



Patrícia Martins de Alencar Nogueira de Melo

O papel do Tribunal de Contas da União como indutor do aperfeiçoamento da governança e gestão pública na Administração Pública Federal

Brasília – DF
2014

Patrícia Martins de Alencar Nogueira de Melo

O papel do Tribunal de Contas da União como indutor do aperfeiçoamento da governança e gestão pública na Administração Pública Federal

Artigo científico apresentado como requisito parcial para a obtenção de título de especialista em Planejamento, Orçamento e Gestão Pública da Fundação Getúlio Vargas.
Área de concentração: Controle Externo

Orientador: Luiz Antônio Rodrigues Dias

Brasília – DF
2014

O papel do Tribunal de Contas da União como indutor do aperfeiçoamento da governança e gestão pública na Administração Pública Federal

Patrícia Martins de Alencar Nogueira de Melo

RESUMO

Considerando que o Planejamento Estratégico do TCU 2011-2015 definiu como um de seus objetivos estratégicos “aprimorar as ações de controle voltadas à melhoria do desempenho da Administração Pública”, este artigo tem como objetivo principal demonstrar a importância e pertinência do controle externo no aprimoramento da governança dos órgãos/entidades públicos federais e das políticas públicas federais, retratando o papel do Tribunal de Contas da União na indução da boa governança e na orientação da Administração Pública acerca de boas práticas que podem contribuir para a melhoria da governança.

A importância do tema recai no fato de que a globalização, a permanente e crescente pressão da sociedade sobre o governo e a necessidade de combate às desigualdades têm levado os governos a buscarem a boa governança e uma gestão pública mais eficiente, com vistas a responder de maneira adequada aos reais anseios da sociedade, oferecer serviços e produtos de boa qualidade e incrementar a satisfação dos usuários e a confiança nas organizações do setor público.

É nesse contexto que o aperfeiçoamento da governança é considerado tema estratégico, sendo requisito essencial para o aumento da possibilidade de entrega dos resultados esperados pelos cidadãos, bem como para o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade.

Palavras-chave: Governança, Entidades Fiscalizadoras Superiores, gestão pública e controle externo.

ABSTRACT

Considering that the TCU's Strategic Planning 2011-2015 had defined as one of its strategic benefits to "improve control actions oriented to the Public Administration performance enhancement", the main objective of this work is to demonstrate the external control importance and relevance on the federal public institutions and federal public policies governance improvement, by describing the Court of Accounts role on the good governance induction and on the Public Administration orientation about good practices that can contribute to improve governance.

The importance of the theme relates on the fact that the globalization, the permanent and growing pressure of society over government and the need to combat the disparity have brought government to search for good governance and a more efficient public management in order to respond to the real desire of society in a more appropriate way, offer quality services and products and increase the users satisfaction and the trust on public sector organizations.

In that context the refinement of governance is considered a strategic theme, being an essential requisite for the increasing possibility to deliver the citizen's expected outcomes, as well as for the improvement of Public Administration in order to benefit society.

Key words: Governance, Supreme Audit Institutions, public management and external control.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
2. GOVERNANÇA E GESTÃO PÚBLICA.....	8
3. O PAPEL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (EFS) NA INDUÇÃO DO APERFEIÇOAMENTO DA GOVERNANÇA	17
4. O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA INDUÇÃO DA MELHORIA DA GOVERNANÇA E DA GESTÃO PÚBLICA	19
5. CONCLUSÃO	27
REFERÊNCIAS	28

1. INTRODUÇÃO

“Desde os anos oitenta, assiste-se a um movimento crescente no sentido da adoção da reforma do aparelho administrativo do Estado, em busca de técnicas mais modernas e eficientes de gestão, capazes de proporcionar melhorias na provisão de recursos à sociedade” (KETTL, 2005; PAULA, 2005; MANNING et. al., 2009 *apud* IPEA, 2011, p. 13). Verifica-se, portanto, que o foco para desempenho na Administração Pública vem sendo discutido há algumas décadas, tendo se tornado um dos aspectos preponderantes da agenda do Estado brasileiro, a partir de 1995, com a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que vislumbrou a necessidade de aumentar a governança, a qual, naquele documento, foi definida como a capacidade do Estado de implementar políticas públicas de forma efetiva e eficiente, voltando as ações do Estado para o atendimento dos cidadãos. De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995):

O governo brasileiro não carece de ‘governabilidade’, ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil. Enfrenta, entretanto, um problema de governança, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa.

O enfoque do Estado há muitos anos esteve voltado à eficiência, em observância ao previsto no art. 37 da Constituição Federal/1988, alterado pela Emenda Constitucional 19/1998, com ênfase na redução de custos e na qualidade e voltada a resultados e a atender aos anseios dos cidadãos, verdadeiros detentores do poder, nos termos do art. 1º, parágrafo único da Carta Magna. Não obstante, quase vinte anos após esse marco, o que se vê, ainda, é que o Estado tem dificuldades em cumprir sua função de desenvolver políticas públicas que garantam a igualdade de oportunidades, os direitos básicos de cidadania e o desenvolvimento sustentado, com resultados efetivos para a sociedade.

Fato este comprovado pelas manifestações ocorridas no período de junho e julho de 2013, que revelaram insatisfação da sociedade brasileira com a falta de gestão ou má gestão dos órgãos e entidades da Administração Pública. A sociedade demanda moralidade, celeridade, profissionalismo e excelência da administração pública e não mais admite que os recursos que investe, por meio dos tributos, sejam mal empregados. Considerando que “os cidadãos são a pedra angular das instituições democráticas, uma perspectiva centrada no cidadão fornece o ponto de vista mais importante para avaliar o impacto das recentes reformas do setor público e identificar as mudanças necessárias para o futuro” (ENAP, 2010, p. 9).

Nesses termos, revela-se janela de oportunidade, momento em que são reunidas as condições propícias para que determinada ideia seja promovida e passe a ocupar espaço na agenda política, para a melhoria da governança e da gestão e, conseqüentemente atendimento aperfeiçoado às demandas dos cidadãos. Vê-se, portanto, que, atualmente, garantir a eficiência das ações governamentais, que antigamente era uma medida satisfatória do desempenho do governo, não é mais suficiente, sendo o impacto na vida dos cidadãos e resultados sócio-econômicos determinantes críticos de como o governo está desempenhando seu papel (OECD, 2011, p. 24).

Alinhado a essa realidade, o Tribunal de Contas da União (TCU) vem percebendo ao longo dos anos de trabalho que a edição de normativos e manuais e o mero alcance de metas físicas e financeiras por órgãos e entidades da Administração Pública Federal, apesar de essenciais, não são, *de per si*, capazes de garantir os resultados efetivos que se esperam na melhoria da gestão pública e na prestação dos serviços públicos. Ademais, conforme assinala Matias-Pereira, apesar de muitos gestores atribuírem a causa da baixa execução das políticas públicas à escassez de recursos, na verdade, muitas vezes o problema se encontra na falta de eficácia, eficiência e efetividade na execução orçamentária, uma vez que inúmeros órgãos públicos não possuem capacidade de gestão para gastar esses recursos de forma adequada e tempestiva (MATIAS-PEREIRA, 2009 *apud* MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 214):

O Estado brasileiro possui uma administração pública ampla e complexa, cuja ação governamental é implementada por meio de um elevado conjunto de órgãos, o que tende a dificultar a execução de planos, programas e projetos, mesmo quando existe disponibilidade de recursos financeiros para implementá-los.

Partindo desse contexto, verifica-se, 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 fortalecido no órgão o entendimento de que a governança é um dos pilares para a melhoria da administração pública federal.

Assim, o Plano Estratégico TCU 2011-2015 previu, nas perspectivas processos internos e orçamento e logística, a necessidade de realização de ações voltadas à governança, externamente, como mecanismo de controle para o aperfeiçoamento dos demais órgãos da Administração Pública, e internamente, com a otimização de seus processos com vistas à

promoção da melhoria da governança institucional, conforme demonstrado no mapa estratégico:



Fonte: Mapa Estratégico do Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas da União 2001-2015.

Alinhado ao previsto no Plano Estratégico do TCU 2011-2015, o Presidente do Tribunal de Contas da União, eleito para o biênio 2013-2014, Ministro Augusto Nardes, adotou os conceitos de governança, planejamento, gestão e desempenho como focos de sua gestão no âmbito do TCU. Por conseguinte, determinou que o Tribunal devesse enfatizar a melhoria da governança pública reforçando sua atuação do ponto de vista pedagógico, conforme mencionado em entrevista realizada ao Instituto Brasileiro dos Auditores Independentes do Brasil (IBRACON, 2013, p. 2):

O Tribunal deve enfatizar suas ações no sentido de firmar parceria construtiva com a administração pública, identificando os gargalos que dificultam a prestação de serviços de melhor qualidade e orientando possíveis ações com vistas a melhorar a governança pública, sem descuidar das ações de auditoria de conformidade, com vistas à legalidade da atuação dos gestores públicos. (grifo nosso)

Seu discurso, portanto, defende que “a ideia é atuar mais de forma preventiva, para evitar que as irregularidades ocorram e culminem em prejuízo à sociedade” (IBRACON, 2013, peça 1, p. 2). Considerando que o maior desafio do Tribunal é o auxílio ao Congresso Nacional no controle da administração pública, de forma a contribuir para seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade (IBRACON, 2013, p. 1):

adotamos a especialização como estratégia de atuação do TCU, que estará concentrada na efetividade dos serviços prestados pela administração pública à sociedade, notadamente quanto à melhoria da governança pública, planejamento, gestão, desempenho e transparência, bem como nas ações para coibir os desperdícios, as fraudes e os desvios de recursos públicos.

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 coordenações com a finalidade de avaliar, supervisionar, orientar e monitorar as unidades técnicas a elas vinculadas.

A ideia de aperfeiçoamento da governança e gestão pública está intrinsecamente ligada à ideia de qualidade. De acordo com Paulo Daniel Barreto Lima, uma gestão com qualidade é a capacidade para fazer, bem feito (qualidade) e em tempo oportuno (produtividade), o que deve ser feito (LIMA, 2007, p. 4). O que se pretende analisar neste artigo é o papel do Tribunal de Contas da União, portanto, na indução das organizações públicas federais a prestarem serviços aos cidadãos de maneira mais eficiente, o que implica a realização do máximo e melhor com os recursos disponíveis, com resultados que geram valor público real aos cidadãos, garantindo satisfação dos usuários.

Considerando que o funcionamento e a organização do Estado devem atender às demandas legítimas da sociedade, que o desafio para o alcance dos melhores resultados se encontra na elevação do grau de governança da Administração Pública e que o Tribunal de Contas da União, como órgão de controle externo, dispõe de legitimidade para garantir que o governo seja responsabilizado pela gestão dos recursos públicos e que o dinheiro dos contribuintes seja utilizado para os fins pretendidos, de forma econômica, eficiente e efetiva, identifica-se a Corte de Contas como ator chave independente que apóia a boa governança no âmbito do Governo Federal do Brasil (OCDE, 2012, p. 11).

2. GOVERNANÇA E GESTÃO PÚBLICA

A origem da governança se relaciona com o momento em que organizações deixaram de ser geridas por seus proprietários e passaram a ser geridas por terceiros, a quem foi delegada autoridade e poder para administrar os recursos e os negócios pertencentes aos proprietários (TCU, 2014, p. 13). No caso do setor público, conforme art. 1 da Constituição Federal/1988, “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Desse modo, os cidadãos (principal) são os proprietários da coisa pública, transferindo aos governantes (agentes) o poder e a autoridade, tornando-os legítimos, para estabelecer prioridades e definir objetivos com vistas ao alcance dos interesses coletivos.

De acordo com Peters, o papel óbvio dos membros da sociedade é apresentar o que querem e suas necessidades ao governo e pressionar a adoção de suas agendas no processo político (PETERS, 2000, p. 32), sendo dada maior ênfase atualmente à participação

da sociedade nos processos decisórios de definição dos objetivos das políticas públicas, das prioridades a serem perseguidas e da forma de alcançar os anseios da sociedade (governança participativa). Haja vista que os mecanismos eleitorais existentes pouco podem se relacionar com as reais preferências dos cidadãos, as escolhas de políticas públicas normalmente são feitas alicerçadas em bases instáveis, se tornando imperiosa a existência de outros mecanismos democráticos e deliberativos (IPEA, 2011, p. 57-58).

A nova governança pública está embasada na relação estado-cidadão, em que o cidadão é dotado de *empowerment* de modo a participar mais dos processos e não apenas por meio da escolha de seus representantes por meio do voto. O cidadão tem o poder de influenciar o processo de tomada de decisão e a formulação de políticas públicas. A boa governança pressupõe que o governo conduza aos objetivos, o que requer conhecimento sobre o destino que se quer alcançar, função essa que pode ser exercida apenas pelo Estado, mas que pode envolver atores sociais (PETERS, 2010, p. 6). Sobre o assunto, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada apresenta o seguinte argumento acerca do assunto (IPEA, 2011, p. 60):

Recentemente, ocorre um **aumento de oportunidades para o cidadão contribuir com insumos mais diretos para a burocracia**, diferente dos *inputs* tradicionalmente canalizados ou filtrados por partidos políticos. Esta tendência de redução da distância entre burocratas e indivíduos evidencia a necessidade de assegurar legitimidade das instituições do setor público. Se formalmente a legitimidade é derivada da natureza legal e pública da administração pública, atualmente ela é também devida ao **aumento da habilidade das burocracias de entregar serviços sintonizados com as demandas dos ‘clientes’**. No entanto, se o estreitamento da relação entre o Estado e sociedade na entrega dos serviços públicos **pode ampliar efetividade e legitimidade do governo também introduz problemas de controle e accountability**. (grifo nosso)

O governo, por sua vez, exerce um papel político chave na sociedade e uma expressão predominante dos interesses coletivos (PETERS, 2000, p. 25), devendo atuar com máxima capacidade de gestão com vistas a entregar os serviços necessitados e esperados pela sociedade. Em artigo mais recente, Peters e Pierre (2010) destacam que a administração pública, compreendendo tanto os que trabalham para o governo quanto suas atividades, é essencial para a governança efetiva e para o fornecimento dos serviços públicos, e a expertise da burocracia pode ser crucial para a qualidade das políticas públicas (PETERS and PIERRE, 2010, *apud* IPEA, 2011, p. 60). A seguir é ilustrada a relação entre principal e agente no setor público:

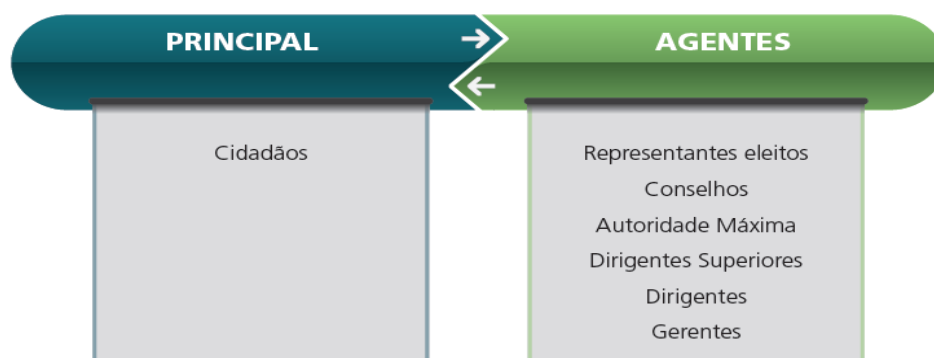


FIGURA 1: Relação principal-agente em um modelo direto de interação.

Fonte: Referencial de governança aplicável aos órgãos e entidades da administração pública elaborado pelo Tribunal de Contas da União, 2014, p. 19.

O governo é reconhecido como indutor do desenvolvimento e agente capaz de garantir o alcance dos resultados para os cidadãos, dentro do contexto em que os administradores públicos, cidadãos e outros atores fazem parte de um sistema dinâmico, aberto e interativo de governança, em que a autoridade do Estado é utilizada de diferentes formas para alcançar diferentes resultados públicos (IPEA, 2011, p. 53).

Nesse contexto, governança se refere à redefinição e ampliação das formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade, ampliando os instrumentos democráticos, ou entre governo, agentes privados e sociedade, implicando a necessidade de orientação da administração pública com vistas a satisfazer as reais necessidades, demandas e expectativas dos cidadãos, que dispõem dos mais variados interesses, criando canais e mecanismos para o diálogo no que se refere à definição de seus interesses (IPEA, 2011, p. 67-68). Marca-se, portanto, uma descentralização do processo decisório e da ação pública para fora das instituições formais do Estado (IPEA, 2011, p. 56). É fato que engajar os cidadãos na formulação de políticas é um elemento fundamental da boa governança (OECD, 2001, p. 11).

A criação de um estilo de governar mais participativo não significa que o governo está na realidade menos poderoso. Significa, entretanto, que Estado e sociedade estão ligados no processo de criar governança, buscar soluções aos problemas e garantir que as entregas feitas pelas ações governamentais sejam as mais coerentes com as reais necessidades dos cidadãos. De algum modo, o Estado pode ser fortalecido por meio das interações com a sociedade (PETERS, 2000, p. 49). A participação da sociedade permite que o governo tenha maiores fontes de informação, perspectivas e potenciais soluções, além de melhorar a qualidade dos resultados alcançados. Igualmente importante, por aumentar a qualidade da democracia, aumenta a confiança dos cidadãos no governo (OECD, 2001, p. 11).

O conceito de governança se tornou um dos termos mais comuns usados na ciência política (PETERS, 2010, p. 2). De fato, na última década do século XX o conceito de governança adquiriu papel central nos debates contemporâneos de ciências sociais. O conceito passou a ser utilizado com frequência, mas geralmente com diferentes significados e implicações. Uma razão chave para o conceito ter adquirido popularidade recai na sua capacidade de abranger uma vasta gama de instituições e relacionamentos envolvidos no processo de governar (PETERS, 2000, p. 1). De fato, governança está relacionada com o crescente número de atores, partes interessadas (*stakeholders*), operação dos governos atualmente no contexto das relações supranacionais, internacionais, transgovernamentais e transnacionais em padrões elaborados da repartição do poder federal e interdependência (FREDERICKSON, p. 300).

A expressão governança pública pode ser vista por diversos enfoques, sendo que, de acordo com o Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (TCU, 2014, p. 52-55), à luz do documento produzido pela Universidade Nacional da Austrália (ANU, 2012), a governança pública pode ser analisada sob quatro perspectivas de observação: (1) sociedade e Estado; (2) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (3) órgãos e entidades; e (4) atividades intraorganizacionais. As perspectivas são assim especificadas (TCU, 2014, p. 22):

Enquanto a primeira define as regras e os princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e privados regidos pela Constituição e cria as condições estruturais de administração e controle do Estado; a segunda se preocupa com as políticas públicas e com as relações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada; a terceira garante que cada órgão ou entidade cumpra seu papel; e a quarta reduz os riscos, otimiza os resultados e agrega valor aos órgãos e entidades.

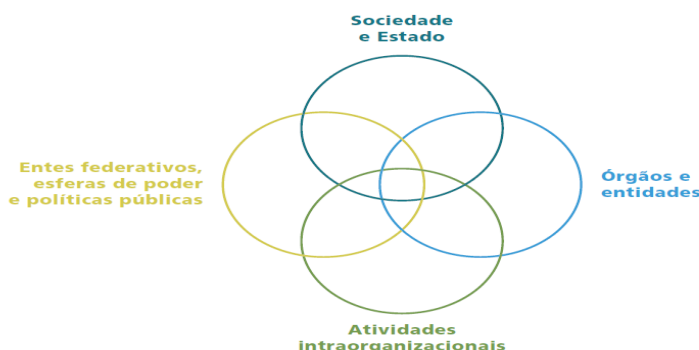


FIGURA 9: Relação entre as perspectivas de observação da governança no setor público.

Fonte: Referencial Básico de Governança, 2014, p. 61.

O termo governança já é conhecido no Brasil há pelo menos dezoito anos, quando o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 considerou que a reforma do

Aparelho do Estado era imprescindível com vistas a aumentar sua governança, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. No Plano Diretor, portanto, o enfoque se deu na perspectiva de governança dos entes federativos, esferas de poder e políticas públicas. Entretanto, cumpre registrar que as quatro perspectivas de observação são importantes e complementares umas às outras para a garantia da boa governança, cujo propósito final é conquistar a confiança da sociedade nas organizações e políticas públicas e garantir que os serviços sejam prestados de acordo com o esperado pelos cidadãos.

De acordo com artigo intitulado “O que é Governança?”, de autoria do Professor Adjunto na *Graduate School of Public and International Affairs* da Universidade de Pittsburgh, Brainard Guy Peters, publicado na Revista do TCU 127/2013, “a ênfase em governança reflete de muitas formas, as preocupações públicas com relação à capacidade de seus sistemas políticos de agirem de forma efetiva e decisiva em prol de resolver problemas públicos” (TCU, 2013, p. 28) (grifo nosso). Segundo o professor (TCU, 2013, p. 29):

A raiz da palavra **governança** vem de um vocábulo grego que significa **direção**. Assim, logicamente, o significado fundamental da governança é dirigir a economia e a sociedade visando objetivos coletivos. O processo de governança envolve descobrir **meios de identificar metas** e depois **identificar os meios para alcançar essas metas**. Embora seja fácil identificar a lógica da governança e os mecanismos para atingir essas metas sejam bem conhecidos pela ciência política e administração pública, a governança ainda não é tarefa simples. (grifo nosso)

Conforme entendimento de Guy Peters, o sucesso da governança requer, pelo menos, a execução das atividades abaixo mencionadas (PETERS, 2010, p. 7-8):

- I. Definição de objetivos – governar é dirigir e requer conhecimento sobre o trajeto para o destino que se pretende atingir. A governança efetiva requer a integração de objetivos entre todos os níveis do sistema.
- II. Conciliação e Coordenação de objetivos – cada um dos múltiplos atores dentro do governo tem os próprios objetivos, assim, para governança efetiva é preciso estabelecer prioridades, cooperação e coordenação de ações de acordo com as prioridades definidas.
- III. Implementação – as decisões tomadas nas etapas acima devem produzir efeitos e requerem alguma forma de implementação, para tanto é preciso desenvolver capacidade no setor público para implementar programas. Essa etapa envolve os atores governamentais e também pode envolver atores sociais.
- IV. *Feedback* e *accountability* (avaliar e prestar contas) – indivíduos e instituições envolvidos na governança precisam aprender sobre suas ações. Isso é importante para a qualidade das decisões que serão tomadas e também para a *accountability* democrática. Desta forma, algumas formas de *feedback* devem ser desenvolvidas dentro dos arranjos governamentais. (grifo nosso)

Sobre o assunto, Nota Técnica – Seaud 2/2013: Compreendendo os conceitos de governança para controlar (TCU, 2013c, p. 43) explicou que o primeiro estágio da governança é **estabelecer os objetivos coletivos** mediante os quais a sociedade será dirigida. O segundo é fazer com que os objetivos adotados pelas organizações públicas sejam **coerentes, de forma**

a favorecer a coordenação das atividades para que eles sejam atingidos. É difícil criar coordenação entre diferentes domínios políticos, as organizações públicas tendem a defender seus setores contra as outras organizações com as quais competem por recursos e podem ser relutantes em cooperar. O terceiro estágio é a **implementação**, que pode ser mais bem compreendida por meio dos instrumentos que os governos dispõem para implementar os programas. O mais importante, neste contexto, tem sido a mudança dos instrumentos de comando e controle para o uso de instrumentos mais flexíveis envolvendo negociação. Por fim, para governar é necessário aprender com as intervenções e encontrar formas para melhorar seu desempenho, assim como avaliar os resultados alcançados. Para tanto o *feedback* e a *accountability* são os processos indicados. Ainda, em sua conclusão, a Nota Técnica dispôs o seguinte entendimento retirado da doutrina de Peters:

O setor público tem um papel estruturante na governança pública, considerando que é o principal responsável pela definição das regras e leis que regulam as relações e definem os objetivos a serem alcançados para promoção do bem comum, além do que tem o controle legítimo da força e regras definidas para tomada de decisão. No entanto, o setor público é formado por vários atores em diferentes esferas de governo, cada qual com independência e autonomia para fazer suas próprias escolhas. Desta forma, não há que se falar em hierarquia nas relações entre os atores públicos, mas em coordenação, cooperação e coerência de propósitos para implementação das escolhas coletivas (PETERS, 2012). (grifo nosso)

Alinhado com a doutrina de Guy Peters, o Referencial Básico de Governança e Gestão aplicável às Organizações do Setor Público deste Tribunal de Contas da União, definiu que “Governança no setor público compreende essencialmente mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para **avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão**, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. (grifo nosso)



FIGURA 3: Relação entre governança e gestão.

Fonte: Referencial de governança aplicável aos órgãos e entidades da administração pública elaborado pelo Tribunal de Contas da União, 2014, p. 19.

De acordo com o Referencial de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública, estão assim relacionados (TCU, 2014, p. 9 e p. 12):

A governança de órgãos e entidades da administração pública envolve três funções básicas, alinhadas às tarefas sugeridas pela ISO/IEC 38500:2008: (a)

avaliar o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros; (b) **direcionar** e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos; e (c) **monitorar** os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.

Enquanto a gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo planejamento, execução, controle, ação, enfim, pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos; a governança provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas das partes interessadas (cidadãos e partes interessadas). (grifo nosso)

Sobre o assunto, o Ministro-Presidente do Tribunal de Contas da União, Ministro Augusto Nardes, em artigo publicado na Revista do TCU 127, teceu os seguintes comentários (TCU, 2013a, Augusto Nardes, p. 9):

Sabemos que o exercício da governança no setor público não é algo trivial, pelo contrário, envolve um complexo sistema no qual agentes políticos e administrativos, públicos e privados, interagem de modo a produzir resultados os quais, espera-se, estejam alinhados aos interesses sociais. A boa governança pública pressupõe a existência de uma **liderança** forte, ética e comprometida com os resultados; de uma **estratégia** clara, integrada, eficiente e alinhada aos interesses sociais; e de estruturas de **controles** que possibilitem o acompanhamento das ações, o monitoramento dos resultados e a tempestiva correção de rumos, quando necessário.

No contexto do planejamento brasileiro, a Mensagem Presidencial do PPA 2012-2015 contextualiza a concepção do Programa Temático 2038 – Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública e informa, em síntese, que o fortalecimento do Estado é um dos pilares do cenário de desenvolvimento do país e requer um Estado indutor e promotor das mudanças, de modo que “é fundamental qualificar o debate sobre a gestão pública e concebê-la a partir da perspectiva que cria as condições objetivas e institucionais para a execução das políticas públicas”.

O termo governança está intimamente relacionado com o termo gestão pública. Conforme o planejamento estratégico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, “melhorar a gestão pública significa atuar em questões estruturais de governança, nos grandes processos de governo, bem como na dimensão da gestão das organizações públicas” (BRASIL, 2012, p. 27). Nos dizeres do Exmo. Ministro Presidente do TCU (IBRACON, 2013, p. 3):

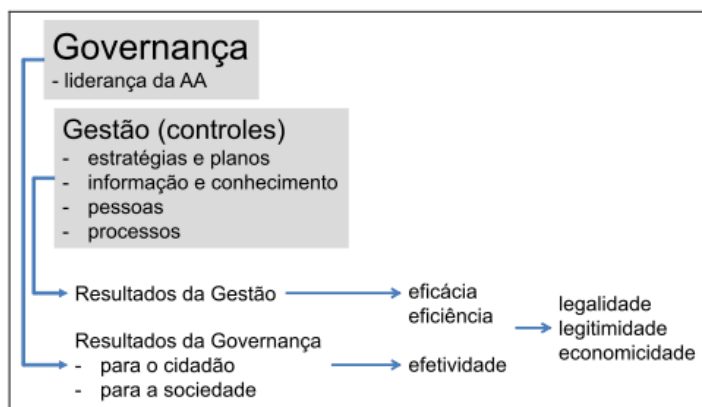
a governança traduz um conceito relativamente novo, que tem sua essência na capacidade de condução dos processos de formulação, execução e avaliação das políticas públicas integrando os mecanismos de gestão com vistas à eficácia e efetividade dos resultados almejados e da transparência dos processos. Para tanto, a sistematização do planejamento com a aplicação de conceitos modernos que possibilitem o controle institucional e social, notadamente a *accountability* da atuação administrativa, pode alavancar mudanças significativas no panorama administrativo brasileiro.
(...)

Acredito, portanto, que a disseminação da cultura da governança, calcada em lideranças que lancem suas diretrizes de governo de forma clara, estabelecendo processos de gestão em que as políticas, os objetivos, os indicadores e as metas estejam bem definidos, é o caminho certo para a profissionalização dos gestores públicos e, por via oblíqua, para o florescimento de uma cultura administrativa realmente comprometida com a atividade de planejamento. (grifo nosso)

Desde 1995, quando iniciada a reforma gerencial do Estado no Brasil com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, firmou-se o entendimento da impossibilidade de continuar o modelo administrativo-burocrático até então estabelecido. A partir de então, houve mudança de foco da Administração Pública para a Nova Gestão Pública, visando um incremento na qualidade dos serviços prestados, satisfação dos usuários e eficiência.

Nesses termos, a gestão pública adquiriu enfoque, na medida em que os resultados claramente definidos da boa gestão garantem o alcance dos objetivos de maneira eficaz e eficiente. Na visão do Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), a “proposição de metas não é meramente uma tarefa gerencial, mas deve estar ligada a objetivos políticos mais amplos”; a gestão por resultados deve se acoplar à gestão orientada para a mudança social mais profunda, sendo necessária maior conexão entre gestão e o ciclo geral das políticas públicas, buscando uma visão geral das ações do estado (CLAD, 2010, *apud* IPEA, 2011, p. 63-64).

Conforme a NBR ISO/IEC 38500:2009, item 1.6.9, a gestão é o sistema de controles e processos necessários para alcançar os objetivos estratégicos estabelecidos pela direção da organização. O conceito de gestão pública compreende o alcance dos objetivos previamente definidos pela administração por meio da execução de atividades visando à eficiência, quer dizer, fazer o que precisa ser feito com o máximo de qualidade ao menor custo possível. O conceito de eficiência está diretamente relacionado ao de economicidade, que expressa a racionalidade da seleção e alocação de recursos econômicos aos processos de produção. Também se refere à eficácia dos resultados, relacionada à capacidade da organização de conseguir atingir os objetivos prometidos. A novidade, portanto, é o foco nas necessidades dos cidadãos, que são os reais beneficiários e usuários dos serviços prestados, ensejando a busca de processos de trabalhos cada vez melhores (eficiência) e que resolvam os problemas e necessidades dos cidadãos (eficácia). A seguir, demonstram-se os resultados da governança e da gestão, sabendo-se que a gestão pública é sempre parte da governança:



Fonte: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União – Sefti/TCU (relatório do Acórdão 2.585/2012-TCU-Plenário)

A boa governança no setor público se apresenta como um fator decisivo para encorajar o uso eficiente, eficaz e efetivo das ações governamentais, e dessa forma contribuir para o bem comum da sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 37). De acordo com o Banco Mundial, os princípios da boa governança são: legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e *accountability* (WORLD BANK, 2007, *apud* TCU, 2014, p. 21). O conceito de boa governança pode ter diversos enfoques, sendo que, no final das contas, o conceito mais apropriado no presente artigo se refere à capacidade do Estado de alcançar os objetivos das políticas, resultando na melhoria da qualidade de vida da população (PETERS, 2010, p. 14).

Uma boa gestão é aquela que alcança resultados, que, no caso do setor público, estão relacionados ao atendimento das demandas, interesses e expectativas da sociedade. Para o alcance desse fim, é imprescindível o planejamento que defina resultados, a existência de processos claros de implementação de modo a alcançar os resultados previstos, monitorar esses resultados e avaliá-los por meio de controles. Uma gestão pública de qualidade é o reflexo de uma boa governança.

Verifica-se que as questões relacionadas à governança e gestão pública se encontram no cerne do debate acerca da melhoria dos serviços públicos, devendo cada um dos atores, sociedade, governo, entidades de controle saberem ao certo o seu papel, assumindo a postura adequada para que sejam alcançados resultados eficientes, eficazes e efetivos que reflitam em melhor qualidade de vida para os cidadãos. Conforme mencionado anteriormente, o presente trabalho visa estudar o papel desempenhado pelos órgãos de controle externo, em especial o Tribunal de Contas da União, na indução da governança das organizações e políticas públicas.

3. O PAPEL DAS ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (EFS) NA INDUÇÃO DO APERFEIÇOAMENTO DA GOVERNANÇA

De acordo com avaliação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre Governança Pública, intitulada Brasil – Tribunal de Contas da União: Parecer prévio e relatório sobre as contas do Presidente da República (OCDE, 2012, p. 3):

As Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) constituem uma parte essencial da estrutura institucional das nações democráticas e têm papel central no apoio a boa governança. O papel das EFS assumiu maior significância no contexto da incerteza econômica e social em que os governos se tornaram fundamentais para o crescimento econômico e o bem-estar social.

As EFS podem apoiar um Estado mais estratégico e inovador fornecendo informações independentes sobre a implementação das políticas públicas e o funcionamento da máquina governamental. Isso pode fortalecer a transparência em um momento em que a confiança nas autoridades está se desgastando e as demandas para a inclusão da sociedade civil na formulação e implementação das políticas estão aumentando.

A Declaração de Pequim (*Beijing Declaration*) sobre a Promoção da Boa Governança por Entidades Fiscalizadoras Superiores da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) elaborada no âmbito do XXI Congresso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Incosai), em 2013, destaca, em seu preâmbulo, que as EFS podem aumentar a transparência, garantindo *accountability*, promovendo o desempenho, e lutando contra a corrupção e assim melhorar a boa governança nacional e elevar a justiça (INTOSAI, 2013, p. 3), sendo que, com seu caráter de independência, são reconhecidas como parte essencial da boa governança.

O Segundo Capítulo da Declaração – Promoção da Boa Governança Nacional pelas EFS começa informando que o objetivo central da Intosai desde o início foi a promoção da boa governança. Para lograr êxito nessa função é essencial que as Entidades Fiscalizadoras Superiores sejam independentes e protegidas de qualquer forma de influência externa e os métodos de auditoria sejam baseados em conhecimento científico e tecnológico atualizado e seus auditores tenham a necessária qualificação profissional e integridade moral (INTOSAI, 2013, p. 8).

Ainda, de acordo com o documento, as EFS contribuem para salvaguardar a democracia por meio da promoção de governo e administração honestos, mantendo a ordem legal, revelando ilegalidades, restringindo o abuso de poder. Em alguns casos, as EFS são conselheiras, por meio da adoção de papel de sugerir melhorias nos sistemas legais. As EFS

também ajudam a construir comunicação e confiança entre o setor público e os cidadãos por meio da promoção de um governo aberto e da possibilidade de os cidadãos participarem ativamente dos processos de tomada de decisão (INTOSAI, 2013, p. 8).

As EFS, ainda, melhoram a eficiência governamental por meio da supervisão e avaliação das atividades governamentais e da divulgação de fraquezas na governança nacional e no controle, proporcionando uma percepção e orientação independentes e objetivas para apoiar mudanças no governo e em entidades públicas e encorajar governos a fortalecer os controles. Ademais, promovem a utilização racional dos recursos públicos, boas práticas e a criação de um governo focado no desempenho, tendo importante papel na luta contra a corrupção e prevenção da fraude, bem como na salvaguarda dos interesses nacionais, por meio da utilização da sua posição independente e capacidade profissional de prover tempestivamente, informações objetivas e confiáveis que revelem riscos para a economia nacional e interesses nacionais (INTOSAI, 2013, p. 8-9).

As EFS contribuem com o esforço de promover a melhoria da subsistência das pessoas ajudando a garantir que fundos públicos e projetos relacionados a subsistência das pessoas estejam sob severa supervisão e alcancem o impacto desejado melhorando, assim, a qualidade de vida e a igualdade de oportunidades para todos os cidadãos incluindo grupos vulneráveis. As EFS, por fim, contribuem com os esforços de melhorar a transparência e *accountability*, por meio de auditorias e publicação dos resultados de auditorias que garantem a prestação de contas e responsabilização do setor público, e de encorajar governos e organizações públicas a cumprir com suas responsabilidades pelo uso e salvaguarda de recursos públicos. AS EFS fornecem informações à sociedade e aos cidadãos sobre como as responsabilidades foram cumpridas pelas organizações, ajudando, assim, a promover um governo transparente (INTOSAI, 2013, p. 8-9).

Ao longo dos anos, alinhadas aos princípios das Declarações de Lima e do México, as EFS têm desempenhado um papel ativo na promoção da melhoria da governança nacional. Os seguintes papéis foram identificados como importantes relacionados ao impacto da auditoria na governança: criação de consciência sobre a salvaguarda da democracia e do Estado de Direito; melhoria do desempenho do governo; promoção de administração honesta e clara; salvaguarda da segurança nacional, por meio do fornecimento de informações objetivas, da revelação de fraquezas existentes e da apresentação de recomendações voltadas à melhoria; promoção da melhoria da vida das pessoas (INTOSAI, 2013, p. 2-3, Anexo I).

A Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (*International Standard of Supreme Audit Institutions – ISSAI*) 12 – Os valores e benefícios das Entidades

Fiscalizadoras Superiores – fazendo a diferença na vida dos cidadãos considera que a auditoria do governo e das entidades do setor público pelas EFS tem um impacto positivo na confiança da sociedade porque leva os gestores dos recursos públicos a se preocuparem em como eles devem usar esses recursos, o que leva a decisões melhores. Com a publicação dos resultados de auditorias, os cidadãos se tornaram capazes de cobrar responsabilidade dos gestores dos recursos públicos. Nesse sentido, as EFS promovem a eficiência, a *accountability*, a efetividade e a transparência da administração pública (ISSAI 12, p. 4). A extensão com a qual a EFS é capaz de fazer a diferença na vida dos cidadãos depende de a EFS (ISSAI 12, p. 5):

5.1 Fortalecer a *accountability*, transparência e integridade do governo e das entidades do setor público;

5.2 Demonstrar relevância contínua para os cidadãos, Legislativo e outras partes interessadas;

5.3 Ser uma organização modelo liderando por meio do exemplo.

O imperativo emergente para o aperfeiçoamento da administração pública é o fortalecimento da governança, ou seja, a necessidade de incrementar as capacidades institucionais do Estado para cumprir com o seu papel no desenvolvimento econômico social sustentável por meio da adoção de políticas públicas (MARINI e MARTINS, 2006, p. 1). Conforme exposto, o controle externo tem papel central na contribuição para a promoção da melhoria da governança, na medida em que garante que as ações governamentais estão sendo realizadas de maneira transparente, honesta e se as políticas estão sendo implementadas de acordo com o previsto.

4. O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA INDUÇÃO DA MELHORIA DA GOVERNANÇA E DA GESTÃO PÚBLICA

Em palestra magna realizada pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, na edição do Diálogo Público ocorrida em Belém/PA sobre o “Controle externo e as políticas públicas: as dimensões da inovação e a eficiência da gestão pública”, em resposta à pergunta “Como o controle externo poderá contribuir para o aperfeiçoamento de políticas públicas e, ainda, contribuir para uma eficiente e eficaz execução dessas políticas?”, o Ministro-Substituto teceu as seguintes considerações (TCU, 2013a, p. 15):

A resposta, apontou Bemquerer, está na governança, conceito recente, surgido nos Estados Unidos da América. É por meio da governança que se pretende tornar a

administração pública federal um ambiente seguro e favorável para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas em benefício da sociedade, a grande proprietária dos recursos públicos.

Considerando a necessidade de uma boa governança para o alcance de melhores resultados na Administração Pública resultando no atendimento dos reais anseios dos cidadãos, é interessante tratar do papel do TCU na indução da melhoria da governança em benefício da sociedade. Nos termos do art. 71 da Constituição Federal, 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, deve ser exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU).

Apesar de a Corte de Contas ser mais reconhecida pela análise de legalidade/conformidade dos atos de gestão, não se pode esquecer papel relevante do TCU de realizar trabalhos de fiscalização de desempenho a partir dos anos 1980/1990, voltados ao exame da eficiência, efetividade e economicidade da Administração Pública, verificando o real alcance e efetividade das ações governamentais e, com isso, contribuindo para a melhoria da gestão e do desempenho da Administração Pública, um dos resultados previstos no PET TCU 2011-2015, que especificou:

Ao Tribunal incumbe importante papel de contribuir para a melhoria da Administração Pública. Para tanto, deve tornar disponíveis para gestores públicos orientações, determinações, recomendações ou avaliações, visando corrigir falhas, evitar desperdícios, melhorar o desenho e a gestão de programas governamentais e políticas públicas, a gestão e o desempenho de órgãos e entidades, a formulação das políticas públicas, aumentar a qualidade de bens e serviços ofertados, ao desempenho dos controles internos, bem como contribuir para o aprimoramento da legislação federal e para a disseminação das melhores práticas observadas na Administração Pública Federal.

Agora é o momento oportuno de promover auditorias de governança, que “visam criar condições para que sejam evitadas ocorrências indesejáveis como desvios, desperdícios de recursos ou falhas estruturais que fragilizam a boa e regular aplicação de recursos públicos” (NARDES, 2013, p. 2-3).

No que se refere à contribuição do TCU ao aprimoramento da governança do Estado, relacionado ao seu caráter preventivo, impende ressaltar que, desde 2007, existe na Corte de Contas uma onda de auditorias de governança atuando nas causas dos problemas com a finalidade de criar condições para se evitar a ocorrência de desvios, desperdícios de recursos e demais falhas que comprometem a boa e regular aplicação de recursos públicos. Uma das iniciativas iniciais da Corte de Contas foi a realização de um conjunto de levantamentos de governança de tecnologia da informação em órgãos/entidades da

Administração Pública Federal, realizados pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), e que tiveram como resultado, por exemplo, a indução da criação de norma que melhor organizasse o processo de contratações públicas de Tecnologia da Informação, qual seja, a Instrução Normativa SLTI/MP 4/2010, resultante dos Acórdãos 1603/2008-TCU-Plenário e 2471/2008-TCU-Plenário.

Também pode ser mencionado que, no ano de 2009, foi realizada auditoria de natureza operacional com o objetivo de analisar a governança regulatória das agências reguladoras federais de infraestrutura. Por meio do Acórdão 2261/2011-TCU-Plenário foram propostas determinações e recomendações visando contribuir ao incremento da eficiência das agências reguladoras, por meio da uniformização de procedimentos e de alterações normativas por parte do Poder Executivo.

No exercício de 2013, diversas iniciativas voltadas ao aperfeiçoamento da governança no setor público em benefício da sociedade foram iniciadas pelo TCU. Pode ser citada a elaboração do documento intitulado Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, documento que reúne e organiza boas práticas de governança pública com os objetivos, entre outros, de servir de referencial para a realização de ações de controle externo sobre governança no setor público e de ser útil para interessados na melhoria da governança. O documento, aprovado pela Portaria-TCU 25, de 28/1/2014, encontra-se disponível no sítio do Tribunal de Contas da União (<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2624038.PDF>).

Mencione-se, ainda, que em 2013 foi realizado levantamento de governança e gestão de pessoas em unidades da Administração Pública Federal com a finalidade de conhecer e avaliar a situação da governança e da gestão de pessoas em amostra formada por 330 unidades jurisdicionadas. Por meio do Acórdão 3.023/2013-TCU-Plenário, que julgou a referida fiscalização, foram proferidas determinações e recomendações aos órgãos governantes superiores com vistas a promover o maior comprometimento da alta administração com a eficiência, efetividade e transparência da gestão de pessoas bem como induzir melhorias nos sistemas existentes.

Também se faz importante citar o início de estudo internacional a ser realizado com o apoio da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) com o objetivo de identificar boas práticas internacionais de governança aplicáveis ao ciclo de políticas públicas e o papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) no fortalecimento da governança do ciclo de políticas públicas. Ante todo o exposto acerca das iniciativas voltas ao aperfeiçoamento da governança no âmbito do TCU, verifica-se que o discurso de que a

Corte de Contas deve atuar de maneira preventiva e auxiliando os gestores está sendo, de fato, colocado em prática.

Com vistas a melhorar a governança é imprescindível a participação da sociedade, que deve ser ouvida. O que se tem visto constantemente é que a sociedade tem apresentando desapontamento com o desempenho do Governo, o qual tem provado, cada vez mais, ser incapaz de entregar serviços tempestivos, com qualidade e que atendam às reais necessidades e expectativas dos cidadãos. Por esse motivo, o cidadão vem deixando, gradualmente, de ser sujeito passivo em relação ao Estado e passando a exigir melhores serviços, respeito à cidadania, mais transparência, economicidade e efetividade no uso dos recursos públicos. Sobre o assunto, Paulo Daniel Barreto Lima ensina que (LIMA, 2007, p. 55):

A excelência dirigida ao cidadão pressupõe **participação ativa** deste e da sociedade. Tal participação envolve fundamentalmente a atuação direta na formulação e execução das políticas públicas, o **controle da qualidade do gasto público** e a avaliação da qualidade dos serviços públicos prestados. (grifo nosso)

Sabendo que a excelência em gestão pública pressupõe atenção prioritária aos cidadãos, reais mantenedores do Estado e destinatários das ações governamentais, que a relação Estado-sociedade é fundamental para a boa governança e, ainda, sabendo que existe uma lacuna entre o controle social normatizado e o controle social efetivamente realizado, o TCU vem percebendo seu papel na indução do controle pelos cidadãos, mecanismo eficaz para a melhoria da qualidade da Administração Pública, que deve ser transparente, acessível e atender às reais necessidades dos cidadãos. Com efeito, o Planejamento Estratégico TCU 2011-2015 identificou oportunidade de o Tribunal induzir a Administração Pública a dar maior transparência a seus atos e dotar a sociedade de informações que possam facilitar a atuação do controle social (TCU, 2011, p. 32).

Assim, estipulou a contribuição para a transparência na Administração Pública como um dos resultados a ser alcançado pela Corte de Contas, com a finalidade de munir a sociedade de informações sobre a gestão dos órgãos e entidades e, com isso, ter melhores condições de exercer o controle social sobre a atuação de seus representantes. Para alcançar esse resultado, foram estabelecidos os processos internos “induzir a Administração Pública a divulgar informações de sua gestão” e “facilitar o exercício do controle social”.

No que se refere ao processo interno “induzir a Administração Pública a divulgar informações de sua gestão e facilitar o exercício do controle social”, um dos mecanismos utilizados pelo TCU são as Decisões Normativas que dispõem acerca das unidades jurisdicionadas cujos dirigentes máximos devam apresentar relatório de gestão. Por meio do Anexo II, item 3 – relacionamento com a sociedade, da Decisão Normativa 134/2013, que

dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos dirigentes máximos devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2014, estabeleceu-se que as unidades jurisdicionadas devam: descrever os canais de acesso do cidadão à unidade jurisdicionada para fins de solicitação, reclamações, denúncias; descrever as informações sobre a elaboração e divulgação da Carta de Serviços ao Cidadão, tendo como referência o Decreto 6.932/2009; demonstrar os mecanismos para medir a satisfação dos cidadãos-usuários ou clientes dos produtos e/ou serviços; detalhar o caminho de acesso, no portal da unidade jurisdicionada, às informações sobre sua atuação, úteis à sociedade e que contribuam para a transparência da gestão; detalhar os resultados da avaliação do desempenho da unidade jurisdicionada na prestação de serviços ao cidadão; e detalhar as medidas adotadas com vistas ao cumprimento das normas relativas à acessibilidade. Assim, ao exigir essas informações nos relatórios de gestão e julgar os processos de contas, o TCU tende a induzir que os órgãos da Administração Pública sejam mais abertos e transparentes e abram espaço para os cidadãos demonstrarem satisfação ou não com os trabalhos que estão sendo realizados, de modo a conduzir suas ações governamentais de maneira mais coerente com os anseios da sociedade.

Ainda, conforme é cediço, o Tribunal de Contas da União, na sua função fiscalizadora, emite determinações e recomendações, para o aperfeiçoamento da gestão pública (CHAVES, 2011, p. 26). Nesse caso, portanto, em análise de processos de representação ou em resultados de fiscalizações pode emitir deliberações no sentido de determinar/recomendar que a unidade jurisdicionada divulgue informações de qualidade com vistas a oferecer à sociedade transparência de seus atos de gestão.

Sobre o processo interno “facilitar o exercício do controle social”, a Portaria TCU 176/2004 disciplina o desenvolvimento de ações do TCU para o fortalecimento do controle social. O art. 2 do normativo estabelece que se entende por ações de fortalecimento do controle social:

- I. a realização de encontros de natureza educativa com segmentos organizados da sociedade civil, a exemplo de conselhos, associações, organizações não-governamentais e outros assemelhados;
- II. a promoção de eventos de diálogo público que tenham como público-alvo setores da sociedade civil;
- III. a divulgação de cartilhas e outras publicações que visem ao estímulo do controle;
- IV. a divulgação de informações de interesse da sociedade civil em locais acessíveis e formato de fácil compreensão;
- V. a divulgação de canais pelos quais os cidadãos possam oferecer informações ao TCU acerca de indício de irregularidade no uso de recursos públicos;
- VI. outras ações de participação do cidadão no controle dos recursos públicos, promovidas pelo Tribunal de Contas da União.

Com a transformação da sociedade, que tem exigido não apenas benefícios das políticas públicas, mas também participação na definição das políticas, execução e avaliação, assim como as organizações do Poder Executivo, os órgãos de controle externo têm sido crescentemente demandados para apresentar respostas mais rápidas aos cidadãos, os quais não estão apenas interessados em questões relacionadas à legalidade e conformidade, mas nos resultados alcançados pelas ações governamentais.

Considerando, entre outros, a necessidade de acompanhar rotineiramente o desempenho e os resultados da ação dos gestores de recursos públicos, considerando a tendência de os órgãos de controle atuarem como indutores da melhoria da gestão pública e considerando que o acompanhamento da gestão pública pode ser incrementado com a colaboração do cidadão, a ouvidoria do TCU, instituída pela Resolução TCU 169, de 5/5/2004, é um dos mecanismos utilizados pela Corte de Contas para a aproximação com a sociedade. Trata-se de um canal de comunicação da sociedade com o Tribunal, por meio da qual, o TCU recebe sugestões, reclamações críticas ou informações a respeito de ato de gestão ou ato administrativo praticado por agente jurisdicionado ao TCU, bem como informações referentes a indícios de irregularidades no uso de recursos públicos. As finalidades da Ouvidoria, entre outras, são contribuir para a melhoria da gestão dos órgãos /entidades jurisdicionados e atuar na defesa da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência dos atos administrativos praticados pela administração pública.

Esse novo papel da sociedade mais participativa impacta os órgãos de controle, sendo de grande importância o papel preventivo do TCU associado ao controle social para que se possa garantir um governo mais responsivo, transparente, eficiente e que apresente resultados mais condizentes com as necessidades da sociedade. Diante dessa perspectiva, é crescente o comprometimento do TCU com a melhoria do resultado na aplicação dos recursos públicos.

Outro mecanismo utilizado pelo TCU para se aproximar da sociedade é o Programa Diálogo Público do Tribunal de Contas da União, que objetiva orientar o gestor, com vistas a contribuir com a melhoria do desempenho das políticas públicas. De acordo com informação extraída do sítio do TCU (http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/dialogo_publico), “o tribunal passou a atuar de forma ainda mais pedagógica com a finalidade de auxiliar gestores na adoção de medidas que possam evitar ainda na origem possíveis irregularidades”.

No exercício de 2013, dando continuidade ao Programa Diálogo Público, o TCU percorreu diversas cidades para conversar com prefeitos e gestores de unidades jurisdicionadas, dentre as quais, Brasília, Porto Alegre, Belém, com a temática “melhoria da governança pública”. De acordo com publicação na Revista do TCU (2013):

Sem abrir mão de apurar a legalidade dos atos da administração, o tribunal busca atuar de forma mais pedagógica para auxiliar gestores e adotar medidas que evitem, já na origem, irregularidades que se repetem ano após ano, como sobrepreço, superfaturamento, licitação irregular, falta de projetos básico ou executivo e inadequados estudos ambientais.

Com efeito, o TCU vem identificando ao longo dos anos de trabalho que pode ser mais eficiente a atuação nas causas dos problemas, que normalmente recaem sobre falhas na gestão e na governança, atuando como órgão orientador e educador, de forma preventiva e pedagógica, estimulando os gestores a desenvolverem melhores procedimentos de trabalho, e não somente por meio de punição de atos ilegais, ilegítimos e antieconômicos, quando já aconteceu o desvio, a corrupção, o superfaturamento e é mais difícil recuperar os recursos utilizados de maneira irregular. O cerne da questão recai sobre o interesse em evitar que esses atos ocorram futuramente, em atuar preventivamente, evitando a ocorrência de erros, desvios, corrupção e má gestão. Para o alcance desse resultado, é crescente o papel de destaque do TCU no aperfeiçoamento da governança, que é um dos grandes desafios da Administração Pública Federal na atualidade.

Sobre o assunto, considerando o papel preventivo do controle, consoante doutrina do Ministro Emérito do TCU, Ubiratan Diniz Aguiar, a Administração somente será eficiente no atendimento às demandas da sociedade quando incorporar o controle à função administração como um todo, sendo necessário diminuir a resistência dos órgãos/entidades da administração pública ao papel do controle, que normalmente é atrelado à ideia de punição (AGUIAR, 2011, p. 412).

De acordo com avaliação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre Governança Pública, intitulada Brasil – Tribunal de Contas da União: Parecer prévio e relatório sobre as contas do Presidente da República (OCDE, 2012, p. 11):

A credibilidade das políticas públicas e uma administração austera são fatores cruciais para atingir o desenvolvimento sustentável e inclusivo, e para manter a confiança no governo. O TCU é um ator chave independente que apóia a boa governança pública no âmbito do governo federal do Brasil. Ele ajuda a garantir que o governo é responsabilizado pela sua gestão dos recursos públicos e que o dinheiro dos contribuintes é utilizado para os fins pretendidos, de forma econômica, eficiente e efetiva. O trabalho do TCU também tem um efeito preventivo: funcionários públicos se comportam de maneira diferente se sabem que suas ações podem ser avaliadas externamente por uma instituição independente e competente. Esses papéis

são particularmente importantes no Brasil, devido a preocupações com a eficiência dos gastos e a corrupção no setor público. (grifo nosso)

Além de atuar preventivamente, deve-se sempre lembrar do papel do TCU, no apoio à boa governança, de garantir a responsabilização pela gestão dos recursos públicos e implementação das ações de governo de forma econômica, eficiente e efetiva. Sobre o assunto, sabe-se que é central, em um sistema de governança, que existam mecanismos de prestação de contas e de responsabilização para garantir a *accountability*. Também a transparência governamental possibilita a melhoria da *accountability*, que, na visão da Federação Internacional de Contadores (*International Federation of Accountants* – IFAC, 2001) é o processo pelo qual as entidades do setor público e os gestores são responsáveis por decisões e ações, incluindo a forma como são geridos recursos públicos, bem como todos os aspectos relacionados ao desempenho e aos resultados. As atribuições constitucionais do TCU o inserem na Administração Pública como órgão de controle externo das relações de *accountability* nas dimensões de conformidade/legalidade e desempenho/resultado.

A prestação de contas é um dos princípios das boas práticas de governança e pressupõe não apenas o dever do gestor de informar acerca da sua administração, mas do desejo de informar e ser transparente, possibilitando maior participação por parte dos cidadãos bem informados. Trata-se de instrumento de monitoramento das relações de *accountability*, haja vista que seus resultados fornecem subsídios aos cidadãos e demais *stakeholders* para avaliarem o cumprimento pelos órgãos/entidades da Administração Pública do papel ao qual foram designados (MAGALHÃES, 2011, p. 63).

Nos termos do art. 71, inc. II, da Constituição Federal/1988, compete ao TCU julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração pública direta e indireta. Tendo em vista que cabe à Corte de Contas julgar as prestações de contas e responsabilizar os gestores, é, portanto, órgão promotor da *accountability*, termo relacionado à prestação de contas, responsabilização pelos atos praticados e transparência, tratando-se de instrumento da boa governança.

Ante todo o exposto, tem-se que as ações do TCU como indução da transparência, julgamento das prestações de contas e realização de outras ações de controle externo são instrumentos de governança pública que promovem a *accountability* e a efetividade. O papel do TCU de resguardar a legitimidade, a legalidade, a eficiência, a efetividade e a economicidade colabora para a redução das incertezas dos cidadãos sobre o que efetivamente ocorre com os recursos públicos e as ações governamentais, permitindo o aumento da confiança dos cidadãos nos órgãos/entidades da Administração Pública e no processo de

tomada de decisões, conduzindo para a melhoria da governança no setor público em benefício da sociedade.

5. CONCLUSÃO

Diante da crescente demanda da sociedade por moralidade, transparência, profissionalismo, prestação de melhores serviços públicos, excelência da administração pública, qualidade de vida e redução das desigualdades sociais torna-se premente que a Administração Pública satisfaça o interesse público de forma cada vez mais eficiente e eficaz, com a oferta de melhores serviços, com mais qualidade, maior agilidade e menores custos. Assim, o aperfeiçoamento da governança é questão de ordem com vistas a garantir que o governo catalise os interesses sociais e proporcione os resultados desejados pela sociedade resultando, ao final, na melhora da qualidade de vida da população. Ao final do presente trabalho, registra-se a conveniência e oportunidade deste estudo acerca da necessidade do aperfeiçoamento da governança e gestão pública.

Tendo em vista a missão do TCU de “controlar a Administração Pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade”, verificou-se papel da Corte de Contas na indução de ações voltadas ao aperfeiçoamento da governança e à excelência da gestão pública em toda a Administração Pública Federal, haja vista sua atuação com a realização de auditorias de governança, a indução da transparência e abertura dos órgãos/entidades da Administração Pública, a indução do controle social, o julgamento das prestações de contas e a responsabilização dos agentes públicos que atuam de forma ilegal, ilegítima ou antieconômica.

A partir da concretização de ações voltadas ao apoio à boa governança e gestão e a atuação nas causas dos problemas existentes na Administração Pública Federal, o Tribunal de Contas da União poderá deixar de ser visto apenas como órgão coercitivo que avalia aspectos estritamente relacionados à legalidade e conformidade e passar a ser visto como órgão que colabora efetivamente com benefícios para a sociedade, na medida em que atuará nas causas dos problemas e induzirá a utilização de recursos públicos de forma mais efetiva, eficiente e eficaz.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ubiratan Diniz, ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de. MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A Administração Pública sob a perspectiva do Controle Externo**. Editora Fórum: Belo Horizonte, 2011.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. **ABNT NBR ISO 38500:2009 – Governança corporativa de tecnologia da informação**. 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República. Casa Civil. 1988.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Brasília, 1995.

_____. Planejamento estratégico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão 2012-2015. 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. NARDES, João Augusto Ribeiro. **O Controle Externo como indutor da governança em prol do desenvolvimento**. Revista do Tribunal de Contas da União. Número 127. Maio/Agosto 2013a.

_____. PETERS, Brainard Guy. **O que é Governança?** Revista do Tribunal de Contas da União. Número 127. Maio/Agosto 2013b.

_____. SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha. **Nota Técnica – Seaud 2/2013 – Compreendendo os conceitos de governança para controlar**. Revista do Tribunal de Contas da União. Número 127. Maio/Agosto 2013c.

_____. **Planejamento Estratégico TCU 2011-2015 – construindo o TCU do futuro**. 2010.

_____. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. Aprovado pela Portaria-TCU 25, de 29/1/2014.

CHAVES, Renato Santos. **Auditoria e Controladoria no Setor Público: Fortalecimento dos Controles Internos**. 2ª Edição. Curitiba: Juruá, 2011.

ENAP. **Em busca de uma nova síntese para a Administração Pública.** Escola Nacional de Administração Pública. ENAP. Brasília, 2010.

FREDERICKSON, H. George. **Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere.** FERLIE, Ewan; LYNN JR., Laurence E.; POLLITT, Christopher. *The Oxford Book of Public Management*. P. 282-304.

IBRACON. Instituto dos Auditores Independentes do Brasil. Revista Transparência. Ação conjunta contra a lavagem de dinheiro. **Entrevista: presidente do TCU defende planejamento e governança.** 2013.

INTOSAI. *International Organization of Supreme Audit Institutions. Beijing Declaration on Promotion of Good Governance by Supreme Audit Institutions – Draft.* XXI INCOSAI (International Congress of Supreme Audit Institutions) 2013.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. CARNEIRO, Ricardo; e MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Gestão Pública no século XXI: As Reformas Pendentes.** 2011. Disponível em www.ipea.gov.br.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. **A Excelência em Gestão Pública: A Trajetória e Estratégia do Gespública.** Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.

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.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público.** São Paulo: Editora Atlas, 2010.
OCDE. **Governança Pública intitulada Brasil – Tribunal de Contas da União: Parecer prévio e relatório sobre as contas do Presidente da República.** Avaliação e Recomendações. 2012.

NARDES, João Augusto Ribeiro. **O Controle Externo como Indutor da Governança em Prol do Desenvolvimento.** XXV Fórum Nacional. 2013.

OECD. **Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making.** Governance. 2001. Disponível em: http://www.ecnl.org/dindocuments/214_OECD_Engaging%20Citizens%20in%20Policy-Making.pdf. Acessado em 11/4/2014.

_____. **Government at a glance.** OECD 50th Anniversary. SCHICK, Allen. Leveraged Governance: Avoiding Fracture and getting results. 2011.

PIERRA, Jon; and PETERS, Guy. ***Governance, Politics and the State.*** *Political Analysis Series.* Palgrave Macmillan, 2000.

PETERS, Guy. **Governance as political Theory.** In. Jerusalem Paper in Regulation & Governance. Working Paper nº 22. August 2010.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e Governança na Gestão Pública.** São Paulo: Editora Atlas, 2005.