresas estatais no âmbito do SIAFI, de forma a viabilizar que a contabilidade dessas empresas seja feita de forma adequada no sistema, possibilitando, assim, **que os dados** contidos no SIAFI **reflitam efetivamente os eventos ocorridos** nas empresas, assim como que os órgãos setoriais de contabilidade passassem a desempenhar adequadamente sua compe-

tência no acompanhamento dos lançamentos contábeis realizados, de forma a zelar para que essa contabilização passasse a ser feita de forma adequada.

6. Segurança das informações e governança de TI

A segurança das informações e a governança de TI tem sido, no campo da fiscalização exercida pelo TCU sobre a governança de políticas e de programas públicos, objeto de um grande número de trabalhos e arena de excelentes resultados.

Conforme o TCU (2015n), a governança de TI é o conjunto estruturado de políticas, normas, métodos e procedimentos que permitem à alta administração e aos executivos **planejarem, dirigirem e controlarem a utilização atual e futura de tecnologia da informação, a fim de assegurar, a um nível aceitável de risco, eficiente utilização de recursos, apoio aos processos da organização e alinhamento estratégico com os objetivos** desta, objetivando garantir que o uso da TI agregue valor ao negócio da organização (Ministro Aroldo Cedraz, voto condutor do Acórdão nº 2.308/2010–TCU-Plenário).

A mesma publicação informa que segundo o *Information Technology Governance Institute* (ITGI), governança de TI consiste em aspectos de liderança, estrutura organizacional e processos de responsabilidade dos executivos e da alta direção que visam garantir que a área de TI da organização suporte e aprimore os objetivos e as estratégias da entidade.

6.1. Nesse contexto, um dos trabalhos pioneiros realizados na área foi objeto do processo TC-003.756/2006-7 e referiu-se a auditoria em sistemas visando avaliar os aspectos de segurança dos principais sistemas informatizados pertinentes ao processo de arrecadação de receitas da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero).

Na auditoria a equipe fundamentou seus exames nos critérios da norma NBR ISO/IEC 17799:2005, então código de prática para a gestão da segurança da informação mais adotado em todo o mundo, e do *Control Objectives for Information and related Technology* 4.1 - Cobit 4.1 (modelo de gestão orientado a processos de TI amplamente reconhecido e utilizado, no Brasil e no mundo, por gerentes da área

e por auditores de TI)⁴⁰ que se divide em quatro grandes grupos: Planejar e Organizar (*Plan & Organise* – PO), Adquirir e Implementar (*Acquire & Implement* – AI), Entregar e Assistir (*Deliver & Support* – DS) e Monitorar e Avaliar (*Monitor & Evaluate* – ME).

De modo geral, consoante o voto do relator, Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, foram dignos de nota no que toca à governança de TI os seguintes achados de auditoria: Políticas de Segurança não definidas; inexistência de Política de Controle de Acesso (PCA); inexistência de Plano de Continuidade de Negócios (PCN); existência de sistemas diferentes para as mesmas finalidades de arrecadação; não realização de auditorias nos sistemas de arrecadação.

Dado a essa situação, o Tribunal decidiu dirigir, por meio do Acórdão 1092/2007-TCU-Plenário, determinações à entidade no sentido de: estabelecer responsabilidades internas quanto à segurança da informação; elaborar, aprovar e divulgar a Política de Segurança da Informação (PSI); inventariar os ativos de informação e estabelecer critérios para a classificação desses ativos; criar mecanismos para que as políticas e normas de segurança da informação se tornem conhecidas, acessíveis e observadas por todos os funcionários e colaboradores da Infraero; definir e divulgar a Política de Controle de Acesso (PCA); implantar a gestão de continuidade do negócio (GCN) e elaborar o Plano de Continuidade do Negócio (PCN); implantar e divulgar sua Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas (MDS); implantar política de auditoria nos diversos sistemas de TI pertinentes à arrecadação de receitas da Empresa.

6.2. Seguiu-se a esse trabalho outro, de elevada relevância, tendo como escopo o **primeiro Levantamento de Auditoria visando obter informações para se elaborar mapa com a situação da governança de TI** junto a diversos órgãos e entidades da Administração Pública federal e, em paralelo, identificar os principais sis-

⁴⁰ Atualmente, o COBIT já se encontra na sua versão 5. Ambas as versões do COBIT, 4.1 e 5, estão disponíveis no sítio da ISACA (www.isaca.org), entidade que, fundada em 1969, é uma associação global sem fins lucrativos com 140.000 profissionais em 180 países, os apoiando a liderar, adaptar e garantir a confiança em um mundo digital em evolução, oferecendo conhecimento inovativo e de classe mundial, padrões, networking, certificações e desenvolvimento de carreira. A ISACA também avança e valida as habilidades e conhecimentos críticos para o negócio através das certificações (CISA[®]), *Certified Information Systems Auditor*[®], (CISM[®]), *Certified Information Security Manager*[®], (CGEIT[®]), *Certified in the Governance of Enterprise IT*[®] e (CRISC[™]), *Certified in Risk and Information Systems Control*[™].

temas e bases de dados administrativos federais, de modo a identificar áreas onde o TCU deveria focar sua atuação indutora do processo de aperfeiçoamento do setor.

Objeto do Processo TC-008.380/2007-1, colhe-se do relatório que a fiscalização englobou a formulação de nove questões de auditoria que foram dirigidas a 333 órgãos/entidades representativos da Administração Pública federal, dos quais, ao final, 255 deles, entre ministérios, universidades federais, tribunais federais, agências reguladoras, autarquias, secretarias, departamentos e empresas estatais, participaram efetivamente do trabalho.

O trabalho se fundamentou nas normas técnicas brasileiras NBR ISO/IEC 17799:2005, NBR ISO/IEC 15999-1:2007 (código de prática para a gestão de continuidade de negócios) e no Cobit 4.1.

Do voto do relator, Exmo. Ministro Guilherme Palmeira, extrai-se como principais conclusões: a) ausência, em 64% dos órgãos/entidades pesquisados, de uma Política de Segurança da Informação formalmente definida na organização, baseada em diretriz institucional; b) ausência de Plano de Continuidade de Negócios, em cerca de 88% dos pesquisados; c) ausência de planejamento estratégico institucional em vigor em 47% dos órgãos/entidades pesquisados; d) inexistência de realização de planejamento estratégico de TI em 59% dos entes; e) falhas em 39% das organizações consultadas na solicitação de orçamento para a área de TI; f) não adoção, por 46% dos entes, de processo de trabalho formalizado e padronizado, que demonstre o custo, a oportunidade e os benefícios a serem obtidos no que respeita à contratação de bens e serviços de TI; g) não adoção, por mais da metade dos entes pesquisados, de processo formal de trabalho para gestão de contratos de TI; h) estrutura de pessoal de TI deficiente em quantitativo de servidores efetivos, com significativo percentual de colaboradores externos, e percentual elevado de funcionários sem formação específica no setor; i) falta de execução, em 89% dos entes, de gestão de acordos de níveis de serviços prestados internamente, e em 74%, de gestão de acordos de níveis de serviços contratados externamente.

Ao final, o Tribunal prolatou o Acórdão 1603/2008-TCU-Plenário, pelo qual expediu uma série de recomendações aos órgãos superiores da governantes Administração (OSG) responsáveis pela normatização, coordenação, supervisão e fiscalização em termos de TI, visando a adoção de uma série de providências estruturantes, destinadas a fomentar governança de TI. Foram eles: o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o Gabinete de

Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), a Controladoria-Geral da União (CGU), o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a Diretoria-Geral do Senado Federal (SF), a Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados (CD), e as Secretarias-Gerais da Presidência (Segepres) e de Administração (Segedam) do TCU.

Também, em razão do fraco panorama verificado no universo das 255 entidades avaliadas, determinou a realização periódica de novos levantamentos, a fim de acompanhar a evolução do panorama e manter base de dados atualizada a respeito da temática.

6.3. Outro trabalho de fôlego conduzido pela Corte de Contas foi a fiscalização de orientação centralizada (FOC)⁴¹, realizada no âmbito do Tema de Maior Significância (TMS) “Terceirização na Administração Pública Federal”, subtema “Terceirização em Tecnologia da Informação”.

A relevância do trabalho, segundo o relator, Exmo. Ministro Benjamin Zymler, se deveu à importância estratégica da área de TI em qualquer organização, o montante de recursos desembolsados nessa área em 2006 pelo erário federal, em torno, de R\$ 6 bilhões [dos quais R\$ 1,5 bilhões fiscalizados na FOC, e economia potencial nos cinco anos subsequentes da ordem de R\$ 691 milhões], a indiscutível importância que a TI tem para a prestação de melhores serviços públicos à sociedade, a busca do Estado Brasileiro pela eficiência e o crescente número de acórdãos editados sobre a temática (cf. o voto condutor do Acórdão 2471/2008-TCU-Plenário).

De modo geral, objetivou-se, com a FOC, avaliar a terceirização no setor de TI praticada pelos entes da estrutura administrativa pública federal selecionados⁴²,

⁴¹ A FOC é uma modalidade de auditoria que tem procedimento incluindo preparação centralizada, execução descentralizada e consolidação dos resultados de um conjunto de fiscalizações. No caso, a coordenação da fiscalização coube à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), e a execução descentralizada das auditorias nos órgãos/entidades ficou a cargo da Sefti e das 2ª, 5ª e 6ª Secretarias de Controle Externo (Secex) da Sede e das Secretarias de Controle Externo (Secex) nos Estados de Santa Catarina, Piauí, Pernambuco, Rondônia, Paraíba e Rio Grande do Sul. Cada unidade técnica executora autuou processo de fiscalização independente, em cujos relatórios foram encaminhadas as propostas de determinações ou recomendações aos órgãos/entidades auditadas. Quando detectava-se eventuais indícios de irregularidades, autuavam-se representações específicas voltadas para a apuração desses indícios e a adoção das medidas consideradas cabíveis.

⁴² Ministério da Educação (MEC), Ministério da Fazenda (MF), Ministério da Justiça (MJ), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério dos Transportes (MT), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Banco do Estado de Santa Catarina (BESC), Banco do Estado do Piauí (BEP), Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), Fundação Universidade Federal de Rondônia (FUFRO), Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região (TRT/13) e Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF/4).

em especial a adequação da estrutura das unidades e seus processos de aquisição e gestão de serviços terceirizados, a fim de se obter uma visão sistêmica dos problemas, demonstrar a necessidade de as entidades públicas criarem processos voltados para a contratação de bens e serviços de TI, identificar riscos e implementar controles, além de apontar para a possibilidade de adoção de medidas estruturantes visando a redução significativa, ou mesmo a eliminação, dos problemas identificados.

A constatação geral, no que respeita à governança de TI, foi a de que ela se apresentava em estado incipiente na terceirização de TI, com um elevado número de fragilidades (que mereceram determinações e recomendações corretivas), sendo exemplo: a) cultura de planejamento de longo prazo quase inexistente; b) comitês de TI instituídos em alguns entes mas em regra não atuantes; c) setores de TI posicionados de forma inadequada na estrutura organizacional; d) setores de TI em geral sem estrutura definida ou falha quanto a papéis sensíveis; e) atividades ligadas à coordenação, à fiscalização e ao controle das ações do setor não executadas com eficiência e eficácia; f) inexistência de carreiras específicas para pessoal de TI na Administração Pública federal direta, acarretando a evasão do pessoal mais qualificado; g) ausência ou não efetividade de políticas para garantir a segurança da informação; h) inexistência de cultura de gestão de riscos; i) falta de cultura de implantação de controles e de monitoramento dos processos de contratação e gestão de serviços de TI; j) falta de estratégia para contratar serviços de TI; k) contratos para prestação de serviços de TI abarcando serviços passíveis de ser licitados separadamente, o que possibilitaria maior competitividade e maior especialização dos fornecedores, com menor risco de dependência de um único fornecedor; l) contratos por remuneração de esforço e não de resultados entregues, favorecendo o desperdício de recursos; m) uso freqüente de critérios desnecessários ou excessivamente restritivos para selecionar os fornecedores; n) mecanismos de gestão contratual pouco efetivos, com falhas nas estimativas de preço das contratações; o) projetos básicos ou termos de referência não contemplando todos os elementos necessários, com insuficiente detalhamento; p) critérios para medição dos objetos contratados deficientes e muitas vezes não observados; q) qualidade dos serviços prestados não avaliada em razão da ausência de parâmetros, obrigatórios do projeto básico ou termo de referência; r) pouca cultura de aplicação de penalidades e de exigência e manutenção das garantias previstas em contrato.

Além dos citados, merecem destaque os mais recentes levantamentos de governança de TI levados a efeito sobre órgãos e entidades da Administração federal.

6.4. No bojo do Processo TC-000.390/2010-0 se procedeu, em 2010, ao segundo levantamento formal, mas o **primeiro que**, ampliado para abranger 315 órgãos e entidades das administrações direta e indireta dos poderes da União, **apresentou à Administração um indicador destinado a mapear a governança de tecnologia da informação, o índice iGovTI.**

O relator, Exmo. Ministro Aroldo Cedraz, aduziu em seu voto o significativo impacto da TI na administração pública federal, decorrente do papel crítico que exerce no apoio à execução de políticas, programas e projetos de governo. Destacou, também, o expressivo valor de recursos alocados à TI federal, cerca de R\$ 12,5 bilhões no orçamento da União de 2010.

Assinalou, também, à semelhança do relator do levantamento precedente, que a metodologia adotada, em que pese lastreada em literatura sólida e em boas práticas de reconhecimento internacional, tem a limitação de se tratar do preenchimento de questionários pelas unidades consultadas, sem coleta de evidências pela equipe de fiscalização, podendo isso acarretar um viés nos resultados, decorrente do natural desejo dos respondentes em destacar aspectos favoráveis de suas ações.

Segundo o relator, as principais constatações foram: a) os entes do Poder Judiciário tiveram avanço na adoção de planejamento estratégico institucional, saindo de 53% para 79% das unidades pesquisadas; todavia, não evoluiu a implantação de planejamento estratégico de TI, inexistente em 61% das instituições pesquisadas; b) apenas a estrutura de pessoal de TI evoluiu, com a implantação de carreiras específicas (de 43% para 78% das unidades), e adoção de critérios de competência para seleção de gestores (de 43% para 79% das unidades); no entanto, 6% dos órgãos e entidades continuavam com sua TI organizacional controlada por pessoas estranhas a seus quadros; c) não houve avanço substancial nos indicadores relativos à segurança da informação (confidencialidade, integridade e disponibilidade da informação); d) 49% das entidades não adotava qualquer processo ou método para desenvolvimento de softwares; e) continuavam baixos os percentuais de unidades cujas áreas de TI avaliavam a qualidade dos serviços que prestavam a seus clientes

(de 11% em 2007 para 16% em 2010), ou dos serviços que recebem de seus fornecedores (de 27% em 2007 para 26% em 2010); f) era ainda preocupante o quadro quanto à existência de processo de trabalho formal para aquisição de bens e serviços de TI (de 53% para 17% das unidades), e de processo de trabalho para gestão de contratos de TI (de 47% para 31% das unidades); g) ocorreu progresso no processo orçamentário de TI (84% das organizações, contra 63% em 2007, passaram a elaborar o orçamento de TI com base nas ações planejadas, e 88%, contra 84% em 2007, passaram a controlar os gastos efetuados e a disponibilidade orçamentária existente); h) de 39% em 2007, agora 49% das unidades declararam realizarem de auditorias de TI, visando a qualidade dos serviços prestados e o sucesso da governança, e garantir a integridade, a disponibilidade e a confiabilidade das informações; i) ausência de responsabilização da alta administração pelas políticas de TI em 51% das unidades, falta de designação de Comitê de TI em 48% delas, e ausência de monitoramento do funcionamento do Comitê em 77% dos casos; j) falta de definição de objetivos de desempenho em 57% das unidades, de indicadores de desempenho em 76% delas, de avaliação regular de desempenho em 71%, e ausência de acompanhamento dos indicadores de benefícios dos principais sistemas de informações em 87%; l) escolha de gestores de TI pela alta administração sem levar em conta a competência em 20% das instituições, não preenchimento de pelo menos 35% das funções gerenciais de TI com pessoal do quadro próprio, deixavam de manter política de desenvolvimento de gestores de TI em 75%, e não acompanhavam o desempenho gerencial em 83%.

Quanto ao indicador de governança de tecnologia da informação (iGovTI), elaborado a partir de uma ponderação do Cobit 4.1, do Modelo de Excelência em Gestão Pública (Gespública), e do resultado do levantamento realizado pelo TCU em 2007, constatou-se que: a) 57% das instituições estavam no estágio inicial (menor envolvimento da alta administração, planejamento mais frágil, servidores menos preparados, controles internos menos rigorosos e menos estruturado, o que aumenta o risco de ocorrência de falhas); b) 38% no estágio intermediário (em que há evidências de que a alta administração tem conhecimento de seu papel e está preocupada em dar firme direção à instituição por meio de planejamento, reconhecendo a necessidade de pessoal qualificado para assumir processos e controles de processos mais rigorosos, embora isso ainda não se reflita consistentemente na formalização, monitoração e aperfeiçoamento de processos de trabalho, inclusive de planejamento, na

fixação e monitoração de objetivos e no desenvolvimento sistemático do quadro de pessoal, e o capital humano não esteja consolidado, sendo que eventual troca da liderança poderá facilmente romper o processo de aperfeiçoamento institucional; c) 5% das unidades encontravam-se à época no estágio aprimorado de governança de TI (com evidências do elevado compromisso da alta administração com a direção da instituição em todos os níveis, por meio de planejamento consistente e sistemático, fixação clara de objetivos e metas, monitoração da execução e auditoria, e quadro de pessoal com qualificação sistemática e processos de trabalho formais e mensurados); d) das 18 instituições que gerenciam orçamento anual de TI igual ou superior a R\$ 100 milhões, apenas 6 estão em estágio inicial de governança.

No Acórdão nº 2308/2010-TCU-Plenário, a Corte formulou, à semelhança do primeiro levantamento, uma série de recomendações e de determinações dirigidas aos órgãos superiores governantes da Administração (OSG), destinadas a aprimorar a governança de TI no âmbito federal.

6.5. Destacamos, agora, o terceiro levantamento formal (**segundo com o iGovTI**) realizado em governança de TI da Administração Pública federal, por meio do Processo TC-007.887/2012-4.

Na oportunidade, a fiscalização selecionou um universo de 350 organizações, das quais 337 haviam providenciado a remessa tempestiva das informações solicitadas. À semelhança dos anteriores, amparou-se em conceitos de governança e de gestão de TI, manuais de boas práticas (ex.: Cobit 4.1) e as normas técnicas ABNT NBR ISO/IEC 27002 (segurança da informação) e 38500 (governança corporativa de TI), bem assim na metodologia precedente.

O relator, Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, chegou às seguintes conclusões, constantes do seu voto: a) evoluiu a situação de governança de TI na Administração Pública federal em relação ao último levantamento; nada obstante, havia oportunidades de melhoria; b) sobre a liderança da alta administração na governança corporativa e de TI, evoluiu o número de instituições que estabeleceram os mecanismos básicos da estrutura de governança de TI, além de as instituições que já possuíam alguma estrutura as aperfeiçoaram; c) também evoluiu a gestão e o uso de TI e o desenvolvimento interno de gestores de TI (no entanto, manteve-se o percentual de 54% das instituições pesquisadas que não realizam auditorias de TI para gestão de TI e avaliação de riscos); d) na mesma linha evoluiu o quantitativo de

instituições que estabeleceram processo de planejamento estratégico institucional e de TI, embora ainda houvesse instituições que não planejam adequadamente, em desacordo com o princípio fundamental do planejamento; e) permanecia ainda baixa a consciência dos gestores da necessidade de alinhamento entre a TI e o negócio institucional; f) diminuiu a quantidade de organizações que depende de pessoas externas aos seus quadros; contudo, ainda há 40% de entes dependentes de tal prática; g) houve melhora da gestão de serviços de TI, embora não o suficiente para a situação ser considerada aceitável; h) era ainda baixo o índice de realização de gestão de continuidade do negócio, tendo reduzido a quantidade de instituições que realizam análise de riscos; i) embora tenha evoluído, existiam instituições que não adotavam padrão interno ou de mercado em processos de software, nem gerenciavam projetos; j) existiam ainda organizações que não realizavam estudos técnicos preliminares para avaliar a viabilidade das contratações, não levavam em consideração os benefícios reais na prorrogação de contratos, e não ofereciam suporte adequado aos responsáveis pelas atividades de gestão e fiscalização de contratos; l) haviam, ainda, instituições que não definiam objetivos, indicadores e metas de TI, o que inviabilizava a avaliação do seu desempenho e da efetividade da aplicação dos recursos públicos nessa área; m) parcela dos dirigentes participantes da pesquisa não divulgava a Carta de Serviços ao Cidadão (art. 11 do Decreto nº 6.932/2009), por considerarem que não se aplicava às suas instituições, embora, pela norma, todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que prestam serviços diretamente ao cidadão têm obrigação de divulgar quais são esses serviços, suas formas de acesso e os respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público; e n) ainda era baixo o compromisso dos dirigentes com questões ambientais no uso de TI e com a transparência da gestão institucional e das informações sob sua custódia. Em conclusão⁴³, A equipe de auditoria apresentou gráfico com a distribuição de frequência de iGovTI na Administração Pública federal, comparando os resultados desse levantamento com o de 2010, que reproduzimos na página seguinte:

⁴³ Informações constantes do relatório da equipe de auditoria, parcialmente transcritas no relatório do processo (TCU, 2012), e integralmente constantes do sumário executivo produzido pela Corte (TCU, 2013e).

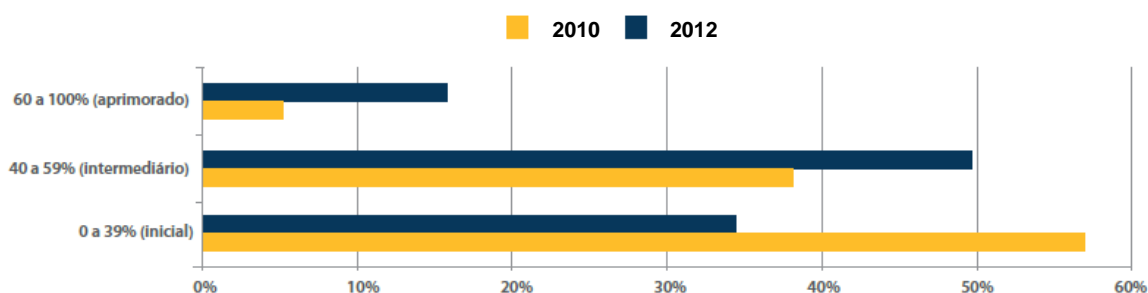


Gráfico nº 1 Distribuição de frequência de iGovTI
Fonte: TCU (2013e)

Do que se observa, os resultados brutos comparativos apontam que, regra geral, o iGovTI em 2012 foi superior ao índice calculado em 2010. Nesse sentido, 50% das instituições avaliadas encontrava-se na faixa intermediária do iGovTI, representando incremento em relação a 2010, quando apenas 38% das instituições estavam nessa faixa e 57% se encontravam na inicial (em 2012, 34% estavam nesta última faixa). Em 2010, na aprimorada, figuravam apenas 5% das instituições, percentual que em 2012 se elevou a 16%.

Ao final, o Tribunal prolatou o Acórdão nº 2585/2012-TCU-Plenário, por meio do qual expediu recomendações e determinações corretivas aos jurisdicionados, sobretudo aos OSG (órgãos superiores governantes da Administração federal).

6.6. Mencionamos, agora, o quarto levantamento realizado com o objetivo de acompanhar a situação da Governança de TI na Administração Pública federal, objeto do Processo TC-003.732/2014-2, cujo relator foi o Exmo. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

Registre-se que, no bojo da continuidade dos trabalhos de avaliação da governança em TI na Administração federal levados a efeito no levantamento de 2012, foram conduzidas pelo Tribunal, em 2013, auditorias específicas em uma amostra de 20 organizações, visando se validar a situação apurada naquela modalidade de fiscalização, bem como avaliar a gestão de risco e o alcance dos resultados de TI.

Os resultados dos trabalhos revelaram que, regra geral, a situação real dos auditados era menos favorável do que a informada no questionário respondido, merecendo destaque as seguintes deliberações que apreciaram as mencionadas auditorias: Acórdãos nºs 755/2014, 1.684/2014, e 1.015/2014, todos do Plenário.

Nesse último ciclo de 2014, a novidade se referiu à mudança da escala de resposta do questionário, que antes era binária (sim ou não), e passou a ter cinco

categorias de resposta, relativas ao nível de adoção da prática (não se aplica, não adota, iniciou plano para adotar, adota parcialmente, adota integralmente).

Foram selecionadas 373 organizações públicas pelo critério primordial da representatividade orçamentária e da autonomia de Governança de TI, mantendo-se aquelas que participaram do levantamento precedente, pelo qual 349 tiveram dados avaliados. Não obstante, a avaliação considerou apenas as 355 organizações que concluíram a remessa das informações até a data de corte fixada pela área técnica do TCU.

Levantou-se dados sobre liderança da alta administração, estratégias e planos, informações, pessoas, processos, e resultados, visando: avaliar o perfil de Governança de TI; apurar o iGovTI2014 e analisar a sua evolução; e identificar os principais riscos e possíveis ações de controle.

Isso posto, a compilação dos dados coletados apontou uma tendência de evolução da situação, o que reforça a importância da continuidade das ações de indução de melhoria da governança de TI promovidas pelos OGS e pela Corte de Contas, ainda que a situação tenha se mostrado longe do ideal, isso porque o nível de adoção de muitas práticas fundamentais para que a TI agregue o valor devido aos resultados organizacionais mostrou-se insuficiente.

Em síntese, do voto condutor apresentado pelo relator, colhem-se as principais conclusões sobre os achados e endereçamento de recomendações e de determinações aos OGS: I) quanto à **liderança da alta administração**: a) apesar da evolução do nível de adoção de práticas atinentes ao aspecto, ainda é baixo o percentual de adoção das referentes à gestão de riscos (23%) e à gestão de continuidade do negócio (27%); b) houve melhor compreensão por parte da alta administração sobre a importância da estrutura de Governança de TI, já que aumentou o número das organizações que informaram ter Comitê de TI (elevou-se de 72% em 2012 para 87% em 2014), evolução acompanhada do incremento da priorização das ações de TI com apoio do Comitê de TI como instância consultiva da alta administração (74% das organizações adotavam parcial ou integral a prática, contra apenas 27% em 2012); II. sobre as **estratégias e planos** avaliados: os resultados mostraram o processo de planejamento estratégico estabilizado em torno de 83%, e crescimento expressivo quanto ao plano de TI, que saltou de 47% em 2012 para 76% em 2014; no entanto, muitas organizações continuavam sem planejamento de TI (24%); III. acerca das **informações**: a) na avaliação dos controles da gestão da informação, con-

templando práticas de transparência das informações sobre a gestão e uso de TI, além da informatização dos processos organizacionais, houve grande evolução, passando o número de organizações que identificam e mapeiam seus principais processos de negócio, de 40% em 2012 para 66% em 2014; IV) sobre as práticas relacionadas a **peçoas**: foram tratadas especificamente no Levantamento de Pessoal de TI (TC-023.414/2013-8, relator o Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, Acórdão nº 1.200/2014-TCU-Plenário), o que levou ao levantamento se cingir aos resultados sobre o desenvolvimento de competências de TI; nessa linha, 74% dos entes elaboravam plano de capacitação para tal mister, frente aos 50% do levantamento de 2012, o acompanhamento da execução do plano de capacitação aumentou dos 12% de 2012 para 58% em 2014, e a avaliação da execução desse plano foi de 50% em 2014, contra apenas 6% em 2012; V) no que trata dos **processos**: a) na gestão de riscos, avaliada pela primeira vez em 2014, os dados se mostraram acanhados, apontando baixo nível de maturidade do processo, já que apenas 38% das organizações identificam os riscos de TI dos processos críticos do negócio, e somente 21% executam o processo de gestão de riscos (9% de modo parcial, 12% integral); b) sobre as práticas relativas às políticas de segurança de informação, houve evolução, já que 68% as adotavam parcial ou integralmente em 2014 contra 44% em 2012, passando o comitê de segurança da informação a estar presente em 62% das entidades, frente a 46% em 2012; ainda, em 2014 a política de controle de passou a ser adotada em 52% das organizações, contra 26% em 2012, embora tenha ficado inalterado, e abaixo de 50%, o panorama da designação formal do gestor de segurança, o que indica ainda um distanciamento da situação ideal esperada, expondo as entidades a riscos diversos, sendo exemplo: indisponibilidade dos serviços, perda de integridade, e riscos relativos à proteção das informações; c) acerca de projetos de TI, apenas 50% possuem portfólios, e só 58% afirmaram executar um processo de gerenciamento de TI, parcial ou integralmente; VI) acerca das práticas relativas à **contratação dos serviços de TI**: houve um significativo avanço, com 88% das organizações realizando, parcial ou integralmente, estudos técnicos preliminares (eram 72% em 2012), e 75% declararam estabelecerem métricas objetivas de mensuração dos resultados da contratação, com o pagamento de contratos baseados nesse critério em patamar da ordem de 90%; e VII) quanto aos **resultados**: a) 82% dos entes mediam o cumprimento das metas de TI, embora apenas 6% conseguiram atingir

100% de cumprimento; b) em 2014 88% das organizações prestavam serviço por meio da internet, contra 49% em 2012.

No cálculo do iGovTI2014, na comparação feita a partir da fórmula utilizada em 2012, houve uma leve melhora no quadro em 2014, estando 17% das instituições no nível avançado, contra 16% em 2012; 53% estavam no nível intermediário no ano de 2014 frente a 50% em 2012; e 30% no básico, ao passo que em 2012 eram 33%.

Já com a nova segregação de capacidade (fórmula de 2014), que passou a delimitar as organizações nos níveis inicial (0,00 a 0,29), básico (0,30 a 0,49), intermediário (0,50 a 0,69) e avançado (0,70 a 1,00), foi possível observar também uma tendência de evolução geral, já que 41% das examinadas estavam com índice que as classificavam nos estágios intermediário ou aprimorado, contra 38% em 2012.

Todavia, em termos absolutos pela nova fórmula, muitas instituições (22%) apresentavam iGovTI2014 menor que 0,30, apontando nível muito baixo de adesão às práticas de governança e de gestão; 39% estavam no nível básico (baixas condições de governar a TI de forma a produzir valor para a organização); e nos níveis intermediário e aprimorado, se situavam outros 39%.

Ao prolatar o aresto (Acórdão 3117/2014-TCU-Plenário), a Corte dirigiu novas recomendações e determinações visando a indução e o fomento da melhoria da gestão e da Governança de TI, a fim de contribuir para o aprimoramento da Administração federal nesse particular.

6.7. Outra fiscalização foi a recente auditoria operacional realizada para avaliar os controles gerais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para gestão da dívida pública federal, bem como testar a entrada, processamento e saída de dados dos aplicativos utilizados com tal propósito. Objeto do Processo TC-011.240/2014-8, sua relatoria coube ao Exmo. Ministro José Múcio Monteiro.

Do voto condutor do Acórdão nº 491/2015-TCU-Plenário, destaca-se: a) a auditoria foi realizada como parte do esforço resultante da reunião do Grupo de Trabalho da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores sobre Dívida Pública, que aconteceu em abril/2013, em Kiev, oportunidade em que a Câmara de Contabilidade da Ucrânia, entidade de fiscalização superior desse país, apresentou o projeto de “auditorias paralelas” sobre os sistemas de gerenciamento da

dívida pública, com objetivo de avaliar a eficiência de tais sistemas em funcionamento nos países participantes; assim, a fiscalização representou parte do compromisso do TCU em executar a “auditoria paralela”, uma vez que inclui uma avaliação das potenciais áreas de risco em relação aos sistemas de gerenciamento e a aplicação de testes a fim de avaliar a eficácia e eficiência dos controles gerais e de aplicativos identificados em levantamentos anteriores; b) os controles e testes realizados, mediante a utilização da metodologia balizada por normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) e do *Control Objectives for Information and Related Technology* (Cobit), da *Information Systems Audit and Control Association* (Isaca), da Gerência de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR) e com o auxílio da ferramenta *Audit Control Language* (ACL), concluiu-se, que: b.1) há falhas nos controles gerais de TI da STN, razão porque a implantação integral do Sistema Integrado da Dívida Pública - SID agregará diversas melhorias aos processos de gestão da dívida pública federal, tornando fundamental um imediato esforço adicional por parte da STN no sentido de concluir a implantação do sistema o quanto antes; assim, recomendou-se à STN, pelo aresto prolatado, uma série de determinações e recomendações que pretendem induzi-la a elaborar um plano de ação com medidas efetivas que irão reforçar seu controles gerais de TI, na esteira das melhores práticas internacionais referentes à área, especialmente quanto à implantação da Política de Segurança da Informação, da Política de Controle de Acesso, do Gerenciamento de Riscos, do Plano de Continuidade de Negócios e do Gerenciamento de Incidentes.

7. Avaliação de programas

7.1. Neste aspecto da governança pública, um trabalho importante levado a efeito pelo TCU se referiu a levantamento objeto do Processo TC-007.590/2013-0 visando avaliar o perfil e o índice de maturidade dos sistemas de avaliação de programas governamentais dos órgãos da Administração Direta do Poder Executivo federal.

A fiscalização buscou **identificar e mensurar em que medida os instrumentos disponíveis de avaliação que apoiam os processos de tomada de decisão com feedback sobre a implementação e os resultados dos programas nos órgãos da Administração Direta atendem às necessidades dos gestores com vistas à promoção**

de melhorias na prestação e oferta de bens e serviços públicos, isso pela importância que têm como instrumentos necessários à efetiva governança das políticas públicas na medida em que subsidiam a coordenação intra e inter-organizacional para implementação das políticas, favorecem a comunicação entre os diversos atores envolvidos, e possibilitam aumentar a transparência do desempenho e dos resultados das ações governamentais com vistas à promoção da *accountability* (TCU, 2014c).

O marco conceitual do trabalho, especificamente sobre sistemas de avaliação, teve lastro em publicações de experts do setor (v.g. *Systems Concepts in Evaluation an Expert Anthology*, de Bob Willians e Iraj Iman; *Introduction – A Diffusion Perspective on Global Developments in Evaluation*, de Jan-Eric Furubo e R. Sandahl; *Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E) em América Latina*, de Nuria C. Grau e Sonia O. Bozzi; *Evaluation Systems: why are they and why study them?*, de Frans Leeuw e Jan-Eric Furubo; *Indicadores sociais no Brasil*, de Paulo de Martino Jannuzzi; *Learning Orientation, Organization Factors and Firm Performance*, de S. Goh e P. Ryan etc.).

A conceituação adotada para o levantamento foi a contida em Serpa e Calmon (2012)⁴⁴ de que os sistemas de avaliação se caracterizam a partir dos mecanismos e instrumentos que definem um fluxo regular e contínuo de demandas, que orientam um conjunto de práticas avaliativas, formalizadas, estruturadas e coordenadas, visando a produção e o fornecimento de conhecimento, objetivando subsidiar os processos decisórios e de aprendizado para o aperfeiçoamento da gestão e da implementação de programas e políticas públicas.

Nesse contexto, buscou-se elaborar um índice de maturidade de sistemas de avaliação de programas governamentais, denominado iSA-Gov, que viesse a expressar a percepção dos gestores públicos, que responderam à pesquisa, sobre o nível de adequação dos mecanismos e instrumentos por eles utilizados para demandar, produzir e utilizar o conhecimento avaliativo disponível, a fim de aperfeiçoar os programas e políticas conduzidos pelas unidades da Administração Direta dos respectivos ministérios.

⁴⁴ “Um referencial teórico para análise da institucionalização dos sistemas de avaliação no Brasil”. 13 f. Ensaio teórico para qualificação em conteúdos específicos (Doutorado em Administração). Programa de PósGraduação em Administração, Universidade de Brasília, 2012.

As dimensões escolhidas para o iSA-Gov foram: i) **demandas avaliativas**: contextos externo e interno no qual as demandas por avaliação são formuladas (contexto organizacional, externo e interno, onde as demandas por avaliação surgem, se estruturam e delimitam os propósitos do sistema de avaliação); ii) **produção de conhecimento avaliativo** (estruturação dos processos e organização dos meios para executar as atividades avaliativas), depreendida como capacidade avaliativa (definição e disseminação, na organização, das práticas avaliativas instituídas; suporte organizacional, em termos da formação e capacitação dos profissionais responsáveis pela execução das atividades avaliativas; formalização das práticas avaliativas, mediante a definição de responsabilidades, rotinas e instrumentos, assim como da alocação dos meios necessários à execução das atividades); e iii) **utilização**: investigação dos mecanismos que favorecem a utilização das informações avaliativas produzidas, para que efetivamente o conhecimento necessário seja gerado e decisões sejam tomadas, com vistas ao aperfeiçoamento da gestão e dos programas e políticas públicas.

A execução do trabalho envolveu a aplicação de questionário por coleta de dados eletrônica ao público alvo da pesquisa, formado pelos ocupantes das funções gerenciais de coordenador-geral, diretor e secretário, níveis DAS 4, 5 e 6 respectivamente, dos órgãos da Administração Direta do Poder Executivo federal responsáveis pela implementação dos Programas Temáticos definidos para o PPA 2012-2015, tendo em vista que o conhecimento avaliativo disponibilizado pelos sistemas de avaliação deve subsidiar os processos decisórios por eles conduzidos para implementação dos programas governamentais. Quanto aos resultados, a pesquisa recebeu 750 respostas dos questionamentos enviados a 2062 gestores, tendo o percentual de resposta variado de 20,6% a 61,1%, correspondendo a 36,4% dos pesquisados.

Regra geral, das conclusões do voto do relator, Exmo. Ministro José Jorge, colheu-se como principais conclusões: a) **iSA-Gov**: 85% dos órgãos da Administração direta apresentaram nível de maturidade intermediário, indicando que embora estejam presentes os mecanismos e instrumentos necessários para caracterizar os sistemas de avaliação, eles são suficientes para atender apenas parcialmente as demandas dos gestores; b) somente 33% dos órgãos pesquisados desenvolveram capacidade para produzir informações, apesar de os resultados relacionados à estruturação das demandas avaliativas, à capacidade de aprendizado organizacional e

à utilização das informações indicarem um ambiente favorável à produção do conhecimento avaliativo; c) as evidências indicam que as deficiências sistêmicas na capacidade de gestão da Administração Pública, como carência de pessoal, contingenciamento e corte de recursos e tecnologia de informação inadequada, **comprometem a execução do planejamento e, conseqüentemente, a implementação dos programas e seus resultados**; d) entre 30% a 49% do tempo das unidades é utilizado para atender demandas por informações sobre o desempenho e os resultados dos programas e políticas sob suas responsabilidades, tanto internas quanto externas, de modo que a correção dessas deficiências contribuiria para o melhor funcionamento e otimização das atividades das unidades da Administração Direta; e) 57% dos gestores respondentes estão há dois anos ou menos nas atuais funções, **evidenciando assim alto nível de rotatividade nos cargos**, podendo essa rotatividade comprometer o desenvolvimento da capacidade avaliativa interna (a atividade, por sua própria natureza, necessita transcurso de tempo necessário para o estabelecimento da relação de causa/efeito entre as diversas variáveis disponíveis).

Em conclusão, considerando que o resultados apresentados para o iSA-Gov contribuiriam para a melhoria do desempenho e dos resultados dos programas governamentais na medida em que indicavam oportunidades de aperfeiçoamento dos sistemas de avaliação e monitoramento da Administração Pública, sobretudo naqueles pontos em que foram identificadas as deficiências por parte dos gestores, o relator conduziu a Corte de Contas a prolar o Acórdão 1209/2014-TCU-Plenário, pelo qual se determinou a divulgação aos órgãos participantes do levantamento de auditoria de suas respectivas avaliações de maturidade em comparação com os resultados consolidadas no trabalho, preservando-se a identificação individual dos órgãos respondentes.

8. Planejamento e correção de rumos

8.1. No que respeita à política macroeconômica brasileira, Nardes, Altounian e Vieira (2014) aludem, a partir da definição de política fiscal como sendo a ação governamental sobre a arrecadação de impostos e os gastos estatais, conforme

Gremaud, Vasconcelos e Toneto Júnior⁴⁵, a posicionamentos do TCU, vazados em diversos acórdãos exarados pelo órgão. Nesse contexto, destacam o seguinte excerto:

A política fiscal é comumente conhecida por envolver operações relacionadas aos dispêndios do Estado e aos recursos necessários para o seu financiamento, e, principalmente, pela influência que tais gastos e receitas exercem sobre a contração ou expansão da atividade econômica. Dessa forma, a política fiscal pode ser utilizada tanto para promover a atividade econômica em períodos de desaquecimento, reduzindo tributos e/ou aumentando gastos públicos, como para conter excessos e reduzir desigualdades nos períodos de expansão econômica. (TCU. Acórdão nº 1.204/2012, Plenário. Rel. Min. José Múcio. DOU, 28 maio 2012)

Os autores continuam discorrendo:

Ainda pela avaliação do TCU, caso a política fiscal não apresente coordenação adequada com a política monetária, a trajetória do nível de preços da economia pode ser afetada negativamente e, por conseguinte, comprometer a estabilidade e o crescimento econômico. **Essa visão corrobora nosso entendimento sobre a importância da boa governança na condução das políticas macroeconômicas.**

Com efeito, a ausência de governança pode ocasionar o fenômeno da “ilusão fiscal”, que ocorre diante de uma percepção equivocada sobre os benefícios e custos dos gastos governamentais e dos tributos e do endividamento que o financiam. Os contribuintes tenderiam a superestimar os benefícios dos gastos do governo e subestimar os custos dos tributos e do endividamento. Tal mecanismo favoreceria a ação de governantes fiscalmente irresponsáveis que receberiam a aprovação dos eleitores inconscientes do efeito futuro adverso de maiores impostos ou elevados endividamentos públicos.

(...)

A propósito, consoante registro na exposição de motivos encaminhada por ocasião da Lei de Responsabilidade Fiscal ao Congresso Nacional, em 13.04.1999, o equilíbrio intertemporal das contas públicas deve ser entendido como “bem coletivo, do interesse geral da sociedade brasileira, por ser condição necessária para a consolidação da estabilidade de preços e a retomada do desenvolvimento sustentável”.

Por esse motivo, ouvimos falar diariamente nos noticiários do termo “superávit primário”, indicador que mede o esforço fiscal do setor público para redução de sua dívida. O indicador é apurado, como proporção do PIB, pela diferença entre o total das receitas arrecadadas e dos gastos não financeiros, excluindo-se o pagamento de juros. No período de 2002 a 2011, o Brasil produziu superávits primários acima de 2% do PIB (...).

Não obstante o cumprimento da meta de resultado primário, o TCU tem alertado sobre a necessidade de atenção quanto à boa governança da gestão fiscal: “Planejamento, transparência, prevenção de riscos e correção de desvios estão entre os pressupostos da gestão fiscal responsável, nos termos do art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal” (TCU. Acórdão nº 1.274/2013, Plenário. Rel. Min. José Jorge. DOU, 29 maio 2013.) (destaques nossos)

Os autores mencionam, ainda, que no foram feitas outras considerações pelo relator no voto que fundamentou o citado Acórdão nº 1.274/2013, do Plenário, a

⁴⁵ Economia brasileira contemporânea. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

respeito da ausência de metodologia oficial de apuração do resultado primário da União e a não instituição do Conselho de Gestão Fiscal, disciplinado pelo art. 67 da LRF, destacando-se que a relevância, fidedignidade, verificabilidade e compreensibilidade do superávit primário eram afetadas pelo arcabouço normativo aplicável às finanças públicas federais, ainda incompleto, mesmo decorridos já treze anos desde a edição da LRF.

A propósito, ainda segundo Nardes, Altounian e Vieira (2014), referida lacuna já teria sido objeto de trabalhos do Tribunal, sendo exemplo o Acórdão nº 1.776/2012-TCU-Plenário, cujo relator foi o Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sua Excelência, em seu voto, ao aludir que “não há qualquer conceito definido com base na LRF para o controle do endividamento da União”, apontou como solução ao problema a prolação do Acórdão 7.469/2012-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. João Augusto Ribeiro Nardes), oportunidade em que o TCU havia recomendado ao Senado Federal que, na qualidade de responsável pela edição de normas e parâmetros de apuração do resultado fiscal da União, adotasse providências visando suprir tal omissão, propiciando condições para que o TCU viesse poder a exercer com plenitude as atribuições previstas no art. 59 da LRF (DOU, 13 jul. 2012).

8.2. O Tribunal também já se manifestou quanto ao papel das reservas cambiais para a estabilidade econômica e o custo do seu uso. Segundo Nardes, Altounian e Vieira (2014), na crise mundial ocorrida em 2008, as reservas internacionais tiveram um valoroso papel para impedir que o Brasil se contaminasse de forma mais grave com seus efeitos, situação destacada no Relatório e no Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2009:

A partir de setembro de 2008, o Banco Central do Brasil adotou diversas medidas com vistas a atenuar os impactos da crise sobre o câmbio. Quatro dias depois de o Lehman Brothers recorrer à lei de falências nos EUA, o Banco Central do Brasil fez leilão de U\$500 milhões, para segurar o valor do dólar, que chegou a subir mais de 5% ante o real. No mês seguinte, o Banco Central do Brasil vendeu dólares no mercado à vista, quando a alta da referida moeda era superior a 9%. Destaque-se que tais operações foram possíveis porque antes da crise o Brasil tinha acumulado cerca de US\$210 bilhões em reservas internacionais. [...]

O governo implementou, também, ações para estimular o comércio exterior, ao permitir que parte das reservas internacionais do país fossem usadas para financiar exportações. (TCU. Acórdão nº 1.306/2010, Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro. DOU, 11 jun. 2010)

Não obstante, os autores comentam o custo desse tipo de medida, citado no relatório das Contas de 2010 pelo TCU, o que ratificaria, segundo eles, a importância

da boa governança no manejo dos instrumentos da política macroeconômica (monetária, fiscal e cambial) visando todos os aspectos sejam devidamente monitorados e avaliados, tanto pelos próprios formuladores da política quanto pela sociedade, numa coordenação eficiente, a fim de se vencer o desafio de manter a estabilidade da economia brasileira:

Também resulta em custo fiscal a acumulação de reservas internacionais pelo Banco Central. Elas são aplicadas em títulos internacionais, que remuneram a taxas bem inferiores às taxas dos títulos do Tesouro Nacional que precisam ser transferidos ao Bacen para o enxugamento da liquidez decorrente da monetização necessária para a compra da moeda estrangeira. (TCU. Acórdão nº 1.406/2011, Plenário. Rel. Min. Aroldo Cedraz. *DOU*, 03 jun. 2011)

8.3. Sobre a racionalização dos gastos públicos, o TCU vem já há bastante tempo se debruçando sobre diversas áreas na fiscalização dessa ótica, visando o atendimento do princípio da economicidade, estabelecido no art. 70 da Constituição Federal (BRASIL, 2015).

8.3.1. Uma delas refere-se à questão previdenciária, dada à magnitude dos valores envolvidos. Para exemplificar, do orçamento fiscal e da seguridade social (OFSS) executado em 2013 (R\$2,043 trilhões), a parcela destinada a despesas dessa área montou R\$1,056 trilhão, ou 42% de toda a disponibilidade orçamentária da União.

Nessa linha, apenas para se ter uma ideia da situação do setor, tido há anos deficitário, o déficit do Regime Próprio da Previdência Social (RGPS) em 2013 foi de R\$49,8 bilhões, em valores nominais, correspondentes a R\$51,2 bilhões em valores atualizados pelo INPC e, quanto aos regimes próprios de previdência, instituídos e organizados pelos respectivos entes federativos de acordo com as normas estabelecidas na Lei nº 9.717/1998, que iniciou a regulamentação desses regimes, os estados tem atravessado dificuldades para equilibrá-los, acumulando atualmente um déficit de R\$50 bilhões por ano, o que estará a exigir forte articulação entre a União e os estados, um dos requisitos principais da boa governança das políticas públicas (NARDES, ALTOUNIAN e VIEIRA, 2014).

8.3.2. Isso posto, mencione-se o mais recente trabalho levado a efeito nesse particular, pela sua atualidade, qual seja, auditoria relatada pelo Exmo. Ministro José Múcio Monteiro, em se que analisou as questões relativas ao financiamento e às causas dos desequilíbrios das contas do Regime Geral da Previdência Social

(RGPS), do Regime Próprio da Previdência Social (RPPS), bem assim dos Encargos Financeiros da União com os Militares Inativos e seus Pensionistas (EFM).

Resumidamente, as principais causas do déficit então apurado foram apresentadas no Relatório anual de atividades do Tribunal (RELATÓRIO ..., 2013):

Em relação ao RPPS, o TCU identificou que as principais causas de déficit desse regime são a concepção original da aposentadoria do servidor público como uma vantagem própria do cargo e a integração de mais de 650 mil empregados públicos ao regime, antes regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

O Tribunal também observou, a partir de estudos realizados pelo Governo na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2011, que há projeção de déficit crescente do RPPS até 2035, quando o sistema reverteria a tendência, e se reaproximaria do equilíbrio em 2103.

Já o déficit do regime dos militares se deve a diversos fatores, como valor de contribuição exclusivo para pensões e inferior ao exigido dos servidores civis, ausência de contribuição dos pensionistas militares para o sistema, benefícios concedidos equivalentes à integralidade dos vencimentos, entre outros.

Para o relator do processo, o “atual conjunto de normas que rege o sistema dos militares não privilegia a autossuficiência; assim, o resultado previsto é crescentemente deficitário ao longo do tempo, sem perspectivas de equilíbrio, nem no longo prazo”.

No que diz respeito ao RGPS, os déficits são relacionados à evasão fiscal, à aposentadoria rural, à baixa efetividade na recuperação da dívida previdenciária, entre outros fatores.

Nardes, Altounian e Vieira (2014) ressaltam importante contribuição dada pelo revisor do processo, Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, a respeito da necessidade de uma melhor governança para o combate das causas dos déficits apresentados no RGPS:

(...) a melhoria do sistema pode ser obtida, primeiramente, por meio do combate à inadimplência e à sonegação, para então se pensar em reformas que aumentem as contribuições e/ou reduzam o acesso aos benefícios (por meio do aumento da idade mínima ou do tempo de contribuição ou pela instituição do fator previdenciário) ...

8.3.3. Outra área também há muito avaliada pelo TCU é a de investimentos em infraestrutura. Apenas a título de comentário, notícia extraída do portal do tribunal, elaborada a partir do Relatório de auditorias de obras públicas (Fiscobras) de 2013 (Processo TC-041.274/2012-1, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, Acórdão 2969/2013-TCU-Plenário), indicava que a ação da Corte vinha conseguindo resultados positivos na correção de falhas, sendo que as obras auditadas contaram naquele ano com dotação orçamentária de aproximadamente R\$34,7 bilhões e o benefício financeiro apurado com as ações de controle externo estaria em torno de R\$1,2 bilhão (TCU, 2013d).

8.3.4. Já quanto ao problemas de governança que acarretavam, entre outros, os dispêndios em excesso, o Tribunal já havia apresentado, na análise das Contas Anuais de Governo de 2012, procedida em 2013, um balanço ao Congresso Nacional do real estágio do andamento das obras de infraestrutura no país no exercício considerado. Nardes, Altounian e Vieira (2014) reproduzem o resumo das causas relativas à baixa qualidade da infraestrutura de transportes nacional, extraído do Relatório alusivo ao Parecer Prévio das aludidas contas anuais:

A ausência de planejamento e de capacidade de realização na infraestrutura de transporte pode ser evidenciada pela posição ocupada pelo Brasil nos índices do Relatório de Competitividade Global elaborado pelo Fórum Econômico Mundial. Importante destacar que esses índices, construídos para um universo de 139 países em 2010 e para 144 países em 2012, são reproduzidos em programas temáticos do PPA 2012-2015, sob a denominação de ranking de qualidade. Neles, o Brasil piorou sua classificação para todos os modais de transporte. Em termos de infraestrutura geral, desceu da posição 84, em 2010, para a posição 107, em 2012. A baixa execução orçamentária das ações previstas para o setor pode explicar em parte esse quadro. Em 2012, na função transporte, foram empenhados somente 65% dos valores e liquidados 35%. Deve-se esse desempenho basicamente à deficiência ou à desatualização dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, e dos projetos básicos e executivos dos empreendimentos. O atraso em concessões e na definição de marcos regulatórios também foi fator que impactou os resultados desse segmento. Por outro lado, ainda que as obras fossem concluídas dentro do prazo previsto, outro problema, que reputo até de maior gravidade, afeta o setor de transportes. Trata-se da ausência, até 2012, de um programa de logística que vise integrar e otimizar a utilização de todos os modais, de forma que o setor possa efetivamente contribuir para o desenvolvimento sustentado do país, a partir da eliminação dos entraves existentes. Sob a ótica do desenvolvimento inclusivo, a qualidade da malha rodoviária nacional, fator essencial para manutenção da eficiência de custos no sistema logístico, é um grande problema a ser enfrentado. (TCU. Acórdão nº 1.274/2013, Plenário. Rel. Min. José Jorge. DOU, 29 maio 2013). (destaques nossos)

8.3.5. Ainda na linha de racionalização de despesas correntes, Nardes, Altounian e Vieira (2014) trazem outro tema relevante, o de gastos com pessoal, aduzindo:

Em outro processo paradigmático, o Tribunal identificou o pagamento, pelo Senado Federal, de 464 remunerações acima do teto constitucional, entre 2009 e 2010. Além de pagamentos acima do teto, o TCU relatou outras irregularidades tais como: horas extras indevidas; acúmulo irregular de cargos públicos; cumprimento de jornada de trabalho inferior ao estabelecido por lei; e aumentos ilegais. Somadas, as irregularidades encontradas chegavam a R\$157,8 milhões ao ano, valor que se refere a 10% da folha. (TCU. Acórdão nº 2.602/2013, Plenário. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues. DOU, 04 out. 2013.)

Na folha da Câmara dos Deputados também foram identificadas irregularidades similares, correspondentes a 18% do valor total da folha, equivalente a R\$517 milhões por ano. (TCU. Acórdão nº 2.142/2013, Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro. DOU, 22 out. 2013.)

8.3.. Quanto à função Educação, os mesmo autores discorrem, por exemplo, sobre o Programa Universidade para Todos (ProUni) e sobre o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância):

(...) o (...) ProUni, programa por meio do qual 30% dos alunos de baixa renda deveriam entrar na universidade até 2011, segundo o Plano Nacional de Educação (...) concede bolsa a estudantes com renda familiar superior aos limites previstos, além de faltar, em muitos casos, comprovante de residência e de renda familiar. Segundo a auditoria, instituições recebem isenção fiscal mesmo sem ocupar todas as vagas destinadas ao Programa. Visando atingir a meta estabelecida, o Tribunal determinou que o Ministério da Educação (MEC) tenha maior controle dos alunos beneficiários e que a Secretaria de Educação Superior garanta o preenchimento total das vagas ofertadas pelo Programa. A implementação das recomendações poderá gerar benefícios superiores a R\$1,1 bilhão no período de quatro anos. (TCU. Acórdão nº 816/2009, Plenário. Rel. Min. José Jorge. *DOU*, 27 abr. 2009)

Ainda na função Educação, auditoria recente do TCU verificou a implantação de escolas para atendimento à educação infantil (creches), no âmbito do Proinfância. A principal irregularidade identificada nas 44 obras fiscalizadas, em seis municípios, foi a execução de serviços com qualidade deficiente. O relatório consolidado de auditoria apontou problemas na assistência técnica prestada pelo FNDE (projeto e quantitativos da planilha orçamentária), na gestão do programa (fiscalização das obras, dados dos empreendimentos, tempestividade de ações corretivas) e irregularidades relativas à metodologia utilizada para a contratação de obras por meio de sistema de registro de preços. Os trabalhos demonstram, somente neste caso, o quanto se pode racionalizar os gastos públicos com um melhor planejamento e monitoramento das ações. Ao final, chegou-se a uma economia no valor de R\$325.246.867,25 (data-base nov. 2012), sendo R\$163.163.117,06 efetivos, provenientes de ajustes efetuados pelo FNDE nas planilhas referenciais, e R\$162.083.750,19 de ajustes propostos na planilha e no projeto, pela equipe de auditoria, ainda em análise pelo FNDE.

8.3.7. Outra função de governo examinada pelo TCU sob a ótica de racionalização de gastos foi a de Assistência Social, valendo destacar a seguinte fiscalização:

Em outro trabalho na Assistência Social, o TCU monitorou o cumprimento de determinações feitas ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev). No referido monitoramento foi constatado que 166.286 benefícios haviam sido suspensos ou cancelados depois da auditoria do TCU, com economia ao País de mais de R\$1,2 bilhão por ano. Entre os problemas encontrados, nos anos de 2005 e 2006, destacamos os seguintes, que, apesar de sanados, à época, requerem vigilância constante:

[...] pagamentos de benefícios a pessoas falecidas; repasses acima do teto previdenciário; recebimento de mais de um benefício pelo mesmo titular; e inconsistências das informações nas bases de dados. (TCU. Acórdão nº 2.211/2009, Plenário. Rel. Min. Aroldo Cedraz. *DOU*, 25 abr. 2009) (NARDES, ALTOUNIAN e VIEIRA, 2014).

Ainda na aludida função governamental, digno de nota o trabalho conduzido sobre o Programa Bolsa-família:

(...) mesmo sendo considerado fundamental para reduzir nossas históricas desigualdades, o programa não prescinde de monitoramento constante para evitar irregularidades, tais como: benefícios duplicados; beneficiários com patrimônio superior ao permitido, ou já falecidos, sem comprovação da existência de dependentes; descumprimento da legislação; ocorrência de erros e indícios de fraudes, falhas de segurança da informação; e deficiências no acompanhamento e gestão do sistema. A implementação das recomendações e determinações feitas pelo TCU para sanar as falhas, à época, permitiu ao Governo Federal uma economia anual de aproximadamente R\$320 milhões. (TCU. Acórdão nº 906/2009, Plenário. Rel. Min. Augusto Nardes. *DOU*, 08 maio 2009) (NARDES, ALTOUNIAN e VIEIRA, 2014).

9. Relatórios de fiscalização temáticos e sistêmicos

Mencione-se, agora, os relatórios de fiscalização temáticos e sistêmicos elaborados pelo TCU, que segundo Nardes, Altounian e Vieira (2014), representam novos produtos construídos para serem entregues aos seus clientes, com destaque para o Congresso Nacional, titular do controle externo, e para a sociedade, considerada como “principal” no estudo da governança pública, visando a indicação do panorama de cada área, dos pontos de estrangulamento e respectivas sugestões para o aprimoramento da aplicação dos recursos públicos, tudo no intuito em prol do desenvolvimento brasileiro.

9.1. Fiscalização da Função Cultura – FiscCultura (TC-015.605/2013-2, Rel. Ministro-Substituto André Luis de Carvalho, Acórdão nº 3235/2013-TCU-Plenário). Destaques: a) **orçamento**: embora tenha havido mais recursos ano a ano para as políticas culturais no Orçamento Geral da União (OGU), tanto em termos nominais quanto reais, essa tendência, que tem potencial para alavancar as intervenções governamentais no setor, não vem sendo acompanhada de aumento na capacidade do Ministério da Cultura (MinC) em realizar efetivamente a despesa autorizada, já que a liquidação e pagamento da despesa empenhada têm sido cada vez menores proporcionalmente à despesa autorizada, acarretando, ano a ano, montante de restos a pagar não processados em acréscimo, com efeito deletério na execução orçamentária; b) **monitoramento e avaliação das políticas públicas**: b.1) exceto o indicador sobre a oferta de equipamentos culturais, os demais são dificilmente correlacionáveis com a intervenção governamental, inadequados para avaliar o alcance dos objetivos do programa; b.2) os indicadores são genéricos e não

retratam os resultados das políticas públicas voltadas para regiões e públicos específicos; b.3) a insuficiência de indicadores pode ser evidenciada pela inviabilidade de monitoramento e avaliação das políticas públicas voltadas à economia criativa e ao desenvolvimento econômico e sociocultural regional; à preservação do patrimônio cultural brasileiro e ao reconhecimento de bens culturais de natureza material e imaterial; ao acervo museológico, bibliográficos, documentais e arquivísticos brasileiros; e à indústria do audiovisual brasileiro.

9.2. Fiscalização da Função Saúde – FiscSaúde (TC-032.624/2013-1, Relator Ministro Benjamin Zymler, Acórdão nº 693/2014-TCU-Plenário). Destques: a) procedimentos ambulatoriais (abrangem desde a administração de vacinas e a realização de exames, consultas médicas ou pequenas cirurgias, até a quimioterapia, a hemodiálise e o fornecimento de órteses e próteses) não considerados para fins de ressarcimento, em especial os procedimentos de média e alta complexidade; calculou-se que, nos exercícios de 2003 a 2007, ter-se-ia um potencial de ressarcimento ao SUS da ordem de R\$2,6 bilhões, se consideradas a média e a alta complexidade, e de R\$1,3 bilhão, se considerada apenas a alta complexidade; b) viu-se na ANS uma limitação quantitativa dos seus recursos humanos, fragilidade dos seus controles internos, falta de interação entre os diversos sistemas utilizados pela agência e ausência de uma política de segurança da informação adequada.

9.3. Fiscalização da Função Educação – FiscEducação (TC-028.636/2013-9, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira, Acórdão nº 1.089/2014-TCU-Plenário). Destques: a) **panorama orçamentário:** de 2009 a 2012, em valores nominais, a despesa autorizada com a Função Educação mais que dobrou, passando de R\$39,9 bilhões para R\$83,8 bilhões (aumento de 110%), refletindo-se nos valores empenhados (aumento de 97,86%), liquidados (aumento de 81,7%) e pagos (aumento de 86,10%); em 2013 a despesa total autorizada chegou a R\$82 bilhões, tendo sido empenhados, até 31/8/2013, R\$55,6 bilhões (67,72% do autorizado), liquidados R\$38,9 bilhões (47,5%) e pagos R\$38,56 bilhões (44,53%), todos os programas governamentais tiveram expressivos aumentos de dotações (Proinfância, FIES, Prouni etc.); no entanto, a nova sistemática adotada pelo PPA 2012-2015 acabou por dificultar a obtenção de forma direta dos gastos alocados nos programas finalísticos, assim como a comparação dos valores em relação aos perí-

odos anteriores; assim, a exclusão das despesas com pessoal, que representam percentual significativo, dos programas temáticos, dificultou para o cidadão ter ciência do custo da política pública, o que prejudica a boa governança por parte do “principal”; b) **indicadores e metas – monitoramento e avaliação**: b.1) nas 5 metas selecionadas para verificar a fidedignidade dos dados coletados, **a análise permitiu identificar diversas oportunidades de melhoria, que podem dar mais transparência e clareza às informações ali veiculadas**: por exemplo: b.1.1) na meta “elevar o percentual de crianças alfabetizadas até os 8 anos de idade, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020 (100%)”, viu-se que não há indicador que meça o número de creches/pré-escolas efetivamente construídas e em funcionamento; b.1.2) na meta “apoiar a existência de planos de carreira” para os professores, não há informação sobre a quantidade de estados e municípios que já implantaram plano de carreira para os professores, mesmo com a meta constante do projeto de lei do Plano Nacional de Educação (PLPNE) de assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais do magistério em todos os sistemas de ensino; b.1.3) quanto à meta de incentivar a aproximação entre o vencimento do professor com o dos demais profissionais, o relatório de avaliação do PPA trata apenas da implantação do piso salarial do magistério público, que estaria devidamente implementado em 63,7% dos municípios; sem embargo, essa implantação, por si só, não atende ao que está expresso na meta, não apresentando qualquer comparação entre a média dos salários dos professores e a média dos profissionais de outras carreiras públicas, nem apresenta qualquer plano de como o MEC pretende fomentar tal convergência; e b.1.4) acerca do aumento da Escolaridade Média, o PPA traz cinco indicadores para monitorar a escolaridade média da população de 18 a 24 anos: de toda a população, da população indígena, da população negra, da população que reside no campo, dos 25% mais pobres e da população que reside na região de menor escolaridade; todavia, embora a meta constante do PPA menciona elevar as taxas, as não traz nenhum nível de referência nem o patamar a ser atingido em 2015; havendo apenas a diretriz do PLPNE de atingir, em 2020, o total de 12 anos de estudo; ou seja, um dos principais problemas apontados foi o descasamento entre a periodicidade das metas estabelecidas no PPA, com horizonte de 4 anos, e no PLPNE, projetado para dez anos, fazendo com que, na prática, a maioria dos objetivos relacionados ao ensino não têm metas concretamente estabelecidas e tampouco viabilidade de mensuração para fins de monitoramento e avaliação no PPA 2012-

2015; c) **atuação das unidades de auditoria interna:** as instituições federais de ensino representam o maior conjunto de entidades da administração pública, com 104 unidades, sendo 63 universidades federais e 41 entidades integrantes da rede nacional de educação tecnológica; a avaliação do TCU revelou graves fragilidades nas unidades de auditoria interna das instituições federais de ensino superior (IFES) e dos institutos federais, como, por exemplo: c.1) baixo grau de independência na organização, execução de tarefas típicas de gestor e desconhecimento de seu papel na gestão de riscos e na melhoria dos controles internos administrativos das entidades; c.2) 60,61% (20 de 33) das entidades não definem a missão da Audin em seus normativos, o que dificulta a contribuição da auditoria para o atingimento dos objetivos da organização; c.3) apenas 22% (8 de 37) das instituições possuem normas que visam impedir que a Audin execute trabalhos próprios de gestores, como a elaboração de minutas de editais ou a emissão de pareceres desvinculados dos trabalhos de auditoria, favorecendo a utilização indevida da Audin nesses trabalhos, principalmente quando subordinada diretamente ao Reitor da entidade; c.4) em apenas 38% (11 de 29) das instituições existe política formalizada que defina as responsabilidades do auditor-chefe perante o Conselho Diretor e a Administração e que estabeleça que o auditor-chefe deve opinar sobre a adequação e a efetividade dos controles internos administrativos das organizações; c.5) a ausência de plano ou política de desenvolvimento de competências em 77% das entidades fiscalizadas indica ser reduzida a importância ao aprimoramento dos auditores internos, com vistas a estarem aptos ao exercício de suas funções com os conhecimentos necessários para tanto; c.6) em 79% das entidades, as Audin apresentam de dois a cinco auditores, havendo três casos (IFRJ, UFPI e UNIFAP) onde apenas um auditor faz todo o trabalho.

9.4. Fiscalização de Obras Públicas – FiscObras (TC-041.274/2012-1, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, Acórdão nº 2.969/2013-TCU-Plenário). Destaques: a) em 2013, foram realizadas 136 auditorias em obras públicas, com dotações orçamentárias próximas a R\$ 35 bilhões, para atendimento às determinações do art. 96 da LDO/2013 (Lei nº 12.708/2012); b) foi elevado o número de obras com problemas em processo licitatório (35,3%), com indícios de superfaturamento e sobrepreço (29,4%), e com projeto básico ou executivo deficiente (23,5%), denotando um planejamento e um monitoramento deficientes por parte dos gestores e gover-

nantes; a maior concentração de irregularidade e falhas encontradas nas auditorias do TCU ocorre antes da assinatura do contrato, ou seja, na fase de planejamento do empreendimento, sendo exemplos equívocos na elaboração dos projetos ou na condução dos processos licitatórios, momento em que poucos recursos foram despendidos, que impactam fortemente a etapa de execução; isso corrobora a necessidade de aprimoramento da governança dos órgãos responsáveis pela condução das obras públicas.

9.5. Fiscalização de TI – FiscTI (TC-019.861/2014-1, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, Acórdão nº 228/2015-TCU-Plenário). Destques: a) levantamento de informações acerca da TI na Administração Pública federal e da análise agregada de atividades recentes de controle externo; b) despesas de TI da APF se mantido em valor estável desde 2010, considerando o montante empenhado; c) baixo índice de liquidação de despesas de investimentos no ano de exercício, sendo indício de baixa qualidade das contratações, por deficiências no planejamento ou por estímulo em empenhar o orçamento disponível até dezembro; d) órgãos superiores com maiores despesas de TI em 2013 foram os Ministérios da Fazenda, Educação, Defesa, Previdência Social e Saúde; e) projetos/atividades com maior valor empenhado relativos à manutenção de sistemas estruturantes do Governo Federal (ex.: sistemas informatizados da Secretaria da Receita Federal e do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais); f) Brasil na posição relativa de 69ª entre 148 países avaliados em 2014 pelo Fórum Econômico Mundial (que verifica a capacidade dos países em se beneficiarem dos avanços de tecnologias de informação e comunicação para seu desenvolvimento), atrás de países da América Latina como Chile, Porto Rico, Panamá, Costa Rica, Uruguai e Colômbia, entre os Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), foi superado pela Rússia; g) melhores resultados do país observados nos indicadores relativos a condição de uso de TI pelas empresas, quantidade de serviços online, boa participação popular, com alto uso de redes sociais, e cobertura de rede móvel; h) em alguns indicadores, o Brasil ficou entre os piores, como ambiente de negócios e inovação, baixo índice educacional em matemática e ciências, capacidade do Estado em mediar conflitos, quantidade de dias e procedimentos para iniciar um negócio (prazo médio de 107 dias), e preço de tarifas de telefonia móvel. i) os indicadores educacionais, fundamentais para desenvolver e usar tecnologia, com forte impacto negativo no índice brasileiro, especialmente em qualidade

do sistema educacional (126ª posição) e qualidade da educação em ciência e matemática (136ª); infraestrutura tecnológica das escolas também está muito baixa, conforme o indicador “acesso à Internet nas escolas”, na 98ª posição; j) baixo índice de trabalhadores engajados em atividades intensivas em tecnologia (75ª posição); k) eficiência do arcabouço legal brasileiro em solucionar disputas no 101º lugar; l) Brasil em 126º lugar entre os pesquisados na quantidade de procedimentos necessários para executar um contrato (necessários, em média, 44 procedimentos até a resolução da pendência); m) índice de desenvolvimento de governo eletrônico, da ONU, que avalia o desenvolvimento de governo eletrônico de 193 países, apontou o Brasil, em 2014, no 57º lugar, superado por parceiros tradicionais da América do Sul (Uruguai, Chile, Argentina e Colômbia) e, entre os Brics, pela Rússia; n) indicador “usuários de Internet” apenas com 50% da população brasileira (representa limitação de beneficiados pelos serviços eletrônicos), sendo que países desenvolvidos apresentam números superiores a 80% para esse indicador; o) sobre a exclusão digital, destaca a ONU as enormes limitações que usuários com baixa compreensão de inglês possuem; estima-se que 56% do conteúdo disponível na rede seja publicado em inglês, mas apenas 27% dos usuários o compreenderem; no caso brasileiro, em que muitos tem único idioma como o português, estima-se que esse público tenha apenas 2% do conteúdo total acessível; p) quanto à adoção de boas práticas de governança de TI na Administração federal, algumas áreas críticas para alocação eficiente de recursos de TI carecem de melhorias; planejamento de TI, envolvimento de atores chave nas decisões de TI e na priorização das ações de TI; segurança da informação e contratações de TI; q) em 2013, a situação do quadro de pessoal de TI da APF implicava que embora 4,7% da força de trabalho seja alocada em funções de TI, apenas 2,9% do quadro total é de pessoal efetivo (servidores ou empregados), com risco de funções estratégicas e sensíveis, tais como as relacionadas a planejamento, monitoramento, controle e contratações, serem desempenhadas por funcionários sem vínculo com a administração pública, sujeitando-se ao risco de falhas na gestão do conhecimento e vulnerabilidades a pressões e conflito de interesses; r) quanto às condições que os gestores têm para avaliar a Lei de Informática, política pública há mais tempo vigente para o setor, verificou-se ausência de metodologia definida, de objetivos claros e de indicadores de aferição nas etapas do ciclo de políticas públicas; s) sobre a situação do programa de dados abertos brasileiro, bem assim exemplos e comparativos internacionais sobre o tema, observou-se iniciativas

interessantes, como os portais da transparência e dados.gov.br, apesar da ausência, em comparativo internacional, de dados úteis à sociedade em áreas como mapas, registro de empresas, propriedade de imóveis, desempenho da saúde, estatísticas criminais, legislação e transporte público.

10. Contas de Governo e fiscalização de governança pública

Dirigido ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira, o Parecer Prévio emitido pelo TCU sobre as contas anuais do Governo da Republica é um dos seus principais produtos, atribuição que se encontra no inciso I do art. 71 da Constituição Federal.

No ano de 2014, as Contas de Governo relativas ao exercício de 2013, relatadas pelo Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, foram objeto de análise detalhada sobre a governança das políticas públicas, cujo bom desempenho é vital para o desenvolvimento do país.

Conforme Nardes, Altounian e Vieira (2014), as contas anuais do Governo da Republica representam uma boa visualização das principais funções da governança de **dirigir, monitorar e avaliar**, visto que o Poder Executivo (agente) está balizado, quanto ao prazo das suas ações, no direcionamento dado pelo Plano Plurianual (PPA), cuja competência de aprovação cabe aos representantes da sociedade, no caso os congressistas. Assim, nesse processo há uma validação indireta pela sociedade (“principal” no processo de governança), sendo que, além da aprovação dessa “carta de intenções”, necessita-se o cumprimento das ações propostas ou esforço para tanto. Isso posto, a análise pelo TCU e o julgamento pelo congresso das Contas de Governo são fundamentais no preenchimento dessa lacuna, permitindo à sociedade monitorar e avaliar, por seus representantes, se o investimento feito no Estado, por meio da arrecadação fiscal, está sendo realizado com base nos princípios e nas orientações normativas definidas.

Para o exercício de 2013, a área técnica do TCU efetuou suas análises a partir de uma perspectiva de desenvolvimento refletida na visão de futuro constante na dimensão estratégica do PPA 2012-2015, pela qual se vislumbra que o Brasil seja reconhecido “por seu modelo de **desenvolvimento sustentável, bem distribuído regionalmente**, que busca a **igualdade social com educação de qualidade, produção de conhecimento, inovação tecnológica e sustentabilidade ambiental**”,

utilizando como referencial para orientar as auditorias que fundamentaram os exames num roteiro inicial composto por fatores de governança, sem o propósito de fornecer um modelo único a ser utilizado em todos os casos, indo de uma concepção geral que nomeia quatro pilares capazes de erigir a boa governança pública: **objetivos coletivos e legítimos; coerência; implementação; monitoramento e avaliação**, que assegurem aprendizado e condições para que haja *accountability* (cf. TC-005.956/2014-5, Relator Ministro Raimundo Carreiro, Acórdão nº 1338/2014-TCU-Plenário – voto do relator).

São mencionados, a seguir, os principais aspectos identificados nas Contas de Governo de 2013:

a) **Sistema de Planejamento do Poder Executivo Federal**: a.1) carência de normas que traduzam as diretrizes básicas para orientação das ações governamentais (ex.: inexistência do normativo previsto no §9º do art. 165 da CF/88, que deveria tratar do exercício financeiro, da vigência, dos prazos, da elaboração e da organização do PPA, da LDO e da LOA), com causa no baixo interesse pelo planejamento de longo prazo existente no Brasil e a constante troca de direcionamento do rumo das políticas públicas, conduzindo à baixa sistematização da elaboração de planos e à ausência de critérios mínimos a serem observados, e acarretando o aparecimento de dificuldades gerenciais nesse processo; a.2) competências do Sistema de Planejamento Federal estabelecidas de forma genérica, sem detalhamento nos normativos existentes, com muitos atores previstos sem, todavia, se especificar suas competências; a.3) dificuldade de coordenação entre os diversos planos e entre os atores que participam de sua elaboração e implementação.

b) **Auditoria do Balanço Geral da União (BGU)**: b.1) abordagem baseada em risco para definição e aplicação dos procedimentos adequados ao exame da confiabilidade das demonstrações contábeis consolidadas da União referentes ao exercício de 2013; b.2) ressalvas nas contas em função de dezesseis constatações com reflexos sobre ativos, passivos e variações patrimoniais, como: b.2.1.) ausência de evidenciação contábil dos passivos atuariais referentes ao RPPS dos servidores civis federais, às despesas com militares inativos e às pensões militares; b.2.2.) ausência de evidenciação contábil de provisões e passivos contingentes decorrentes de demandas judiciais contra a União; b.2.3.) divergências entre as demonstrações contábeis e outras fontes de informação em saldos da dívida ativa, da dívida mobiliá-

ria interna e de restos a pagar; b.2.4.) falha de divulgação de subavaliação das participações societárias; e b.2.5.) não contabilização da depreciação de bens imóveis.

c) **Proteção social:** tema de importância para o país, visto a magnitude dos recursos envolvidos e da promoção da melhoria da qualidade de vida da população; apesar das iniciativas de expansão da cobertura e melhoria da qualidade dos serviços prestados, diversas fragilidades nas estruturas de governança foram identificadas, seja na área de Assistência Social, seja na da Previdência Social: c.1) **Assistência Social:** c.1.1) ausência de instrumentos de planejamento estratégico institucionalizados; c.1.2) risco oriundo da baixa confiabilidade dos dados do Censo SUAS e do RMA; c.1.3) precariedade na fiscalização *in loco* dos recursos descentralizados, responsabilidade delegada pelo MDS aos estados e municípios; c.1.4) inexistência no MDS de relatórios de análises de riscos; carência de pessoal com cargo efetivo; deficiências no gerenciamento dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS); c.2) **Previdência Social**, especialmente o INSS: c.2.1) plano de expansão da rede de atendimento do INSS teria que ser acelerado 2014 e 2015 para cumprir a meta de inauguração de 720 Agências da Previdência Social até lá; c.2.2) política de pessoal do INSS com deficiências; c.2.3) sistemas transacionais sem funcionamento adequado, comprometendo a concessão de benefícios; c.3) elevado incremento dos gastos nos últimos anos; na assistência social, o Programa Bolsa Família (PBF), que beneficiava, em 2004, 3,6 milhões de famílias, atendia, em 2013, 13,5 milhões de famílias, com benefícios de R\$24 bilhões/ano;

d) **infraestrutura de transportes:** abrangendo a manutenção de rodovias federais a cargo do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), a gestão de riscos no Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária (PND), e a gestão do setor aeroportuário, a cargo da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); d.1) **área rodoviária:** d.1.1) falhas relacionadas à má governança, tais como: i) desalinhamento parcial entre ações realizadas e as reais necessidades de manutenção da malha; e ii) insuficiência na atuação de setores que compõem a estrutura de governança do Dnit, a exemplo do Conselho de Administração e da Auditoria Interna, ocasionando demora na contratação de serviços de restauração; não valorização das indicações técnicas do Sistema de Gerenciamento de Pavimento no planejamento e na contratação dessas obras, e a fragilização da capacidade de as decisões de gestão garantirem o alcance do interesse dos clien-

tes/usuários de rodovias; d.2) **setor portuário**: d.2.1) inexistência de procedimentos institucionais na Secretaria Especial de Portos (SEP) para identificação e análise de riscos, inclusive no PND; d.2.2) mapeamento dos riscos relevantes ainda não havia sido identificado pela SEP; d.2.3) procedimentos para desenvolvimento dos anteprojetos de engenharia para a dragagem e os controles inseridos nas etapas mais relevantes desse processo não eram suficientemente hábeis para assegurar a qualidade necessária do produto final, podendo implicar equívocos nas etapas iniciais do desenvolvimento dos anteprojetos com tendência de propagação nas etapas seguintes impactos negativos no andamento das obras (ex.: projetos mal elaborados, orçamentos equivocados, elevado número de aditivos ao longo da execução da obra e atrasos na conclusão dos empreendimentos, com sensíveis prejuízos ao desenvolvimento econômico nacional); d.3) **infraestrutura aeroportuária**: d.3.1) irregularidades recorrentes associadas aos projetos, aos orçamentos-base e à fiscalização das obras da Infraero; d.3.2) processos de trabalho e processo de implantação da metodologia de gestão de projetos com insuficiência dos processos de comunicação, de capacitação e de gestão das pessoas envolvidas para garantir a internalização dos novos conceitos e práticas pelo corpo técnico da empresa; d.3.3) ineficiência dos processos de trabalho das gerências de projetos e de orçamento que não garantem a devida qualidade aos produtos aprovados e tampouco a tempestividade requerida para a realização dos trabalhos; d.3.4) excessiva centralização das atividades de elaboração e fiscalização de projetos e orçamentos nas gerências da sede da Infraero; e d.3.5) pouca atratividade da área de orçamento de obras da sede para os profissionais da empresa, em vista da significativa evasão e das dificuldades para o preenchimento das vagas nessa área.

11. Outros trabalhos

11.1. Um trabalho interessante levado a efeito pelo TCU recentemente tratou da fiscalização de natureza operacional com vistas a avaliar a capacidade de atuação da Secretaria de Gestão Pública (Segep), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) como órgão central indutor do aperfeiçoamento da gestão pública, de acordo com a legislação pertinente, objeto do Processo TC-011.303/2014-0.

Tendo como relator o Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, Sua Excelência esclareceu no voto condutor do Acórdão nº 41/2005-TCU-Plenário, ter a Segep sido criada em 2012, como resultado da fusão da Secretaria de Gestão (Seges) e da Secretaria de Recursos Humanos (SRH), visando potencializar as sinergias existentes, promover a gestão integrada e a melhoria dos processos de trabalho, bem assim eliminar sobreposição de atividades relativas ao Sistema de Pessoal Civil (Sipec) e ao Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (Siorg).

Na oportunidade da fiscalização, a Segep tinha como principais atribuições a formulação de políticas e diretrizes para a gestão pública, compreendendo a gestão de pessoas, a organização e o funcionamento da Administração Pública, a pactuação de resultados e sistemas de incentivos e de gestão de desempenho e o aperfeiçoamento e inovação da gestão dos órgãos e entidades públicas.

Sobre o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), a demonstrar ainda a fragilidade do seu desempenho, os principais achados foram:

i) **ausência de constituição válida do Comitê Gestor do GesPública**; ii) **ausência de mecanismos de acompanhamento, avaliação e incentivos quanto à implementação da Carta de Serviços ao Cidadão**; iii) **baixa taxa de adesão, pelos órgãos e entidades públicas, ao Modelo de Excelência em Gestão Pública, ao GesPública e aos instrumentos indutores de excelência na gestão.** (TCU, 2015a)

11.2. Nardes, Altounian e Vieira (2014) mencionaram avaliações efetuadas pela Corte de Contas federal sobre a função governamental de Ciência, Tecnologia e Inovação (C, T & I).

Uma relevante se deu a partir da identificação de que, embora em ritmo aquém das metas federais traçadas (que se mantido, acarretará um atraso de 20 anos para que o país alcance o nível médio atual de investimento dos países desenvolvidos), o governo federal está incrementando o investimento nesse setor. Nessa linha, a Corte se propôs a avaliar, ainda nas Contas de Governo de 2011 (Processo TC 007.130/2012-0), se as metas estabelecidas para a área eram robustas, tecnicamente embasadas e possuíam os pressupostos necessários para promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação no país, tudo a partir da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI 2012/2015), elaborada

para orientar ações de governo para o período de 2012 a 2015. Isso posto, os autores reproduziram destaque feito pela Corte de Contas a esse respeito:

(...) as principais macrometas da ENCTI projetam crescimentos médios anuais de investimento desafiadores para o país e para o setor empresarial: aumentar o dispêndio nacional em P&D de 1,19% em 2010, para 1,8% do PIB em 2014, o que representaria um crescimento médio anual de 22,1%, contra os 16,7% ocorridos no período anterior (2004/2009); elevar o dispêndio empresarial em P&D de 0,56% em 2010, para 0,9% do PIB em 2014, o que envolveria um crescimento médio anual de 22,9%, contra os 17,6% do quinquênio anterior. Em termos absolutos, isso corresponderia a um aumento de R\$24 bilhões de investimentos empresariais anuais em 2014, somados aos R\$16,11 bilhões praticados em 2008. (TCU. Acórdão nº 1.204/2012, Plenário. Rel. Min. José Múcio Monteiro. *DOU*, 28 maio 2012)

11.3. Ao encerrar este apêndice, reproduzimos, a seguir, outra menção feita pelos autores antes citados, acerca de mais alguns trabalhos relevantes relacionados à governança no setor público:

- a) levantamento conduzido com objetivo de avaliar a maturidade da gestão de riscos em 65 entidades da administração pública federal indireta brasileira e identificar os aspectos da gestão de riscos que necessitam ser aperfeiçoados pelas organizações e captar informações relevantes para o planejamento (TCU. Acórdão nº 2.467/2013, Plenário. Rel. Min. Ana Arraes. *DOU*, 23 set. 2013);
- b) levantamento sobre a Regulação e a Governança no Setor de Radiodifusão no Brasil com o objetivo de conhecer a regulamentação e os processos de regulação aplicáveis e sistematizar as informações obtidas (TCU. Acórdão nº 384/2014, Plenário. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues. *DOU*, 26 fev. 2014);
- c) levantamento com o objetivo de conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias, englobando as etapas de instituição, previsão, monitoramento da concessão e da execução, avaliação e controle, e visando avaliar a capacidade de gestão dos órgãos gestores de renúncia de receitas, por meio do mapeamento de riscos (TCU. Acórdão nº 1.205/2014, Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro. *DOU*, 21 maio 2014);
- d) auditoria operacional para a avaliação da governança no Programa Nacional de Dragagens Portuárias e Hidroviárias II (PND-II), da Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP) (TCU. Acórdão nº 735/2014, Plenário. Rel. Min. Ana Arraes. *DOU*, 03 abr. 2014);
- e) auditoria operacional para a avaliação da governança na Infraero, com foco na gestão das obras da empresa e objetivo de identificar as causas e propor recomendações para evitar a repetição dos problemas apontados nas auditorias de conformidade (TCU. Acórdão nº 555/2014, Plenário. Rel. Min. Ana Arraes. *DOU*, 20 mar. 2014);
- f) auditoria voltada para análise da estrutura de governança do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) para a sua atuação na manutenção de rodovias federais (TCU. Acórdão nº 194/2014, Plenário. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues. *DOU*, 07 fev. 2014).