



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

Giovanna Nazareth Paiva dos Santos

**GOVERNANÇA PÚBLICA NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL À LUZ DO REFERENCIAL BÁSICO DO TRIBUNAL DE
CONTAS DA UNIÃO**

**Porto Alegre
2016**

Giovanna Nazareth Paiva dos Santos

**GOVERNANÇA PÚBLICA NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL À LUZ DO REFERENCIAL BÁSICO DO TRIBUNAL DE
CONTAS DA UNIÃO**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Administração Pública Contemporânea.

Orientador: Prof. Eugênio Lagemann

**Porto Alegre
2016**

Giovanna Nazareth Paiva dos Santos

**GOVERNANÇA PÚBLICA NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL À LUZ DO REFERENCIAL BÁSICO DO TRIBUNAL DE
CONTAS DA UNIÃO**

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Administração Pública Contemporânea.

Conceito final:

Aprovado em de de

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Eugênio Lagemann – UFRGS

Prof^a. Raquel Janissek Muniz

RESUMO

A governança é um tema relativamente novo na gestão pública. A matéria é de fundamental importância para Administração Pública, pois a boa governança no setor público é essencial para otimizar o desenvolvimento socioeconômico, político e cultural do país. O “Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria”, elaborado pelo Tribunal de Contas da União, estabelece, como base para a aplicação prática da governança, três mecanismos essenciais que devem estar presentes nos órgãos públicos: liderança, estratégia e controle. Associados a estes mecanismos há um conjunto de componentes que contribuem para o alcance dos objetivos propostos, como, por exemplo, “Liderança organizacional”, “Princípios e comportamentos”, “Estratégia organizacional”, “Relacionamento com as partes interessadas”, “Gestão de riscos e controle interno”. Nesse contexto, buscou-se identificar quais boas práticas de Governança contempladas no Referencial Básico estão presentes no âmbito normativo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Após análise, concluiu-se que, apesar de não estar de acordo com o Referencial em todos os aspectos apontados, o TCE-RS tem uma governança que segue em grandes linhas a governança sugerida pelo TCU, o que traz muitas vantagens ao órgão. Além disso, está estudando meios para implantar algumas práticas que ainda não possui, visando aperfeiçoar sua performance como órgão público. Contudo, ainda há muito para crescer e se desenvolver, de forma a trazer cada vez mais benefícios para a Corte, para os servidores e para os cidadãos do Estado do Rio Grande do Sul.

Palavras-chave: Governança Pública; Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul; Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria.

ABSTRACT

Governance is a relatively new theme in public management. The matter is of fundamental importance for public administration, because good governance in the public sector is essential to optimize the socio-economic, political and cultural development. The "Basic Reference to Applicable Governance for agency and Institutions of public Administration and Actions Inductor of Improvement " prepared by the Court of the Union Accounts, established as a basis for the practical implementation of governance, three key mechanisms must be present in public institution: leadership, strategy and control. Associated with these mechanisms is a set of components that contribute to the achievement of objectives, such as, "organizational Leadership", "Principles and behavior", "organizational strategy", "Relationship with interested parts", "Management risks and internal control". In this context, we sought to identify which good governance practices included in the Basic Reference are present in the normative framework of the State Court of Rio Grande do Sul. After analysis, it was concluded that, although not be in accordance with the Reference in all aspects highlighted, the TCE-RS has a governance that follows in outline the governance suggested by TCU, which brings many benefits to the institution. It is also studying ways to implement some practices that do not have yet, aiming to improve its performance as a public sector. However, there is still much to grow and develop, in order to bring more and more benefits to the Court, to its servers and for the citizens of the Rio Grande do Sul State.

Keywords: Public Governance; State Court of Rio Grande do Sul; Basic Reference to Applicable Governance for agency and Institutions of Public Administration and Actions Inductor of Improvement.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	6
1.1.	PROBLEMA DE PESQUISA	8
1.2.	OBJETIVOS DE PESQUISA.....	8
1.3.	JUSTIFICATIVA	9
2.	REVISÃO TEÓRICA.....	10
2.1.	GOVERNANÇA PÚBLICA.....	10
2.1.1.	História da Governança Pública	11
2.1.2.	Conceituação da Governança Pública	15
2.1.3.	Referencial Básico do TCU.....	18
2.	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	33
2.1.	TIPO DE PESQUISA.....	33
2.2.	COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS.....	36
3.	ANÁLISE DA GOVERNANÇA PÚBLICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	38
3.1	ASPECTOS DA GESTÃO DO TCE-RS	38
3.2.	PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA.....	39
3.2.1.	Práticas Relativas Ao Mecanismo Liderança	40
3.2.2.	Práticas Relativas Ao Mecanismo Estratégia.....	46
3.2.3.	Práticas Relativas Ao Mecanismo Controle.....	50
3.3	RESULTADOS DA ANÁLISE NO TCE-RS	55
4.	CONCLUSÃO	57
5.	REFERÊNCIAS.....	60

1. INTRODUÇÃO

O papel do Estado apresenta-se em constante evolução. Sua atuação tem se tornado cada vez mais elementar na busca da promoção de um desenvolvimento econômico e social sustentável que atenda às demandas da sociedade contemporânea. Desta forma, faz-se necessário revisar as práticas de governança da administração pública para que os serviços por ela prestados tenham cada vez mais qualidade.

Neste contexto, considera-se que as organizações públicas estão constantemente em busca de uma gestão mais eficiente e eficaz que busque atender ao interesse coletivo da melhor maneira possível, estando continuamente em busca de uma Governança Pública eficaz.

De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU, 2014, p. 06), considera-se Governança no Setor Público “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para AVALIAR, DIRECIONAR E MONITORAR a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Assim, cada vez mais a avaliação da atuação e a gestão dos órgãos públicos têm estado em pauta, principalmente devido a escândalos de corrupção e à crise econômica na qual o Brasil está inserido. Para Martins e Marini (2014), a Governança Pública é atualmente considerada um “conceito mágico”, com forte conotação positiva, que sinaliza um caminho a ser seguido pelos órgãos públicos.

Oliveira (2014) apresenta importante consideração exposta pelo Ministro do TCU, Augusto Nardes, que cita que a boa governança é quando os cidadãos têm as rédeas da máquina pública e todos os mecanismos funcionam bem. Acrescenta que esse tema, apesar de ser extremamente importante para a Nação, ainda não é muito explorado dentro da administração pública. Sua intenção é estabelecer um trabalho de cooperação com os Tribunais de Contas, para integrar as três esferas do governo (federal, estadual e municipal) em um grande projeto para a melhoria da governança

na administração pública brasileira. A ideia é, através do controle público externo, desenvolver o conhecimento e a conscientização sobre a importância do planejamento, avaliação e monitoramento das atividades nos órgãos públicos, pois inúmeras irregularidades apontadas pelos tribunais têm como causa, por exemplo, a falta de planejamento da entidade.

Sobre este assunto existem trabalhos semelhantes, como é o caso da dissertação “Governança em Organizações Públicas – Desafios para entender os fatores críticos de sucesso: O caso do Tribunal de Contas da União”, apresentada por Renata Silva Pulgas Magalhães (2011). O objetivo deste estudo foi determinar as características da governança adotada pelo próprio TCU. Desta forma, denota-se a possibilidade de se analisar a governança em diversos outros órgãos e entidades da esfera pública.

Nesse contexto, pretende-se analisar a forma como o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) atua na governança pública considerando o “Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria”, elaborado pelo TCU.

A melhoria da governança pública em um órgão de controle externo como o Tribunal de Contas pode, como uma consequência adicional, influenciar na melhoria da governança de seus auditados, aprimorando a gestão dos órgãos do Estado de uma maneira geral.

O presente trabalho será dividido em duas etapas. Na primeira, apresenta-se a fundamentação teórica, analisando os diferentes conceitos de governança pública, através de focos de distintos autores, e seu desenvolvimento histórico, bem como se apresentará o Referencial Básico elaborado pelo TCU. Em sequência, aborda-se o TCE-RS com relação às práticas de boa governança para o setor público descritas no Referencial.

1.1. PROBLEMA DE PESQUISA

Martins e Marini (2014, p. 50) apresentam que “Na perspectiva pragmática e transformacional, governança é um processo. Como todo processo pode e deve ser otimizado para gerar mais valor público com menos recursos.”

O Referencial Básico elaborado pelo TCU estabelece, como base para a aplicação prática da governança, três mecanismos essenciais que devem estar presentes nos órgãos públicos: liderança, estratégia e controle. Associados a estes mecanismos há um conjunto de componentes que contribuem para o alcance dos objetivos propostos, por exemplo, “Liderança organizacional”, “Princípios e comportamentos”, “Estratégia organizacional”, “Relacionamento com as partes interessadas”, “Gestão de riscos e controle interno”, entre outros.

Desta maneira, tendo o Tribunal de Contas importância fundamental na atuação do Estado e visando uma melhoria contínua em sua atuação e em sua gestão, cabe questionar:

De que forma o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul atua frente à governança pública proposta no “Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria”, elaborado pelo Tribunal de Contas da União?

1.2. OBJETIVOS DE PESQUISA

O objetivo central deste trabalho é identificar as boas práticas de Governança contempladas no “Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria”, elaborado pelo Tribunal de Contas da União, que estão presentes no âmbito normativo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Esta meta deve ser alcançada por meio dos seguintes objetivos específicos:

- Descrever e analisar o Referencial Básico elaborado pelo TCU;

- **Analisar as práticas** de governança adotadas pelo TCE-RS, **que atendam ao** Referencial do TCU, baseando-se em seus atos normativos, visto que estes atos traduzem todos os processos que ocorrem no órgão e asseguram a preservação de sua continuidade.

1.3. JUSTIFICATIVA

Observa-se que o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul procura agir de forma muito transparente, principalmente frente a seus *stakeholders*. Além disso, procura manter seu sistema de gestão constantemente atualizado e baseado na qualidade total, deixando transparecer aos funcionários e à sociedade em geral que é uma organização cujos serviços, controles e administração são muito eficientes. Dentro deste parâmetro, pretende-se analisar a governança pública do TCE-RS de acordo com o Referencial Básico elaborado pelo TCU, para verificar quais mecanismos e projetos de governança o TCE-RS apresenta em seus atos normativos.

A governança é um tema relativamente novo na gestão pública. A matéria é de fundamental importância para Administração Pública, isto porque a boa governança no setor público é essencial para otimizar o desenvolvimento socioeconômico, político, cultural e ambiental. Frente ao cenário atual do Brasil, os órgãos necessitam atuar com uma postura inteligente, com visão estratégica, buscando resultados efetivos, com ênfase na transparência e na ética.

De acordo com Martins e Marini (2014), a melhoria da governança pública deve ser o propósito maior das políticas de gestão pública, as quais englobam o planejamento, organização, otimização de processos; fazendo com que as políticas públicas finalísticas sejam mais efetivas.

2. REVISÃO TEÓRICA

No decorrer das últimas décadas, inúmeras mudanças têm ocorrido no mundo contemporâneo. As mutações em paradigmas econômicos, políticos, sociais e culturais vêm trazendo diversas transformações na forma de agir e de pensar da sociedade. Em consequência disso, a forma de governar o Estado tem que acompanhar esta mudança, estando de acordo com os preceitos de cada época da história. Acompanhar as inovações tecnológicas, as exigências cada vez mais acentuadas dos destinatários dos serviços públicos e o contexto ambiental da escassez dos recursos revela-se um fator fundamental para que a evolução da gestão da Administração Pública vá ao encontro da excelência.

Este novo cenário está exigindo dos governantes públicos que atuem com máxima eficiência, transparência e cautela, pois a sociedade exige cada vez mais resultados e mais respostas. Considerando estes aspectos, este trabalho, no qual se debaterá o complexo tema da governança pública, mais especificamente dentro do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, estará apoiado nos conceitos explicitados a seguir.

2.1. GOVERNANÇA PÚBLICA

“Embora o termo governança date de idades remotas, o conceito e a importância que atualmente lhe são atribuídos foram construídos nas últimas três décadas, inicialmente nas organizações privadas.” (TCU, 2014, p. 11). Desta forma, sabe-se que a governança pública se originou da governança corporativa, que por sua vez diz respeito ao modo como as organizações são administradas.

A Administração Pública adaptou o conceito para o âmbito público, com o propósito de fornecer serviços melhores para o cidadão. De acordo com Pereira

(2010, p. 7), “Para cumprir adequadamente o seu papel, a administração pública, nos seus diferentes níveis, federal, estadual e municipal, necessita estar bem estruturada e, dessa maneira, atuar com eficiência, eficácia e efetividade em favor da sociedade”.

Atualmente, já se considera um consenso que uma boa governança pública traz inúmeros benefícios para o setor. Neste sentido, Marques (2005¹, *apud* PEREIRA, 2010, p. 75) destaca os fatores essenciais que contribuem para uma governança sólida: estrutura administrativa; ambiente administrativo; administração de risco; conformidade e complacência; monitoramento e registro da avaliação de desempenho; responsabilidade em prestar contas; conformidade versus desempenho.

Por conseguinte, neste capítulo será apresentado o tema da governança pública, que contribui como peça fundamental na entrega dos resultados esperados pela sociedade.

2.1.1. História da Governança Pública

De acordo com o TCU (2014, p. 11), a origem da concepção da governança está associada ao momento em que as organizações deixaram de ser administradas diretamente pelos seus proprietários e passaram a ser geridas por terceiros. A estes foram delegadas autoridades e poderes para gerir os recursos pertencentes àqueles. Desta forma, o incremento da complexidade das relações e da incerteza do ambiente criou a necessidade de se produzir instrumentos que viabilizassem a redução de riscos da delegação.

Se por um lado, a figura da delegação é necessária para que as tarefas sejam realizadas; por outro, é relevante que sejam criadas regras para que o delegado atue de acordo com a vontade do delegante e entregue os produtos e serviços pactuados. É nesse cenário que ganha importância a discussão do conceito de governança (NARDES *et al.*, 2016, p. 155).

¹ MARQUES, E. C. **Estado e Redes Sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Revan/ Fapesp, 2005.

Neste contexto, considerando a delegação relacionada ao setor público, a Constituição Federal (1988) estabelece, em seu art. 1º, que o Brasil consiste em um Estado Democrático de Direito. Esta afirmação expressa que a sociedade é quem se insere na posição de proprietário, pois em uma democracia a delegação originária é do povo, é deste que emana o poder. Desta forma, a máquina pública deve atuar de forma proba e transparente, prestando contas aos cidadãos, acentuando assim a importância da implementação do conceito de governança dentro do setor público.

NARDES *et al.* (2016, p.173) apresentam interessantes considerações relatadas por David Cameron, Primeiro-Ministro do Reino Unido, em palestra intitulada “*The Next Age of Government*”, a respeito da evolução da atuação do Estado e do poder de acompanhamento das suas ações pela população.

David expôs que houve três principais passagens históricas: a era pré-burocrática, a era burocrática e, a que vivemos atualmente, a era pós-burocrática. Simplificando, essas eras podem ser representadas por um mundo de controle local, um mundo de controle central e, por fim, um mundo de controle popular.

David apresenta ainda que o próximo grande estágio é a revolução da informação e da internet, que já se espalhou por toda a sociedade de diversas formas, mas não chegou completamente ao governo. Esta última revolução é a que se busca alcançar no poder público para que, através da transparência, de boas escolhas e da *accountability*², possa se alcançar um poder popular genuíno.

Diversas ferramentas foram criadas ao longo do tempo para melhorar o desempenho organizacional, reduzir conflitos, alinhar a sintonia das ações em função da vontade do proprietário da empresa e conseqüentemente proporcionar maior segurança para os proprietários.

E, apesar de não ter havido inicialmente um rótulo específico como na iniciativa privada, inúmeras reflexões levam à conclusão de que diversas ferramentas de governança sempre foram utilizadas também na esfera estatal ao decorrer dos anos.

O TCU (2014, p. 11) expõe que, no início da década de 90, época marcada por fortes crises financeiras, o Banco da Inglaterra criou uma comissão para compor

² Conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição pública das políticas públicas (PEREIRA, 2010, p. 76).

o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, resultando no *Cadbury Report* (TCU, 2014, p. 11), peça fundamental que possibilitou e incentivou a ampliação dos estudos sobre o tema.

Foi com base neste relatório que o CIPFA, (*Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*), Instituto Britânico de Finanças e Contabilidade Pública, desenvolveu, em 1995, a primeira estrutura de governança para o setor público: *Corporate Governance – A Framework for Public Service Bodies*.

Nos anos seguintes, disseminou-se o tema e diversos países passaram a dar maior importância a aspectos relacionados à governança, tendo sido publicados vários códigos a respeito do assunto. No ano de 2004, o COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*), organização privada criada nos Estados Unidos para prevenir fraudes, publicou um documento que, até os dias atuais, ainda é considerado referência na questão de gestão de riscos, o *Enterprise risk management – integrated framework* (TCU, 2014, p. 12).

Essa tendência de tornar o setor público mais eficiente e ético foi reforçada pela publicação, em 2004, do Guia de padrões de boa governança para serviços públicos, ação conjunta do CIPFA e do OPM (*Office for Public Management Ltd*), organização de interesse público, de Londres, que oferece treinamento para ampliar resultados sociais. O guia alinha-se aos princípios da transparência, integridade, prestação de contas, liderança, compromisso e integração, com ênfase na eficiência e na eficácia dos órgãos públicos (TCU, 2014, p. 13).

Como reforça o TCU (2014, p. 12), “No Brasil, o crescente interesse pelo tema não é diferente. Tanto no setor privado quanto no público, existem iniciativas de melhoria da governança, as quais se relacionam e se complementam”. Um exemplo é o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC, que vem lançando versões do Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa. Este documento define os quatro princípios básicos de governança, a saber: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa.

O IBGC esclarece que apesar de o código ter sido desenvolvido, originalmente, com foco em organizações empresariais, ao utilizar o termo “organizações”, buscou-se tornar o documento o mais abrangente possível e adaptável a outros tipos de organizações, como ao Terceiro Setor, às estatais, entre outros. (TCU, 2014, p. 12)

Logicamente, não se deve considerar a gestão pública apenas por meio de critérios da esfera privada. Essa hipótese poderia comprometer a capacidade de gestão e conjuntura democrática do Estado. Da mesma forma, Pereira (2010, p.8) observa que

os princípios na governança pública não são distintos dos aplicados na governança corporativa. A diferença básica é que na governança pública os gestores têm sob sua responsabilidade bens que pertencem à sociedade e cuja gestão deve ser feita com elevado nível de compromisso, responsabilidade, transparência, ética e senso de justiça (MATIAS-PEREIRA, 2010a)³.

O TCU (2014) destaca diversos instrumentos que surgiram e auxiliaram a fortalecer a governança pública, entre eles se encontram: sistemas de freios e contrapesos e estruturas de controle interno e externo instituídos na Constituição Federal de 1988; Códigos de Ética Profissional dos Servidores Públicos; Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000); o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), instituído em 2005, cujos fundamentos⁴ norteiam-se pelos princípios da excelência gerencial pública contemporânea; instrumentos de transparência, como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 2011), que asseguram o direito fundamental de acesso às informações e facilitam o controle da conduta dos agentes públicos; além de diversos outros instrumentos.

“Esse contexto fez com que a população, na condição de ‘principal’, se manifestasse cada vez mais a respeito da qualidade do gasto público” (NARDES *et al.*, 2016, p.173), exigindo cada vez mais uma atuação transparente e ética do governo e a garantia de um atendimento de qualidade aos interesses da sociedade.

Mesmo com estes avanços, Pereira (2013, p. 10) entende “que o tema governança corporativa aplicado ao setor público ficou relegado a um plano secundário na agenda política no Brasil na última década”. Mas dispõe:

Observa-se no debate mais recente que o conceito de governança já superou seus aspectos operacionais, incorporando novos elementos. Assim, além dos mecanismos tradicionais de agregação e de articulação de interesses, tais como partidos políticos e grupos de pressão, incluem-se na fase atual as redes sociais informais – fornecedores, família, gerentes-, hierarquias e associações de diversos tipos.

³ MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010

⁴ Fundamentos da GesPública (TCU, 2014, p.15): pensamento sistêmico, aprendizado organizacional, cultura de inovação, liderança e constância de propósitos, orientação por processos e informações, visão de futuro, geração de valor, comprometimento com as pessoas, foco no cidadão e na sociedade.

Diante do exposto, nota-se que, apesar dos constantes esforços e avanços, uma situação ideológica em termos de modelo de governança pública consistente ainda está longe de se vivenciar. De acordo com Nardes *et al.* (2016, p. 155), “No âmbito da iniciativa privada, já há maior maturidade na discussão do aludido conceito. Porém, no setor público, o debate ainda é recente e merece maior aprofundamento do estudo”.

2.1.2. Conceituação da Governança Pública

Como o conceito de governança no setor público não é único e universal, apresentam-se a seguir distintas definições de diferentes organizações e autores. O termo de governança, além de ser multidimensional, pode ser utilizado de diferentes formas, dependendo do tipo de enfoque utilizado e do ponto de vista dos autores.

O conceito de Governança Pública surgiu do conceito de Governança Corporativa, considera-se este, para o IBGC (2015), como sendo “o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas”.

Nardes *et al.* (2016, p.174) apresentam que o conceito de governança, que tradicionalmente estava associado à capacidade financeira e administrativa de uma organização implementar suas políticas (BRESSER-PEREIRA, 1998)⁵, tem suportado diversas reformulações, passando a ser aplicado atualmente na nova realidade de gestão das políticas públicas.

O contexto de crise fiscal dos anos 1980 exigiu novo arranjo econômico e político internacional, com a intenção de tornar o Estado mais eficiente. Desta forma, a conjuntura oportunizou a discussão de governança na esfera pública. Neste sentido, o Instituto Brasileiro de Governança Pública (IBGP, 2015) define a Governança Pública como sendo o “sistema que compreende os mecanismos institucionais para o desenvolvimento de políticas públicas que garantam que os

⁵ BRESSER-PEREIRA, L. C. *A Reforma do Estado dos Anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília: MARE, 1998.

resultados desejados pelos Cidadãos, e demais entes da vida pública, sejam definidos e alcançados”.

Pereira (2010, p. 74) apresenta a abordagem de TIMMERS (2000)⁶, na qual a governança corporativa no setor público é compreendida como

a proteção ao inter-relacionamento entre a administração, o controle e a supervisão, feita pela organização governamental, pela situação organizacional e pelas autoridades do governo, visando relacionar os objetivos políticos eficiente e eficazmente, como também, comunicar publicamente e providenciar uma prestação de conta para o benefício da sociedade. Dessa forma, a governança do setor público é constituída pelos seguintes elementos: responsabilidade em atender a sociedade; supervisão; controle; e assistência social.

O TCU (2014) evidencia que para a IFAC (*Internation Federation of Accountants*, 2013)⁷, a Governança Corporativa no Setor Público envolve os diversos sistemas e processos organizacionais que organizam os papéis e as responsabilidades dos gestores alinhando-os com os relacionamentos internos e externos da entidade para produzir soluções estratégicas, mensuráveis e responsáveis. Ela concentra-se na governança das organizações, considerando suas relações e interações com demais pessoas e corporações.

Pereira (2010, p.68) também traz a concepção adotada pelo Banco Mundial a respeito da Governança, a qual “pode ser aceita como a forma com que os recursos econômicos e sociais de um país são gerenciados, com vistas a promover o desenvolvimento”. O autor ainda retrata que Governança é a capacidade que o governo tem para desenvolver e implementar as suas políticas públicas; incluindo nestas políticas a gestão das finanças públicas, a gestão gerencial e a técnica. Estas são as mais significativas para o atendimento das demandas da coletividade.

Pereira (2013, p. 11) evidencia que

A boa governança no setor público requer, entre outras ações, uma gestão estratégica, gestão política e gestão da eficiência, da eficácia e da efetividade. É por meio de uma gestão estratégica que se torna viável criar valor público. Isso diz respeito à capacidade da administração pública de atender de forma efetiva e tempestiva as demandas ou as carências da população (...).

Já para Nardes *et al.* (2016, p. 153), a Governança Pública pode ser compreendida como “a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e

⁶ TIMMERS, H. **Government Governance: corporate governance in the public sector, why and how?** FEE Public Sector Conference, Holanda 11/2000.

⁷ IFAC. **Good Governance in the Public Sector: consultation draft for an international framework**, 2013.

monitorar a gestão das políticas e serviços públicos para atender de forma efetiva as necessidades e demandas da população”. Esta visão traz ainda mais a necessidade da melhoria contínua deste aspecto dentro das entidades. Além disso, fica nítido o aspecto de que os dados e relatórios extraídos a respeito da governança de uma instituição são fontes imprescindíveis de informações que auxiliam o processo de decisão dos gestores públicos.

Neste contexto, cabe ressaltar o apontamento realizado pelo TCU (2014, p.14) dispondo que, conforme compilação realizada pela IFAC (2013)⁸, uma boa governança no setor público possibilita o alcance de diversos benefícios:

- a) garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos;
- b) garantir que a organização seja, e pareça, responsável para com os cidadãos;
- c) ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para cidadãos e usuários, e manter o foco nesse propósito;
- d) ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos;
- e) possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão;
- f) dialogar com e prestar contas à sociedade;
- g) garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos;
- h) promover o desenvolvimento contínuo da liderança e dos colaboradores;
- i) definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade;
- j) institucionalizar estruturas adequadas de governança;
- k) selecionar a liderança tendo por base aspectos como conhecimento, habilidades e atitudes (competências individuais);
- l) avaliar o desempenho e a conformidade da organização e da liderança, mantendo um balanceamento adequado entre eles;
- m) garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos;
- n) utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis;
- o) controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável; e
- p) prover aos cidadãos dados e informações de qualidade (confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis).

⁸ IFAC. *Comparison of Principles*, 2013.

2.1.3. Referencial Básico do TCU

A dimensão estratégica que a boa governança tomou, levou o TCU a redigir um referencial de boas práticas, o “Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria”, que será detalhado a seguir, com o intuito de que fosse utilizado como parâmetro para os gestores públicos. O aludido documento “reúne e organiza práticas de governança pública que, se bem observadas, podem incrementar o desempenho de órgãos e entidades públicas” (TCU, 2014, p. 6).

O conceito de Governança Pública elaborado pelo Tribunal de Contas da União (2014, p. 33) dispõe que:

Governança no setor público compreende essencialmente os 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.

Para fins de compreensão global, além deste Referencial que será abordado neste capítulo, o TCU também publicou, em 2014, outros dois estudos relacionados ao tema, o “Referencial para Avaliação da Governança e Políticas Públicas” e os “Dez Passos para a Boa Governança”. O Referencial Básico, que será estudado a seguir, é estruturado em cinco capítulos: Perspectiva histórica; Perspectivas de Observação; Conceitos Fundamentais; Princípios, diretrizes e níveis de análise; e Práticas de Governança.

2.1.3.1. Perspectivas de Observação

O TCU (2014, p. 17) discorre que a governança “pode ser descrita como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas”, e esse sistema dá ênfase nos relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores, colaboradores e órgãos de controle. Da mesma forma, o órgão expõe que a governança pública tem, em sua essência, como propósitos “conquistar e

preservar a confiança da sociedade, por meio de conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público”.

De acordo com o Referencial elaborado pelo TCU, analisa-se a governança no setor público sob quatro distintas perspectivas de observação, entre as quais há uma relação de interdependência e complementaridade. Assim sendo, as estruturas de governança de um órgão devem estar alinhadas e integradas às estruturas das demais perspectivas. Esta coordenação visa garantir a efetividade dos resultados (TCU, 2014, p. 21). A seguir, será pormenorizada cada uma das quatro perspectivas de observação:

(a) Sociedade e Estado:

Esta é a “vertente política da governança pública”; ela está focada no desenvolvimento nacional, na organização do Estado, nos instrumentos constitucionais de controle, nas estruturas que garantam a capacidade de um governo produzir políticas públicas que solucionem os problemas da sociedade (TCU, 2014, p. 19). Esta perspectiva “(...) define regras e os princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e privados regidos pela Constituição e cria condições estruturais de administração e controle do Estado” (TCE, 2014, p. 18). O Referencial aponta que essa vertente visa manter a prevalência do bem comum sobre os interesses privados, buscando alcançar os objetivos coletivos da sociedade.

(b) Entes federativos, esferas de poder e políticas públicas:

É considerada a vertente político-administrativa da governança no setor público e está focada, de acordo com o TCU (2014, p. 20),

na formulação, na implementação e na efetividade de políticas públicas (WORLD BANK, 2012)⁹; nas redes transorganizacionais, que extrapolam as

⁹ WORLD BANK. *The International Bank for Reconstruction and Development. Worldwide Governance Indicators (WGI)*, 2012.

barreiras funcionais de uma organização (STOKE, 1998)¹⁰; e na capacidade de auto-organização dos envolvidos.

O Referencial sugere que se pode definir esta perspectiva como “a habilidade e a capacidade governamental para formular e implementar, de forma efetiva, políticas públicas”, coordenando ações das diferentes organizações envolvidas, alocando tempestivamente e de forma suficientes os recursos. Enfim, estabelecendo relações de parcerias coordenadas entre as entidades abrangidas. Ela “(...) 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” (TCU, 2014, p. 19).

(c) Órgãos e entidades:

Esta é a vertente corporativa da governança pública; ela foca nas organizações em si e na otimização dos resultados ofertados por elas aos cidadãos (TCU, 2014, p. 20). Sua função é garantir que cada órgão cumpra seu papel, de forma alinhada aos interesses públicos. Assim sendo, são fatores considerados importantes, de acordo com o Referencial elaborado pelo TCU (2014, p. 20):

(a) a integridade, os valores éticos; (b) a abertura e o engajamento das partes interessadas; (c) a definição de resultados e de benefícios sustentáveis em termos econômicos, sociais e ambientais; (d) a definição de intervenções necessárias para potencializar e otimizar resultados e benefícios; e (e) o desenvolvimento das capacidades (das organizações, da liderança e dos indivíduos) necessárias àquele fim; (f) a gestão de riscos e de desempenho (sustentado por controles internos e instrumentos robustos de gestão das finanças públicas); e (g) a transparência e a *accountability* (possível por meio da implementação de boas práticas, como as relacionadas a prestação de contas e responsabilização).

É com base nesta perspectiva que o Referencial em questão elabora suas análises sobre os órgãos e entidades da administração pública (TCU, 2014, p. 26).

(d) Atividades intraorganizacionais:

É o sistema pelo qual os recursos de uma organização são controlados, reduzindo os riscos, otimizando os resultados e agregando valor aos órgãos (TCU,

¹⁰ STOKE, G. *Governance as theory: five propositions*. *International Social Science Journal*, v. 50, 1998.

2014, p. 18). São atividades que contribuem para o alcance dos resultados esperados. Como exemplos típicos o TCU (2014, p. 21) apresenta a governança de pessoal, de tecnologia, de logística, de orçamento, entre outras diversas.

2.1.3.2. Conceitos Fundamentais

Um dos conceitos apresentados no Referencial (2014, p. 27) se refere ao Sistema de Governança no Setor Público, o qual “reflete a maneira como diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança”. Este sistema envolve diversos elementos que se encontram dentro e fora da organização, como exemplo têm-se as estruturas administrativas, os processos de trabalho, instrumentos e fluxos de informações.

Dentro da estrutura administrativa, o TCU (2014) destaca algumas instâncias que integram o sistema: instâncias externas de governança (responsáveis pela fiscalização e regulação) e de apoio à governança (como auditorias independentes e o controle social), e instâncias internas de governança (responsáveis pela definição das estratégias e monitoramento do desempenho, como conselhos de administração) e de apoio à governança (controle interno, ouvidoria, conselho fiscal, entre outros).

Além dessas estruturas o Referencial (2014, p. 30) apresenta outras que também contribuem para a boa governança da organização: a administração executiva, responsável por direcionar e monitorar a entidade, estabelecendo políticas e objetivos; a gestão tática, a qual coordena a gestão operacional; e a própria gestão operacional, que é a parte responsável pela execução de processos finalísticos e de apoio.

Além destes conceitos, o TCU (2014, p. 30) esclarece as três funções básicas que envolvem a governança dos órgãos e entidades da administração pública:

- 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 (...) 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.

Por fim, o Relatório (2014) apresenta uma breve distinção entre as funções da gestão e as da governança. A gestão reflete o funcionamento do dia-a-dia da organização, as estratégias e os processos implementados, e se preocupa com a **eficácia** e a **eficiência** das ações, tendo como funções precípua: implementar programas, garantir conformidades, manter comunicação com as partes interessadas, avaliar desempenho. Em paralelo, tem-se que a governança contempla a estrutura, as funções, a tradição da organização, destinando-se a garantir que as ações planejadas atinjam seus objetivos de forma transparente, buscando maior **efetividade** e **economicidade**. Algumas das principais funções da governança, neste sentido, seriam: definir direcionamento estratégico e gerenciar seus riscos, supervisionar a gestão, gerenciar conflitos internos e promover a *accountability* e a transparência.

FIGURA 1 - Relação entre governança e gestão.



FONTE: TCU, 2014, p. 32.

2.1.3.3. Princípios, Diretrizes e Níveis de Análise

O Referencial (TCU, 2014) apresenta como **princípios básicos** de governança para o setor público os sugeridos pelo Banco Mundial, a saber:

- (a) Legitimidade: princípio que vai além da legalidade, “não basta verificar se a lei foi cumprida, mas se o interesse público, o bem comum, foi alcançado” (TCU, 2014, p. 34). É princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito.
- (b) Equidade: de acordo com o TCU (2014), trata de garantir as condições essenciais para que todos tenham pleno acesso ao exercício de seus direitos civis (acesso à informação, aos direitos políticos e sociais, à liberdade de expressão);
- (c) Responsabilidade: representa o zelo que os agentes públicos devem ter em relação a sustentabilidade das organizações, para tal deve-se incorporar conceitos de ordem social e ambiental nos negócios e operações da entidade (TCU, 2014);
- (d) Eficiência: refere-se à busca da melhor relação entre qualidade dos serviços prestados e a qualidade do gasto, significa atuar com qualidade ao menor custo possível (TCU, 2014);
- (e) Probidade: trata do dever dos agentes de governança de demonstrar zelo e de observar as regras e procedimentos do órgão, é obrigação dos servidores demonstrarem ser dignos de confiança frente à sociedade e aos demais funcionários do órgão (TCU, 2014);
- (f) Transparência: diz respeito à possibilidade de acesso a todas as informações públicas a respeito da organização. Além de ser um dos requisitos para o efetivo controle social, a adequada transparência resulta em um clima de confiança externo e interno (TCU, 2014);
- (g) *Accountability*: se refere à obrigação que as entidades às quais se tenham confiado recursos têm de assumir as responsabilidades que lhe foram conferidas e de manter informado quem lhe delegou as responsabilidades. Desta maneira, o TCU (2014, p. 34) discorre que se

espera “que os agentes de governança prestem contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões (IBGC, 2010)¹¹”.

Algumas das **diretrizes** para se alcançar a boa governança, de acordo com o TCU, (2014, p. 35) são: focar o propósito da organização em resultado para os cidadãos e usuários dos serviços; manter um sistema eficaz de gestão de riscos; prestar contas e envolver efetivamente as partes interessadas; ter clareza acerca do propósito da organização e dos resultados esperados; ser rigoroso e transparente sobre a forma como as decisões são tomadas; certificar-se de que os agentes tenham o conhecimento necessário para um bom desempenho; garantir que a alta administração atue de maneira exemplar, garantindo a efetividade da governança; impreterivelmente colocar em prática todos os valores organizacionais; entre outras diretrizes que são importantes serem seguidas pelas entidades.

Para facilitar a compreensão e a aplicação efetiva do Referencial, criaram-se subdivisões do conteúdo em quatro **níveis de análise**, que serão mais bem descritos no próximo tópico, são eles: Mecanismos de Governança, Componentes, Práticas e Itens de Controle.

2.1.3.4. Mecanismos, Componentes e Práticas de Governança

O TCU (2014) considera que, para exercer de forma satisfatória as funções da governança (avaliar, direcionar e monitorar), os organismos devem adotar três **Mecanismos de governança**, a saber: Liderança, Estratégia e Controle. A **liderança** relaciona-se a práticas que proporcionem condições mínimas para o exercício da boa governança, através da alocação de pessoas íntegras, capacitadas, responsáveis e motivadas para desempenhar os principais cargos.

Esses líderes ficam encarregados por implementar **estratégias**, através da análise das necessidades das partes interessadas, da avaliação do ambiente interno e externo e dos possíveis cenários, da definição e monitoramento dos objetivos. Para desempenhar essas tarefas, é necessário estabelecer mecanismos de

¹¹ IBGC. Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, Brasil, 2010.

controle, para que os riscos sejam avaliados e tratados e para que haja prestação de contas e responsabilização de agentes pelos respectivos atos praticados.

Para se alcançar os objetivos propostos, se associou um conjunto de **Componentes** a cada um dos Mecanismos de governança, conforme segue:

FIGURA 2 - Mecanismos de governança.



FONTE: TCU, 2014, p. 36.

Por sua vez, a cada componente se associou um conjunto de **Práticas de governança**, que contribuem para o alcance dos resultados ambicionados. Estas Práticas não são trabalhadas de forma exaustiva pelo TCU (2014), podendo-se utilizar de diversas outras para se alcançar os objetivos propostos. E, de forma análoga, a cada prática se vinculou um grupo de **Itens de controle**, os quais constam em documento complementar ao Referencial e não serão aqui abordados devido ao nível de detalhamento do tema.

A) PRÁTICAS RELATIVAS AO MECANISMO LIDERANÇA

COMPONENTE L1 – PESSOAS E COMPETÊNCIAS

Baseia-se nos esforços de estimular o conhecimento dos profissionais do órgão, dando ênfase nas habilidades e atitudes dos dirigentes em prol da melhoria dos resultados. As boas práticas sugerem que os membros da alta administração devem possuir as atribuições imprescindíveis para o exercício do cargo.

Prática L1.1 – Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração: consiste em definir e divulgar as competências indispensáveis aos membros, e em fixar previamente os critérios e processos de seleção, de forma confiável.

Prática L1.2 – Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração: delimitar diretrizes para o desenvolvimento, aperfeiçoando as competências desejáveis, atentando para as lacunas constatadas.

Prática L1.3 – Estabelecer sistema de avaliação de desempenho dos membros da alta administração: esclarecer as diretrizes, os indicadores e as metas de desempenho, comunicando os resultados a todos interessados.

Prática L1.4 – Garantir que o conjunto de benefícios, caso exista, de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração seja transparente e adequado para atrair bons profissionais e estimulá-los a se manterem focados nos resultados organizacionais: determinar as vantagens, financeiras e não financeiras, dos membros, difundindo-as e mantendo coerência com a complexidade e responsabilidade das funções, além de considerar o desempenho organizacional e individual.

COMPONENTE L2 – PRINCÍPIOS E COMPORTAMENTOS

É fundamental manter pessoas com excelente padrão de conduta ética na organização, comprometidas com a observância e cumprimento das leis. Sendo assim, é papel elementar dos dirigentes a promoção dos valores éticos.

Prática L2.1 – Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros e do conselho de administração ou equivalente e da alta administração: publicar documento formalmente instituído, claro e

suficientemente detalhado, que contenha valores, princípios e comportamentos esperados, obrigações e proibições, e estabeleça os limites e as sanções para os casos de descumprimento, além dos mecanismos para monitoramento.

Prática L2.2 – Estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros dos conselhos de administração ou equivalente e da alta administração: visa evitar que pessoas envolvidas em conflitos de interesse participem de decisões relevantes, além de criar mecanismos para receber e tratar denúncias.

Prática L2.3 – Estabelecer mecanismos para garantir que a alta administração atue de acordo com padrões de comportamento baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e no código de ética e conduta adotado: instituir instância interna de governança, com prerrogativa de correção, objetivando minimizar desvios de comportamentos.

COMPONENTE L3 – LIDERANÇA ORGANIZACIONAL

Empregar princípios de coordenação e de delegação de competências de acordo com o modelo de governança. A alta administração determina a estrutura funcional e delega autoridade para os gestores atuarem.

Prática L3.1 – Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais: delimitar regras de avaliação e monitoramento da gestão, considerando que a alta administração avaliará o desempenho do resultado.

Prática L3.2 – Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos: instaurar sistema de controle interno para mitigar os riscos de mau uso do poder delegado, fixando metas para os resultados organizacionais. O dirigente máximo é o responsável por estabelecer as diretrizes e pelo alcance dos resultados esperados.

Prática L3.3 – Assegurar, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização: delinear limites para delegação de competências articuladas a decisões críticas do negócio, definindo mandatos e requisitos para permanência nos cargos das instâncias internas de governança.

Prática L3.4 – Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno: a alta administração deve mensurar os riscos-chave e inspecionar o controle interno, assegurando que os dirigentes monitorem práticas de gestão de riscos.

Prática L3.5 – Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências: planejar e implantar a auditoria, de forma que a alta administração se posicione em relação a seus resultados, ou o conselho, no caso de ações da própria alta administração.

COMPONENTE L4 – SISTEMA DE GOVERNANÇA

Modo como os atores interagem para alcançar a boa governança, abrange fluxos de informações, processos de trabalho e atividades de avaliação, direcionamento e monitoramento. Deve ser um sistema simples e robusto.

Prática L4.1 – Estabelecer as instâncias internas de governança da organização: esclarecer papéis e responsabilidades, considerando atividades como tomada de decisão, elaboração de diretrizes e controle. O sistema de governança deve ser elaborado pela mais alta instância interna de governança.

Prática L4.2 – Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas: controlar os riscos para dirimir a possibilidade de que decisões críticas sejam concebidas sem o princípio da segregação de funções. Identificar segregações para que as decisões não se concentrem em única instância.

Prática L4.3 – Estabelecer o sistema de governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas: dar conhecimento dos papéis, responsabilidades, fluxos de informação e de decisão às partes interessadas, para que possam interagir dentro dos limites estipulados.

B) PRÁTICAS RELATIVAS AO MECANISMO ESTRATÉGIA

COMPONENTE E1 – RELACIONAMENTO COM PARTES INTERESSADAS

Otimizar resultados através do alinhamento das ações com as expectativas das partes interessadas. Há uma gama complexa de objetivos e influências externas que devem ser satisfeitas, mantendo o equilíbrio entre as expectativas, a

responsabilidade dos dirigentes e a necessidade de prestar contas. Para assegurar esse alinhamento, é necessário identificar as partes interessadas, estar aberto para ouvi-las e conhecer suas necessidades, avaliar o desempenho interno e ser transparente, prestando informações completas, precisas, claras e tempestivas.

Prática E1.1 – Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo: identificar diretrizes para abertura de dados e sua divulgação, definindo as necessidades de informação das partes interessadas, assim como as exigências normativas. Implantar canais de comunicação e mecanismos para tratar os dados recebidos.

Prática E1.2 – Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização: implantar mecanismos modernos de participação social.

Prática E1.3 – Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores: introduzir mecanismos de relacionamento.

Prática E1.4 – Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos: rastrear semelhanças e distinções das partes, bem como suas necessidades e expectativas, utilizando-se de critérios de priorização para atendê-las.

COMPONENTE E2 – ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL

A função primordial da administração pública é expandir o bem estar social. Para tal, é fundamental elaborar claramente os objetivos, traçar uma estratégia de atuação, e desdobrá-la em planos de ação, implantar instrumentos adequados para orientar as ações e para auferir o alcance dos objetivos organizacionais, maximizando os resultados alcançados.

Prática E2.1 – Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas: evidenciar os processos essenciais, seus desdobramentos e as estratégias utilizadas; explicitando de que forma as instâncias internas de governança participam do monitoramento das estratégias.

Prática E2.2 – Estabelecer a estratégia da organização: determinar missão, visão, estratégia, incluindo objetivos, iniciativas, metas de desempenho e indicadores. Substantial faz-se o envolvimento das partes interessadas no processo.

Prática E2.3 – Monitorar e avaliar a execução da estratégica, os principais indicadores e o desempenho da organização: acompanhar a performance das iniciativas e mensurar o desempenho institucional, empregando ações de melhoria quando for necessário.

COMPONENTE E3 – ALINHAMENTO TRANSORGANIZACIONAL

É indispensável a integração horizontal entre as políticas públicas. As ações de distintas organizações devem ser alinhadas para fortalecê-las, criando mecanismos que possibilitem a atuação conjunta e sinérgica. Torna-se assim imprescindível também manter a coerência e o alinhamento das estratégias e objetivos, através de instrumentos de comunicação e colaboração entre os múltiplos atores. Manter abordagens colaborativas facilita o alcance das metas nacionais.

Prática E3.1 – Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas à formulação, à implementação, ao monitoramento e à avaliação de políticas transversais e descentralizadas: estabelecer políticas transversais e as regras necessárias, detectando as entidades envolvidas e precisando, em conjunto, os objetivos e as responsabilidades dos envolvidos, compartilhando as informações críticas.

C) PRÁTICAS RELATIVAS AO MECANISMO CONTROLE

COMPONENTE C1 – GESTÃO DE RISCOS E CONTROLE INTERNO

O maior desafio neste aspecto é decretar a quantidade de risco admitida para alcançar o maior valor para o cidadão. O risco inerente é intrínseco à operação. Se ele estiver em um grau inadmissível, deve-se colocar em prática controles internos para mitigar esses riscos.

Prática C1.1 – Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno: reconhecer os riscos críticos, implantar controles internos junto com planos de

continuidade associados a esses componentes decisivos, atribuir responsabilidades e possibilitar que essas informações apoiem os processos decisórios.

Prática C1.2 – Monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional: tarefa da mais alta instância interna de governança, que deve considerar fatores como conformidade legal, alinhamento às estratégias e execução de ações para aprimoramento do sistema.

COMPONENTE C2 – AUDITORIA INTERNA

Atividade que analisa a eficácia dos controles internos. Objetiva, através de uma abordagem sistemática, adicionar valor e aprimorar as operações e os processos de gestão de risco, de controle e de governança.

Prática C2.1 – Estabelecer a função de auditoria interna: delimitar propósito, autoridade e responsabilidade em estatuto que arbitre sua posição, conceda acessos e esclareça escopo das atividades, resultando em relatórios relevantes.

Prática C2.2 – Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente: reportando-se funcionalmente à mais alta instância interna de governança e, administrativamente, à alta administração. Implica em definir orientações para a solução de conflitos de interesse e identificar as competências necessárias para os auditores internos.

Prática C2.3 – Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização: auxiliando a qualificação dos processos de governança, de gestão de risco e de controle, planejando as tarefas fundamentada nos objetivos vigentes. Executar as atividades em conformidade com os planos, analisar o desempenho e implantar projetos de aprimoramento.

COMPONENTE C3 – ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA

Os integrantes da alta administração e dos conselhos são incumbidos por prestar contas de seu desempenho e devem assumir todas as consequências de seus feitos e omissões. Instrumentos de prestação de contas e de responsabilização devem assegurar a oportuna *accountability*. Em um cenário de transparência, a

prestação de contas deve abranger todos os aspectos que norteiam a ação gerencial.

Prática C3.1 – Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei: reconhecer os requisitos normativos de publicidade e as exigências de informação pelas partes interessadas. Elaborar as premissas para a abertura de dados, a disseminação de informações e a comunicação. A relação de informações que a entidade se compromete a publicar deve estar disponível para consulta.

Prática C3.2 – Prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de *accountability*: divulgar relatórios institucionais e informações elaboradas por instâncias externas de governança acerca dos sistemas.

Prática C3.3 – Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos: acompanhar a imagem ante as partes interessadas e sua satisfação com os serviços, e implantar ações de melhoria.

Prática C3.4 – Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação: averiguar irregularidades e impor sanções previamente definidas nas situações comprovadas, remetendo os dados, de forma tempestiva, para o órgão de controle responsável.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo serão apresentados os aspectos metodológicos da pesquisa, dando ênfase ao tipo de pesquisa e à coleta e tratamento dos dados. Para tal, é dado destaque à natureza da pesquisa, ao universo do estudo, ao plano de amostragem que foi utilizado e aos instrumentos de coleta de dados.

2.1. TIPO DE PESQUISA

Considerando a natureza do estudo proposto e a abordagem da pesquisa, considerou-se que o estudo tem caráter essencialmente qualitativo. De acordo com Gerhardt e Silveira (2009, p. 32) a pesquisa qualitativa não se atenta com a representatividade numérica, ela se importa é com o aprofundamento da compreensão de uma organização, por exemplo. Ela se preocupa com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, reduzidos a números, e centra-se na compreensão e explicação da dinâmica nas relações.

Para Minayo (2001¹² *apud* GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 32) a pesquisa qualitativa “trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis”. A ênfase recai sobre a qualidade e os significados dos processos de uma entidade. Kauark *et al.* (2010, p. 27) apresentam que na pesquisa qualitativa a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são atividades básicas, além disso, apresentam que este tipo de pesquisa tem como fonte direta para a coleta de dados o ambiente natural, e o pesquisador como instrumento-chave.

¹² MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001.

Desta forma, como o conhecimento do pesquisador é parcial e limitado, apesar de haver contato direto com a situação estudada, e também em consequência disso, há alguns limites e riscos na pesquisa qualitativa trazidos por Gerhardt e Silveira (2009, p. 32), tais como:

excessiva confiança no investigador como instrumento de coleta de dados; risco de que a reflexão exaustiva acerca das notas de campo possa representar uma tentativa de dar conta da totalidade do objeto estudado, além de controlar a influência do observador sobre o objeto de estudo; falta de detalhes sobre os processos através dos quais as conclusões foram alcançadas; falta de observância de aspectos diferentes sob enfoques diferentes; certeza do próprio pesquisador com relação a seus dados; sensação de dominar profundamente seu objeto de estudo; envolvimento do pesquisador na situação pesquisada, ou com os sujeitos pesquisados.

Considerando a finalidade da pesquisa, foi realizada uma pesquisa descritiva, a qual “tem por objetivo expor as características de uma determinada população ou fenômeno, de forma a estabelecer correlação entre as variáveis para então definir sua natureza” (CAVALCANTI; MOREIRA, 2007, p. 22). Logo, a pesquisa descritiva visa prover o pesquisador de características a respeito de determinado grupo para se analisar a relação entre as variáveis.

A base lógica da investigação é constituída pelo método dedutivo, o qual segundo Cavalcanti e Moreira (2007, p. 20), “é o método que parte do geral, e logo após, desce ao particular. Isto implica partir de princípios reconhecidos como verdadeiros e indiscutíveis, possibilitando chegar-se a conclusões de maneira formal, em virtude de sua lógica”. Os mesmos autores apresentam também a visão de Ruiz (1996¹³), segundo o qual “o pensamento dedutivo acontece quando ‘a partir de enunciados mais gerais dispostos ordenadamente como premissas de um raciocínio, chega a uma conclusão particular (...)’”.

Ao delinear a pesquisa, buscou-se meios de investigação relacionados a pesquisas bibliográficas, documental e pesquisa de campo. Para a realização do referencial teórico, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, a qual, de acordo com Cavalcanti e Moreira (2007, p. 23), “é o estudo sistematizado desenvolvido a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Os autores trazem também a visão de Cervo e Berviam (2002¹⁴), para os quais a pesquisa bibliográfica “procura explicar um problema a partir de referências teóricas

¹³ RUIZ, J. À. **Metodologia Científica**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 1996.

¹⁴ CERVO, A. L. BERVIAN, P. A. **Metodologia Científica**. 5. Ed. São Paulo: 2002.

publicadas em documento”. Esta pesquisa permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou acerca do assunto proposto e

pretende conhecer e analisar as contribuições culturais ou científicas do passado, existentes sobre determinado assunto, tema ou problema; pretende também explorar novas áreas onde os problemas não se cristalizaram suficientemente, e tem por objetivo permitir ao cientista o reforço paralelo na análise de suas pesquisas ou manipulação de suas informações (CAVALCANTI; MOREIRA, 2007, p. 23).

Outro meio de investigação foi através de uma pesquisa documental. O diferencial desta pesquisa, de acordo com Kauark *et al.* (2010, p. 28), é que ela vale-se de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico. “Trata-se, portanto, de investigação realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados; ou, então, de pessoas que, a partir da interpretação do pesquisador, poderão dar origem a uma obra” (CAVALCANTI; MOREIRA, 2007, p. 24).

A pesquisa de campo, por sua vez, de acordo com Vergara (2000¹⁵ *apud* CAVALCANTI; MOREIRA, 2007, p. 25), “é ‘uma investigação empírica realizada no local onde ocorre ou ocorreu um fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-lo’, podendo-se valer, ou não, de entrevistas, aplicação de questionários ou testes”. Este estudo se preocupa com o aprofundamento das questões propostas. De acordo com Fonseca (2002¹⁶ *apud* GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 37), a pesquisa de campo caracteriza-se “pelas investigações em que, além da pesquisa bibliográfica e/ou documental, se realiza coleta de dados junto a pessoas, com o recurso de diferentes tipos de pesquisas”. No universo da pesquisa, a qual se refere à população estudada, se incluem “todos os indivíduos do campo de interesse da pesquisa, ou seja, o fenômeno observado” (KAUARK *et al.* 2010, p. 60).

A análise, compreensão e interpretação dos dados foram realizadas através da análise de conteúdo. Esta técnica de pesquisa, de acordo com Gerhardt e Silveira (2009, p. 84), tem como características a objetividade, sistematização e inferência, e visa a obter “indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção dessas mensagens”.

Do ponto de vista operacional, a análise de conteúdo inicia pela leitura das falas, realizada por meio das transcrições de entrevistas, depoimentos e

¹⁵ VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2000.

¹⁶ FONSECA, J. J. S. **Metodologia da Pesquisa Científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

documentos. Geralmente, todos os procedimentos levam a relacionar estruturas semânticas (significantes) com estruturas sociológicas (significados) dos enunciados e articular a superfície dos enunciados dos textos com fatores que determinam suas características: variáveis psicossociais, contexto cultural e processos de produção de mensagem. (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 84).

A modalidade de análise de conteúdo utilizada no trabalho será a análise temática, a qual “trabalha com a noção de tema, o qual está ligado a uma afirmação a respeito de determinado assunto; comporta um feixe de relações e pode ser graficamente representada por meio de uma palavra, frase ou resumo” (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 84). Gerhardt e Silveira (2009, p. 84) apresentam as três fases da análise temática identificadas por Minayo (2007¹⁷, p. 316):

- Pré-análise: organização do que vai ser analisado; exploração do material por meio de várias leituras (...).
- Exploração do material: é o momento em que se codifica o material; primeiro, faz-se um recorte do texto; após, escolhem-se regras de contagem; e, por último, classificam-se e agregam-se os dados, organizando-os em categorias teóricas ou empíricas.
- Tratamento dos resultados: nesta fase, trabalham-se os dados brutos, permitindo destaque para as informações obtidas, as quais serão interpretadas à luz do quadro.

2.2. COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS

O universo de estudo do trabalho em questão refere-se à governança pública praticada no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Esta análise, por sua vez, foi elaborada através da aplicação de diferentes instrumentos para se obter e interpretar as informações que serviram como suporte para a pesquisa.

Diversos instrumentos foram utilizados para a coleta de dados. A pesquisa bibliográfica, a qual consistiu principalmente em análises de livros, artigos, dissertações acadêmicas e principalmente o Referencial Básico elaborado pelo TCU, foi realizada com o propósito de identificar relevantes contribuições relacionadas ao tema proposto.

Na pesquisa documental, empregada de forma predominante no decorrer do trabalho, as informações tomaram diversas formas. Foram analisados documentos

¹⁷ MINAYO, M. C. de S. **O Desafio do Conhecimento**. 10. Ed. São Paulo: HUCITEC, 2007.

físicos, como documentos administrativos, regimento interno, estudos formais, relatórios internos; e dados arquivados em computador disponibilizados pelo tribunal ou dispostos na internet, como dados organizacionais, procedimentos e planos estratégicos e de ações.

Contudo, a base para a pesquisa foi, além da Lei Orgânica do TCE-RS (Lei Estadual nº 11.424, de 2000) e de seu Regimento Interno (Resolução nº 1.028, de 2015), as Resoluções e as Instruções Normativas disponibilizadas no Portal do órgão, na aba “Consultas”, “Legislação”, “Atos Normativos TCERS”. Cabe ressaltar, ainda assim, que o órgão conta com o “Sistema de Gestão SE Suite”, no qual se encontra uma gama diversa de documentos complementares e detalhados a respeito do funcionamento da Corte, que, devido a sua extensão e seu caráter particular, não serão aprofundados neste trabalho. Neste rol, há documentos de descrição de processos (DP), manuais de qualidade (MQ, relativos à ISO 9001), manuais de treinamento (MT), padrões gerenciais (PG), procedimentos operacionais padrões (POP, especificação e formalização das atividades rotineiras do órgão), entre outros, que descrevem, de forma mais específica, o trabalho do TCE.

Por conseguinte, foi realizada uma análise dos processos e projetos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, que ocorreu no período de fevereiro a outubro de 2016, relacionando-os aos mecanismos de governança pública apresentados no Referencial Básico elaborado pelo TCU.

3. ANÁLISE DA GOVERNANÇA PÚBLICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul é um órgão de controle externo, com jurisdição sobre todos os responsáveis que “utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiro, bens ou valores públicos pelos quais respondam o Estado ou quaisquer Municípios que o compõem, ou que assumam obrigações” em seu nome, conforme consta no art. 34, inc. I, de sua Lei Orgânica, Lei nº 11.424 (TCE-RS, 2000).

Dentre as atribuições do Tribunal, salientam-se (art. 33 da Lei Orgânica): emitir pareceres prévios sobre as contas prestadas pelos chefes do poder executivo Estadual e Municipal, julgar as contas dos responsáveis por recursos públicos, apreciar a legalidade dos atos de admissão e aposentadorias dos servidores, realizar auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, entre outras.

Nos próximos tópicos, serão apresentados aspectos da gestão do órgão e serão averiguadas e analisadas práticas, projetos e ações formalizados do Tribunal de Contas do Estado do RS que vão ao encontro da Governança Pública apresentada no Referencial do TCU (2014).

3.1 ASPECTOS DA GESTÃO DO TCE-RS

Em 1997, foi implantado no TCE o Sistema de Gestão pela Qualidade Total (SGQ), tendo 5 objetivos centrais, quais sejam: introduzir uma cultura de responsabilidade pelos resultados, otimizar os prazos de tramitação dos processos, aumentar a eficiência, reduzir perdas e desperdícios e aderir à filosofia da qualidade total. No mesmo ano instituiu-se o Conselho da Qualidade, o qual é formado pelos

conselheiros, diretores e assessores e tem como atribuições: definir diretrizes do SGQ, monitorar os resultados relativos às metas, elaborar e acompanhar o Planejamento Estratégico (PET). Em 2002, foi elaborada a primeira versão do PET do órgão, e em 2005 o TCE certificou seu sistema de Gestão pela Norma ISO 9001:2000, mantendo, por meio de auditorias externas, a recertificação até os dias atuais (TCE – Identidade Organizacional).

Neste sentido, o Tribunal mantém-se em busca constante por melhorias em seus processos e sua forma de gestão, sustentando como valores primordiais da entidade: a efetividade, o profissionalismo, a independência, a transparência e a valorização das pessoas (TCE). Esta percepção vai ao encontro do tema em questão, a governança pública. O principal objetivo, ao se analisar as características de governança pública em um órgão público, é a busca de informações para se aperfeiçoar as estruturas administrativas e para aumentar a efetividade das políticas e ações governamentais.

O principal desafio dos governos e da administração pública no mundo contemporâneo é promover o desenvolvimento econômico e social sustentável, num ambiente de mudanças e paradigmas, que estão impactando de maneira profunda na sociedade, em especial nas áreas econômicas, sociais, ambientais, culturais e tecnológicas. Este desafio impõe aos governos e às administrações públicas a necessidade de repensar a questão da governança e do modelo de gestão pública, ao mesmo tempo em que exige mecanismos inovadores de relacionamento com a sociedade. Nesse esforço os governos, além da preocupação permanente em elevar o desempenho da gestão pública (disponibilizando cada vez mais bens e serviços, com menos recursos), devem dedicar uma especial atenção às questões que envolvem a ética, a moral e a transparência na administração pública (*accountability*) (PEREIRA, 2010, p.1).

3.2. PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA

De acordo com o TCU (2014, p. 8), a observação das boas práticas de governança pública pode incrementar o desempenho dos órgãos públicos. Em consonância com esta afirmação, entende-se que a sustentação de uma governança pública eficaz tende a aperfeiçoar o desempenho do Tribunal de Contas.

Em seguida, serão analisadas as práticas percebidas nas normas internas do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, que visam a uma boa governança pública no órgão. Para tal, serão considerados membros da alta administração da Corte os Conselheiros (incluídas as funções de Presidente, Vice-Presidente, Corregedor-Geral e Ouvidor - todas privativas de Conselheiros), os Auditores Substitutos de Conselheiros e a Coordenação-Geral do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (Diretor-Geral, Diretor de Controle e Fiscalização e Diretor Administrativo).

3.2.1. Práticas Relativas Ao Mecanismo Liderança

COMPONENTE L1 – PESSOAS E COMPETÊNCIAS

A Constituição Federal de 1988 democratizou a seleção dos membros dos Tribunais de Contas, equilibrando as forças do executivo e do legislativo, ao dispor que a escolha dos membros do TCU seja realizada pelo Presidente da República e pelo Congresso Nacional. O art. 73, em seus §1º e §2º, apresenta o processo de seleção dos membros:

§ 1º – Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I – mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II – idoneidade moral e reputação ilibada;

III – notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV – mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§ 2º – Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I – um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II – dois terços pelo Congresso Nacional.

Já o art. 75 dispõe que as normas válidas para o TCU, aplicam-se, no que couber, aos Tribunais de Contas dos Estados e Distrito Federal, considerando que serão integrados por sete Conselheiros. Dentre os Conselheiros do TCE-RS, a

eleição do Presidente, Vice-Presidente, 2º Vice-Presidente, Corregedor-Geral e Ouvidor é competência do Tribunal Pleno, órgão constituído pela totalidade dos Conselheiros, conforme Resolução nº 1.028/2015 (Regimento Interno do TCE-RS), que dispõe também sobre escrutínio, mandatos, vacâncias. Os cargos de Auditores Substitutos de Conselheiros, por sua vez, em número de sete também, serão supridos mediante concurso público de provas e títulos, para Bacharéis em Ciências Jurídicas e Sociais, conforme Lei nº 11.424, de 2000, do TCE-RS, art. 10º.

A Constituição Federal tratou de dotar, em seu art. 73 §3º, os Ministros do TCU (e conseqüentemente os Conselheiros do TCE), devido à importância das atribuições dos Tribunais de Contas, com as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens da magistratura nacional. Esta estratégia possibilitou uma independência funcional até então não percebida. Além disso, os membros do órgão contam com auxílio-moradia, auxílio-alimentação e outras indenizações legais.

Em relação ao processo de seleção dos Diretores do TCE, há o sistema informatizado de Perfis Funcionais, disposto na Instrução Normativa (IN) nº 04, de 2016, que disponibiliza para cada função sua descrição geral e escolaridade, competências comportamentais (habilidades) e técnicas (conhecimentos) e experiências profissionais necessárias. Esta IN revogou a IN nº 11, de 2014, a qual dispunha analiticamente o Quadro dos Perfis Funcionais, transpondo este para um sistema informatizado. A IN nº 11/ 2014 especificava as funções internas e apresentava o nível da função gratificada correspondente, possibilitando, a partir das tabelas de vencimentos disponíveis no Portal do TCE (Institucional – Informações Funcionais), a verificação dos valores percebidos pelos Diretores.

A Resolução nº 902, de 2010, sobre a gestão de pessoas no Tribunal, estabelece em seu art. 4º, de forma genérica e sem muitos detalhes, que

XI - serão reconhecidos os servidores bem-sucedidos no desenvolvimento de suas competências e aqueles que, individualmente ou em equipe, oferecerem contribuições importantes às suas unidades e à Instituição;

XII - os critérios de acesso às oportunidades de desenvolvimento, de seleção e de movimentação interna, inclusive para o exercício de função gratificada, deverão considerar o reconhecimento institucional, nos termos do inciso anterior.

A mesma resolução, em seu art. 5º, parágrafo único, assegura à chefia, em todos os níveis hierárquicos, o acesso a “programas de desenvolvimento de

competências de liderança e de gestão”, possibilitando a adequada capacitação dos membros da alta administração. Neste contexto, no TCE-RS, existe o Programa de Desenvolvimento de Lideranças (PDL), que, apesar de não estar normatizado, viabiliza a capacitação dos gestores do órgão.

Em relação à capacitação dos Conselheiros e Auditores-Substitutos, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) evidenciou, em 2013, que não havia, na época, um plano de capacitação para os membros do TCE-RS. A partir desta constatação e das recomendações propostas pela Atricon, a Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena (unidade pertencente ao TCE-RS) elaborou cronogramas anuais com seminários e reuniões técnicas para capacitação dos magistrados. Contudo, essa prática não está normatizada em Resolução nem em Instrução Normativa.

O Tribunal de Contas conta ainda com o Programa de Avaliação de Desempenho (PROADES), que visa aperfeiçoar a prestação de serviços do órgão, ao localizar as carências e potencialidades de cada servidor. A IN nº 22, de 2009, discorre que serão avaliados os servidores ocupantes de cargos efetivos estáveis, ocupantes de cargo em comissão e os adidos; incluindo, portanto, os Diretores. Cabe ressaltar que não estão inseridos nesse programa os conselheiros e que não foi encontrado nenhum sistema de avaliação de desempenho destes.

Cabe mencionar que, externamente ao órgão em análise, através da Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 6, de 2013, está-se buscando a possibilidade de se criar um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, como já ocorre atualmente no poder judiciário, a cargo do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A proposta visa acrescentar à Constituição, o art. 75-A, o qual propõe estabelecer em seu §4º que cabe ao Conselho o controle da atuação dos tribunais de contas, a apreciação dos atos administrativos praticados por seus membros e a imposição de processo administrativo disciplinar contra estes, entre outras competências. Este parágrafo também dispõe, em seus incisos, que caberia ao Conselho “zelar pela observância e eficácia do art. 37 da Constituição Federal” e “recomendar providências”. Tal proposição visa diminuir a contaminação política representativa de interesses escusos e garantir o exato cumprimento das atribuições dos Tribunais de Contas e de seus Conselheiros.

Ressalta-se que o TCE-RS conta, em seus documentos internos, com um Manual da Qualidade que dispõe especificamente sobre a Responsabilidade da Direção. O manual estabelece que a autoridade vem acompanhada de responsabilidade, que, por sua vez, é indelegável. Pode-se delegar a responsabilidade com mais níveis hierárquicos; contudo, a responsabilidade dos resultados perante o cliente pertence a mais alta hierarquia.

Relativo ao Componente “Pessoas e Competências”, depreende-se que, excluída a análise política da seleção da alta administração, os requisitos técnicos são claros e transparentes, assim como os benefícios atrelados aos cargos e funções. Já a capacitação e o sistema de avaliação de desempenho dos membros estão sendo estabelecidos e aprimorados, buscando melhorar a performance das lideranças do órgão. Nestes quesitos, o Componente vai ao encontro do que propõe o Referencial Básico de Governança, elaborado pelo TCU.

COMPONENTE L2 – PRINCÍPIOS E COMPORTAMENTOS

Para a definição de padrões de comportamentos dos membros da alta administração, o TCE conta com a Resolução nº 557, de 2000, que dispõe sobre o Código de Ética dos Membros do TCE, e, relativo aos servidores, a Resolução nº 723, de 2005. Esses códigos têm como alguns de seus objetivos “reduzir a possibilidade de conflitos entre o interesse privado e o dever funcional” e “tornar transparentes as regras éticas de conduta” no TCE-RS.

Como mecanismos de controle para evitar conflitos de interesse e para garantir que a alta administração atue de acordo com os valores e princípios éticos, as Resoluções dispõem a respeito da Comissão de Ética, à qual compete receber denúncias contra os membros e servidores do TCE, instruir processos disciplinares contra estes e propor ao Tribunal Pleno a aplicação de penalidades. A violação das normas dos códigos acarreta as seguintes sanções: recomendação, advertência confidencial em aviso reservado e censura ética em publicação oficial.

Desta forma, o Tribunal possui ferramentas que possibilitam o alcance de elevados padrões de conduta ética no órgão, conforme recomenda o TCU.

COMPONENTE L3 – LIDERANÇA ORGANIZACIONAL

A adesão à ISO 9001 já proporcionou diversos benefícios ao órgão, como a elaboração do planejamento estratégico, a definição das responsabilidades para o atingimento das diretrizes, a padronização das tarefas críticas, a definição de indicadores de desempenho, entre outros (TCE-RS, dez. 2014).

A Resolução nº 949, de 2012, apresenta em seu art. 2º o Conselho de Qualidade, o qual será composto por: Conselheiros (excluído o Conselheiro Presidente), Coordenador de Auditoria, Chefe de Gabinete da Presidência, Diretor-Geral, Diretor de Controle e Fiscalização, Diretor Administrativo e Diretor da Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena. É de competência deste (art. 3º), entre outras atribuições, estabelecer as diretrizes do Sistema de Gestão pela Qualidade, acompanhar os resultados alusivos às metas estabelecidas e elaborar e acompanhar a execução do Planejamento Estratégico do Tribunal (PET).

O TCE-RS disponibiliza em seu Portal os indicadores estratégicos do PET (Portal – Institucional – Planejamento e Gestão), com os dados históricos e as metas futuras, incluindo os responsáveis por cada indicador. Desta forma, é possível avaliar o desempenho dos indicadores e resolver, pontualmente, algum desvio. Para o alcance das metas, há o apoio da AGCI, atuando internamente através de auditorias internas, auxiliando a alta administração para fins de alcançar os resultados esperados.

Como órgão público, e conforme disposto no Componente “Pessoas e Competências”, a política de delegação e reserva de competências para decisões críticas, assim como prazos de mandatos dos membros e requisitos de permanência, encontram-se normatizados. Por exemplo, a Resolução nº 1.028, em seu art. 17, parágrafo único, dispõe quais competências atribuídas ao Presidente podem ser delegadas por este.

Como será visto no Componente C1, a alta administração não se responsabiliza atualmente pela gestão de risco, uma vez que ainda não se tem um sistema de gestão de risco implantado para ser monitorado. Este é um tópico que está sendo aperfeiçoado no órgão.

Em relação à avaliação e ao controle dos trabalhos de auditoria, a alta administração avalia seu planejamento e sua execução, se posicionando a respeito

dos resultados e tomando as providências cabíveis. Serão apresentados posteriormente, no Componente C2, alguns indicadores utilizados para tal finalidade.

À vista disso, percebe-se que o órgão possui a maior parte das práticas propostas pelo TCU, sendo que, a responsabilização pela gestão de riscos, a única que não possui, está sendo implantada. Cabe ressaltar, que a avaliação e o monitoramento da gestão da organização e de suas metas organizacionais são claras, transparentes e acessíveis às partes interessadas.

COMPONENTE L4 – SISTEMA DE GOVERNANÇA

O sistema de governança do TCE-RS está representado no organograma disponibilizado no Portal do órgão (Portal – Institucional – Apresentação), o qual demonstra o modo como os atores interagem e expõe os fluxos de informações e processos. A Resolução nº 1.021, de 2014, e suas alterações, dispõem sobre as competências de cada unidade que integra a organização do Tribunal de Contas. Estes documentos estão disponíveis às partes interessadas via internet, refletindo as responsabilidades e os papéis dos atores envolvidos.

As instâncias internas de governança, responsáveis por definir ou avaliar as estratégias e políticas e monitorar seus desempenhos, também têm seus papéis e responsabilidades definidos. A instância interna de apoio à governança, responsável pela comunicação entre as partes interessadas internas e externas, é representada pela AGCI (alusivo às auditorias internas), pelas Comissões e Conselhos e pela Ouvidoria (canal de denúncia oficial do órgão), que serão melhor abordadas ao longo desta análise.

Em relação à garantia de balanceamento de poder, cabe ressaltar que as decisões administrativas a respeito do TCE-RS, como a elaboração do Regimento Interno e das resoluções e as decisões acerca da organização do Corpo Técnico, são de competência do Tribunal Pleno (Res. 1.028/15, art. 7º). O princípio da segregação de funções, por sua vez, está representado nos papéis do Diretor Administrativo, do Diretor-Geral e do Diretor de Controle e Fiscalização, com o intuito de mitigar os riscos ao segregar o julgamento das decisões críticas.

Infere-se, então, que o TCE-RS tem um sistema de governança implantado, que atua, conforme suas características específicas, na melhoria contínua do órgão.

Este sistema, consoante o apresentado no Referencial, realiza a avaliação, o direcionamento e o monitoramento da organização.

3.2.2. Práticas Relativas Ao Mecanismo Estratégia

COMPONENTE E1 – RELACIONAMENTO COM PARTES INTERESSADAS

Para estabelecer canais de comunicação com as partes interessadas, o Tribunal de Contas conta com a Assessoria de Comunicação Social (ACS), unidade que integra o Gabinete da Presidência. Conforme art. 3º da Resolução nº 1.021, de 2014, duas das três áreas que integram esta unidade são a Área de Comunicação Interna, que gerencia a comunicação com o público interno, e a Área de Imprensa e Mídia, que organiza as informações e notícias que são disponibilizadas ao público externo, por meio das redes sociais, programas de rádio, jornais, internet, etc.

A Resolução nº 974/2013 dispõe, em seu art. 4º, os objetivos gerais da Política de Comunicação Social do TCE-RS, quais sejam:

- I – permitir que a sociedade conheça melhor a missão institucional do TCE-RS e possa interagir crescentemente com esta Corte de Contas, de forma a auxiliá-la no cumprimento de suas competências constitucionais;
- II – divulgar amplamente o trabalho e os resultados obtidos pelo TCE-RS como órgão de controle externo independente e essencial à democracia;
- III – estimular a formação de um controle social que qualifique a fiscalização da aplicação do dinheiro público;
- IV – assegurar a total transparência na gestão do TCE-RS; e
- V – colaborar com o contínuo aperfeiçoamento dos trabalhos desenvolvidos pelo TCE-RS, reduzindo os indicadores de corrupção e prevenindo a prática de atos contrários à probidade administrativa.

Além disso, a Resolução institui o Conselho de Comunicação Social, que deve servir de instrumento de eficácia da Política e deve avaliar periodicamente os resultados da ACS. Para tal, o órgão utiliza-se de indicadores como o “Índice de Confiança do Público no TCE-RS” e o “Índice de Reconhecimento do TCE-RS na Mídia” (mede a relação entre a quantidade de matérias positivas sobre o total de matérias sobre o órgão), apresentados no site do Tribunal.

Visando a promoção da participação social e o envolvimento das partes interessadas, o TCE-RS criou a Agenda Cidadão, através da IN nº 16/2002, que foi

alterada para a Agenda de Interação e Comunicação com a Sociedade através da IN nº 7 de 2006. Integravam esta última: eventos, cursos, seminários, palestras, encontros voltados para a sociedade, para o público interno, para os jurisdicionados, para os Conselheiros e Auditores substitutos. Contudo, em 2013, a Instrução Normativa nº 9 revogou a nº 7/2006, justificando que a ACS e a Presidência do TCE monitoram a interação com a sociedade, tornando-se desnecessário o repetido controle.

Existe também a ouvidoria do TCE-RS, disposta no art. 21 da Resolução nº 1.028/15, que “é o órgão por meio do qual são recebidas as demandas da sociedade, sendo um canal de comunicação entre esta e o Tribunal de Contas”. Por meio dela, são recebidas denúncias que auxiliam no controle externo da administração pública estadual e municipal realizado pelo órgão nas entidades de sua jurisdição.

Por fim, também no intuito de promover a participação social e de assegurar que as decisões, políticas e serviços atendam ao maior número de interessados, a IN nº 17, de 2014, regulamentou a audiência pública de prestação de contas no âmbito do TCE-RS. Em seu art. 4º, a IN dispõe que a audiência é “livre a qualquer pessoa física ou jurídica interessada, bem como aos meios de comunicação”, assim como o uso da palavra durante a audiência (mediante prévia inscrição). A audiência pública, que é transmitida em tempo real via internet, tem como objetivo:

apresentar, esclarecer e debater, com a sociedade e as autoridades presentes, o trabalho desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado no exercício do controle externo, em especial os resultados de suas auditorias e inspeções, bem como divulgar o desempenho das metas institucionais e, ainda, expor as demais iniciativas empreendidas para o aperfeiçoamento das suas atividades. (art. 2º, IN 17/2014)

Neste contexto, denota-se que o TCE-RS busca constantemente aperfeiçoar seu relacionamento com as partes interessadas, procurando conhecer suas expectativas e necessidades. Essa busca pela melhoria da comunicação interna e externa faz com que o órgão atue conforme os fundamentos propostos pelo TCU.

COMPONENTE E2 – ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL

Em relação ao estabelecimento da estratégia da organização, desde 2002 o TCE-RS utiliza-se do instrumento de gestão e de decisão estratégica “Planejamento

Estratégico” para a viabilização de seus objetivos. O Modelo de Gestão Estratégica apresentado no PET (TCE-RS, dez. 2014, p. 27) considera três fases: o diagnóstico organizacional, a formulação de estratégias e a implementação e monitoramento das iniciativas. Como alguns dos objetivos estratégicos, o TCE busca ampliar os mecanismos de transparência, fortalecer ações de comunicação social, ampliar a cooperação com outras instituições, entre outros. A Política da Qualidade do órgão, descrita no PET, é assegurar o aperfeiçoamento contínuo do controle externo realizado pelo TCE. (TCE-RS, dez. 2014 – PET, p. 49).

O PET é elaborado e monitorado consoante Resolução nº 949, de 2012, pelo Conselho de Qualidade do TCE-RS, além de ser verificado através de reuniões gerenciais internas nos setores. A Resolução nº 1022, de 2014, atualizou o Planejamento Estratégico para o período de 2015 a 2019.

O PET é realizado a partir das deliberações do Conselho da Qualidade e de Reuniões de Análise do Desempenho Global, com apoio da Assessoria de Gestão e Controle Interno. Há, ainda, uma participação efetiva dos servidores de todos os níveis da organização nesse processo, o qual ocorre por meio do desenvolvimento de atividades que procuram estabelecer uma maior integração entre os membros da Alta Administração, gestores e demais servidores do Tribunal. (TCE, 2014 – PET, p. 27).

O monitoramento e a avaliação da execução do Planejamento são efetuados por meio dos indicadores de desempenho, que são avaliados periodicamente, com base nas metas propostas no PET e podem ser encontrados na página do TCE-RS, como já mencionado anteriormente. Os indicadores são apresentados com seus dados históricos e metas futuras, para o acompanhamento de sua execução, além de ser destacado o responsável pelo monitoramento e sua periodicidade.

Além disso, o TCE possui, em um de seus manuais de qualidade, um documento específico sobre Medição, Análise e Melhoria. Este manual estabelece que os Índices de Controle e os Índices Gerenciais servem para monitorar os principais processos do órgão, além de dispor sobre melhorias contínuas e ações corretivas.

Sendo assim, tendo claramente definidos seus objetivos e estratégias, o TCE-RS busca por ferramentas que aprimorem cada vez mais sua gestão, visando maximizar seus resultados. Práticas como a elaboração e o monitoramento do PET, dos indicadores de desempenho e do SGQ se encaixam nas ideias sugeridas pelo Referencial Básico de Governança.

COMPONENTE E3 – ALINHAMENTO TRANSORGANIZACIONAL

O TCE busca a integração entre diversos atores, visando ao alcance das metas, tanto institucionais como nacionais. Alguns dos mecanismos de atuação conjunta de que o órgão se utiliza, buscando formular políticas transversais e descentralizadas entre os parceiros institucionais, são a celebração de termos de convênio (visando ao acesso a dados informatizados de outro órgão, por exemplo) e de termos de cooperação técnica (destinando-se à realização de atividades conjuntas relativas à capacitação e qualificação dos agentes públicos) e o estabelecimento de protocolo de intenções (para viabilizar a cedência de servidores entre os partícipes, por exemplo). Esses instrumentos estão disponibilizados pormenorizadamente na página do órgão, dentro do link Institucional - Parceiros Institucionais, e têm como objetivo principal o fortalecimento do exercício do controle externo.

Para se avaliar tais ações, o TCE-RS conta com o “Índice de Efetivação das Parcerias Firmadas no âmbito do CGEX” (Centro de Gestão Estratégica de Informação para o Controle Externo), o qual mede o percentual de termos de cooperação que efetivamente produziram resultados e busca ampliar a cooperação e a troca de informações com diversas instituições.

Nesse sentido, a Atricon, visando fortalecer o sistema Tribunais de Contas, concebeu o Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC). “Um dos principais objetivos do programa é o desenvolvimento e a aplicação, nos Tribunais, de um marco de medição de desempenho para diagnóstico (MMD-TC) da qualidade e agilidade do controle externo” (ATRICON, 2015). O programa visa ainda comparar o desempenho dos tribunais com as boas práticas internacionais, analisando seus pontos fortes e fracos, oferecendo uma visão geral das áreas mais importantes dos órgãos, abrangendo 27 indicadores. Desta forma,

O QATC e o MMD-TC fortalecem o sistema nacional de controle externo e contribuem para que os Tribunais de Contas atuem de maneira harmônica e uniforme, aprimorem a qualidade e agilidade das auditorias e dos julgamentos, valorizando o controle social e oferecendo serviços de excelência, a partir de um padrão de fácil verificação e confirmação (ATRICON, 2015).

O TCE-RS aderiu voluntariamente ao projeto QATC, sendo a avaliação realizada em 2015, e tendo como sugestão de melhorias, no relatório final, a

implantação de 24 planos de ação. O desempenho do órgão foi considerado positivo, sendo que dos indicadores 48% alcançaram o nível de excelência, 48% foram classificados como satisfatórios e os outros 4% se encaixam em nível de desenvolvimento (ASSMANN, 2015).

Neste sentido, observa-se, por parte do TCE-RS, a sustentação de abordagens colaborativas que almejam atuações conjuntas e sinérgicas entre diferentes órgãos e entidades. Essas práticas de colaboração contribuem para que o órgão alcance o alinhamento transorganizacional proposto pelo TCU.

3.2.3. Práticas Relativas Ao Mecanismo Controle

COMPONENTE C1 – GESTÃO DE RISCOS E CONTROLE INTERNO

No Planejamento Estratégico do TCE-RS consta como um dos Objetivos Estratégicos “Aperfeiçoar os controles internos, incorporando a gestão de riscos”, visando mitigar riscos e ameaças, para aprimorar a eficiência e eficácia do órgão.

Desta forma, o sistema de gestão de riscos está começando a ser implantado na Corte, visando também a recertificação da ISO 9001, que incluiu, na edição 2015, a abordagem de riscos e oportunidades. Apesar de já possuir iniciativas a respeito, como cursos previstos especificamente sobre gestão de riscos no TCE-RS, ainda não há normas internas consolidadas a respeito do tema. Cabe ressaltar que, conforme apresentado pela AGCI, já está em elaboração uma Resolução a respeito do assunto. Sendo assim, denota-se que aos poucos estão sendo implantados o monitoramento e a avaliação dos riscos no órgão, para que futuramente essa atividade contribua na melhoria do desempenho organizacional.

Alguns setores internos inovadores, como o SIPAE (Serviços de Inativações e Pensões da Área Estadual), já estão colocando a gestão de risco em prática. O SIPAE foi exaltado, nas últimas auditorias internas e externas do TCE-RS, como um dos primeiros setores a incorporar este tema em sua organização interna, com o intuito de se prevenir de ameaças e buscar maximizar suas oportunidades. Este tópico encontra-se formalizado apenas em documentos internos da unidade.

Atenta-se que este Componente é o que mais está distante do Referencial elaborado pelo TCU. Contudo, o TCE-RS está buscando mecanismos para estabelecer o sistema de gestão de riscos, para que este instrumento permita, além de aprimorar os processos da organização e conseqüentemente seu desempenho, uma governança pública mais sólida, atuando em direção às práticas propostas no Referencial.

COMPONENTE C2 – AUDITORIA INTERNA

A Assessoria de Gestão e Controle Interno (AGCI), de acordo com a Resolução nº 1.021, de 2014, era uma unidade gerencial integrante do Gabinete da Presidência do TCE, estando de acordo com as Diretrizes propostas pela Atricon, podendo atuar de forma independente e proficiente. De acordo com o art. 4º desta Resolução, era competência da AGCI, dentre outras, a disseminação da cultura de planejamento no órgão, visando à melhoria da gestão e do desempenho organizacional. Um dos setores que compõe a AGCI é o Setor de Auditorias e Controle Interno (SEACI), ao qual compete o planejamento e realização das auditorias internas de qualidade, visando corrigir não conformidades no sistema de gestão da qualidade, e a avaliação do sistema de controle interno do órgão, promovendo seu constante aperfeiçoamento e assegurando-lhe eficácia e eficiência, adicionando valor à organização.

Contudo, a Resolução nº 1.059, de 2016, alterou a Resolução nº 1.021, passando a AGCI a integrar a Direção-Geral do órgão, com a justificativa de otimizar o seu trabalho, desvinculando-a do Gabinete da Presidência. Essa nova norma sobreveio após uma mudança de gestão (troca de presidência), a qual optou por posicionar a AGCI diretamente ligada ao Diretor-Geral, por este ser, como uma de suas competências legais, o ordenador de despesas do TCE-RS.

A Instrução Normativa nº 5, de 2004, ainda dispunha a respeito da Assessoria de Controle Interno, antiga AGCI. Apesar de ter sido revogada em 2008, pela IN nº 13, ela apresentava claramente os objetivos da unidade em seu art. 2º, nos quais se incluíam assegurar:

- I - a regularidade da gestão;
- II - a eficiência e a eficácia na aplicação dos recursos disponíveis, com a observância dos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade;

IV - o fiel cumprimento das leis, normas e regulamentos, bem como a eficiência e a qualidade técnica dos controles orçamentários, financeiros e patrimoniais;

Em relação ao Objetivo Estratégico “Aperfeiçoar os controles internos, incorporando a gestão de riscos”, constam como indicadores deste objetivo o “Índice de Efetividade das Auditorias de Controle Interno”, o qual calcula a relação entre as recomendações acatadas pela Administração e as recomendações implementadas no período, e o Índice de Aderência do Sistema de Gestão de Qualidade do TCE-RS à Norma ISO 9001 (TCE, dez/2014, p. 64).

Atualmente, há documentos internos que especificam de forma mais detalhada os procedimentos de Auditorias de Controle Interno. Tais documentos dispõem, por exemplo, que o relatório final da auditoria interna, após aprovação do Coordenador da AGCI, é encaminhado ao Diretor-Geral, ao qual cabe tomar as providências necessárias. As recomendações são repassadas, por meio de reuniões, aos responsáveis de cada UGB auditada.

Em consonância ao recomendado pelo TCU, o TCE-RS possui uma função de auditoria interna que objetiva contribuir para a melhoria dos processos de governança do órgão. A AGCI, com esta proposta, avalia principalmente a eficácia dos controles internos implantados na instituição. Cabe ressaltar, porém, a mudança que ocorreu na estrutura do órgão, ao transferir a unidade da AGCI, que antes integrava a Presidência do TCE, vinculando-a atualmente ao Diretor-Geral. Tal disposição vai de encontro à prática “prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente”, a qual “requer que a auditoria interna se reporte funcionalmente à mais alta instância interna de governança (...)” (TCU, 2014, p. 59).

COMPONENTE C3 – ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA

O Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul dispensa importante atenção ao quesito transparência, mantendo forte compromisso com a prestação de contas de seus resultados às partes interessadas. No site do TCE-RS, estão disponibilizadas diversas informações, algumas obrigatórias e outras espontâneas, acerca do quadro funcional do órgão, do planejamento e da gestão interna, da execução financeira e orçamentária e de inúmeros outros dados e relatórios.

Em relação à Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527, de 2011), o Tribunal regulamentou-a, no âmbito interno, por meio da Resolução nº 1.046, de 2015, que disciplina a sistemática de acesso à informação no órgão, dispondo em seu art. 3º que “Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações ao Tribunal de Contas do Estado”, que poderá acompanhar a tramitação de seu pedido no Portal do TCE.

Uma ação desenvolvida pela Corte, que teve início no ano de 2014, é a Campanha “Transparência: faça essa ideia pegar”.

A iniciativa tem por objetivo sensibilizar os gestores públicos a divulgarem informações sobre a gestão de recursos governamentais no ambiente virtual, de forma a ampliar as possibilidades de autofiscalização e de controle social. Mas, como a eficácia desses propósitos não pode ser plenamente atingida sem a participação da sociedade, o TCE-RS laborou, no âmbito da campanha, no sentido de despertar o interesse da população a exigir a transparência na Administração Pública e a consultar os informes disponibilizados, estabelecendo a publicidade como um valor a ser perseguido. (TCE-RS, 2015, p. 1).

Para alcançar tal propósito, promoveram-se ações educativas, como palestras, divulgação de vídeos institucionais, cartilhas e folders. Tudo contando com o apoio de times de futebol, bancos estaduais, faculdades, órgãos públicos e diversos outros parceiros. Uma das ações mais importantes neste contexto foi o “Prêmio Boas Práticas de Transparência na Internet”, a qual disponibiliza um diploma e um selo digital para os órgãos cujos portais sejam considerados transparentes, de acordo com os critérios estipulados pelo TCE.

Como já apresentado anteriormente, a audiência pública de prestação de contas no âmbito do TCE-RS (IN nº 17/14) também é utilizada como meio de fortalecer a transparência do órgão. Nela o Tribunal presta contas de seus resultados e de sua gestão, de acordo com a legislação vigente, promovendo a participação popular e a transparência da Administração Pública.

Para avaliar a imagem da organização, quanto à satisfação das partes interessadas, o Tribunal elaborou, em 2010 e 2014, uma pesquisa a respeito da “Percepção da População Gaúcha sobre o Trabalho do TCE-RS”. A pesquisa teve o intuito de permitir que o órgão conhecesse as impressões de seu público alvo, para o qual presta seus serviços, para que fosse possível analisar suas principais falhas e melhorar sua atuação.

A pesquisa foi bastante abrangente e permitiu o cruzamento de informações sobre o perfil dos entrevistados (sexo, idade, escolaridade, estado civil,

religião, etnia/raça e renda), os hábitos relacionados ao acesso dos veículos de comunicação e níveis de conhecimento e confiança sobre o TCE-RS e outros órgãos públicos, percepção sobre corrupção e mau uso do recurso público. (TCE-RS, set. 2014, p. 39).

Além disso, entre os indicadores estratégicos, disponíveis no Portal do TCE-RS, encontram-se alguns que têm como objetivo “ampliar os mecanismos de transparência e estímulo ao controle social”, são eles: “Índice de Tempestividade no Primeiro Tratamento das Denúncias”, “Índice de Tempestividade no Atendimento dos Pedidos de Acesso a Informações” e “Número de Ações de Educação voltadas à Ampliação da Transparência e ao Estímulo ao Exercício do Controle Social”.

Sob o aspecto de *accountability*, ou seja, no tocante ao dever de que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, e de promover a responsabilização em caso de comprovação, o Tribunal de Contas possui, em sua estrutura, a unidade de Corregedoria-Geral do TCE-RS. A Resolução nº 1.041, de 2015, dispõe, em seu art. 5º, que compete ao Corregedor-Geral instaurar as atividades de correição, propor a instauração de Sindicâncias e de Processos Administrativos Disciplinares (PAD) e promover a responsabilização nos casos em que for necessário. Para tal, o controle de disciplina dos Servidores do órgão é realizado por meio de prevenção, correção e proposição de sanção ao Presidente (art. 11).

A Resolução nº 1.042, de 2015, apresenta em seu art. 4º, inciso I, que cabe também ao Corregedor a orientação aos Membros e servidores do TCE-RS, para o fiel cumprimento de seus deveres e obrigações funcionais; e em seu art 6º, § 2º, dispõe que o órgão promoverá cursos periódicos de capacitação na área. Contudo, a Resolução nº 1.043, também de 2015, que dispõe sobre o procedimento de Sindicância e PAD, apresenta, em seu art. 2º, parágrafo único, que o regulamento é aplicável para apurar a responsabilidade dos servidores públicos ocupantes de “cargo ou função, efetivo, comissionado ou contratado”, excluindo, desta forma, a apreciação das ações dos Conselheiros.

Está disposto no Regimento Interno do TCE-RS, inciso III do art. 7º, que compete ao Tribunal Pleno “aplicar qualquer penalidade administrativo-disciplinar a Conselheiro e a Auditor Substituto de Conselheiro”. Considerando que o Tribunal Pleno é constituído pela totalidade dos Conselheiros e visando complementar a apuração das responsabilidades destes, a supracitada Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2013 (art. 75-A da Constituição Federal), atribui ao referido

Conselho Nacional dos Tribunais de Contas (órgão formado por membros de Tribunais de Contas de todo o país), em seu §4º, a competência de “iniciar processo administrativo disciplinar contra qualquer membro de tribunal de contas”.

Objetivando ainda o fortalecimento da Corregedoria, o TCE-RS conta com dois indicadores de qualidade, dispostos em seu Portal: o “Índice de Realização das Recomendações da Corregedoria pela Administração do TCE-RS” e o “Índice de Adesão da Corregedoria às Diretrizes da ATRICON”.

O Componente “*Accountability* e Transparência” pode ser considerado o que está mais em evidência e em progresso no TCE-RS. Por ser um órgão de controle externo, o Tribunal preza muito pela transparência da gestão, avaliando periodicamente a imagem da organização, prestando contas de seus resultados e buscando a participação da sociedade para que se construa uma Administração Pública transparente. Desta forma, especialmente neste quesito, o TCE-RS vai além do recomendado pelo “Referencial Básico de Governança Aplicável a órgãos e Entidades da Administração Pública”, elaborado pelo TCU.

3.3 RESULTADOS DA ANÁLISE NO TCE-RS

Analisadas, então, as normas e projetos implantados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, tem-se que em diversos aspectos o Tribunal adota as práticas sugeridas no “Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria”, elaborado pelo TCU. Cabe ressaltar, contudo, que alguns aspectos encontram-se divergentes das ideias apresentadas no Referencial. Para uma visão mais ampla e clara, elaborou-se um quadro síntese com as normas analisadas em cada componente e prática:

Quadro 1 - Síntese dos Atos Normativos do TCE-RS

PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA NORMATIZADAS NO TCE-RS	
MECANISMO LIDERANÇA	PESSOAS E COMPETÊNCIAS
	L1.1 CF (art. 73), Res. 1.028/15, Lei 11.424/00, IN 04/16, Res. 902/10
	L1.2 NÃO NORMATIZADO (PDL e Capacitação dos Membros)
	L1.3 IN 22/09
	L1.4 CF (art. 73), Res. 1.028/15
	PRINCÍPIOS E COMPORTAMENTOS
	L2.1 Res. 557/00, Res. 723/05
	L2.2 Res. 557/00, Res. 723/05
	L2.3 Res. 557/00, Res. 723/05
	LIDERANÇA ORGANIZACIONAL
	L3.1 Res. 949/12
	L3.2 Res. 949/12
	L3.3 Res. 949/12 e Res. 1.028/15
	L3.4 NÃO NORMATIZADO
	L3.5 Documentos internos
SISTEMA DE GOVERNANÇA	
L4.1 <i>Link*</i> (Apresentação - Organograma), Res. 1.021/14	
L4.2 Res. 1028/15	
L4.3 <i>Link*</i> (Apresentação - Organograma), Res. 1.021/14	
MECANISMO ESTRATÉGIA	RELACIONAMENTO COM PARTES INTERESSADAS
	E1.1 Res. 1.021/14, Res. 974/13 e Res. 1.028/15
	E1.2 IN 17/14
	E1.3 Res. 1.021/14 e Res. 974/13
	E1.4 IN 17/14
	ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL
	E2.1 Res. 949/12 e Res. 1.022/14
	E2.2 Res. 949/12 e Res. 1.022/14
	E2.3 Res. 949/12 e <i>link*</i> (Institucional - Planejamento e Gestão - Indicadores)
	ALINHAMENTO TRANSORGANIZACIONAL
E3.1 <i>Link*</i> (Institucional - Parceiros Institucionais) e PET	
MECANISMO CONTROLE	GESTÃO DE RISCOS E CONTROLE INTERNO
	C1.1 NÃO NORMATIZADO
	C1.2 NÃO NORMATIZADO
	AUDITORIA INTERNA
	C2.1 Res. 1.021/14 (alterada pela Res. 1.059)
	C2.2 Res. 1.021/14 (alterada pela Res. 1.059)
	C2.3 Documentos internos
	ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA
	C3.1 Res. 1.046/15, IN 05/13, IN 17/14 e Res. 1.022/14
	C3.2 IN 17/14
	C3.3 Pesquisa - Percepção da População Gaúcha sobre o Trabalho do TCE-RS
	C3.4 Res. 1.041/15 (art. 4º), Res. 1.043 e Res. 1.028

* *Link*: hiperlink disponível no Portal do TCE-RS.

4. CONCLUSÃO

A principal função do Estado é prestar serviços à população, buscando atender a satisfação das necessidades sociais e almejando o pleno desenvolvimento social e econômico. Como os recursos para a atuação da máquina pública advêm da sociedade e é ela o foco da prestação dos serviços, faz-se indispensável a aplicação de procedimentos que possam avaliar o desempenho da atuação pública. É pressuposto que os recursos colocados à disposição dos órgãos públicos sejam geridos com integridade e responsabilidade, conforme as necessidades da sociedade. Para se verificar tal fato, faz-se necessário um controle realizado através de instrumentos de acompanhamento de gestão, como no caso em questão, mecanismos de governança pública.

Quanto melhor for a capacidade de avaliar, direcionar e monitorar a gestão pública, e de se escolher pessoas capacitadas para conduzir as ações necessárias, menos espaço haverá para a corrupção, e haverá um emprego mais eficaz, eficiente e transparente dos recursos. A superação destes problemas elementares conduz à solução dos gargalos existentes na administração pública.

A partir da análise realizada e da tabela síntese elaborada pode-se ressaltar algumas conjecturas que se destacam no contexto.

Relativamente ao Mecanismo Liderança, o TCE-RS está bem avançado em relação ao Referencial Básico, elaborado pelo TCU, possuindo práticas relativas aos quatro Componentes. Há, no entanto, práticas que não estão normatizadas, apesar de sua efetiva aplicação, como o Programa de Capacitação dos Membros e o Programa de Desenvolvimento de Lideranças. Além disso, há práticas que não estão normatizadas ainda (“Responsabilizar-se pela gestão de risco e controle interno”), pois o Sistema de Gestão de Risco está em fase de implantação no órgão e ainda não se encontra normatizado.

No que tange ao Mecanismo Estratégia, é o que mais se aproxima à ideia exposta no Referencial. O TCE-RS possui práticas normatizadas pertinentes aos

três Componentes. Especialmente no que diz respeito ao Componente “Estratégia Organizacional”, o órgão conta, desde 2002, com a prática consolidada de elaborar e monitorar o Planejamento Estratégico, objetivando definir as linhas de atuação e as estratégias a serem seguidas.

Por fim, no que concerne ao Mecanismo Controle, o TCE-RS possui dois Componentes arraigados em sua Cultura, a “*Accountability* e Transparência” e a “Auditoria Interna”. A primeira está estabelecida por meio de diversas normas e práticas que buscam transparecer o trabalho realizado no órgão. A segunda, representada pela AGCI, atua no controle dos processos internos. Cabe ressaltar, porém, a mudança que ocorreu no organograma do órgão, ao transferir a unidade da AGCI, que antes integrava a Presidência do TCE, vinculando-a ao Diretor-Geral. Tal disposição vai de encontro à prática “prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente”, pois esta “requer que a auditoria interna se reporte funcionalmente à mais alta instância interna de governança (...)” (TCU, 2014, p. 59). Além disso, relativo ao Componente “Gestão de Riscos e Controle Interno”, o Tribunal ainda não possui normas consolidadas a respeito, apesar de já estar pesquisando ferramentas para a implantação de um Sistema de Gestão de Riscos.

Cabe ressaltar, que estes pontos “negativos” elencados não significam que o órgão atue de forma equivocada ou ineficaz. Apenas, que não seguem o Referencial Básico de Governança elaborado pelo TCU nestes quesitos, em razão de algumas particularidades, como necessidades de adaptações a circunstâncias específicas ou por estar ainda em fase de implantação. No mesmo sentido, o fato de algumas práticas estarem normatizadas não garante sua efetiva aplicação, sendo necessária uma análise mais aprofundada para afirmar tal conjectura.

Posto isto, tem-se que, apesar de não estar de acordo com o Referencial em todos os aspectos apontados, o TCE-RS tem uma governança que segue em grandes linhas a governança sugerida pelo TCU, o que traz muitas vantagens ao órgão. Apesar disso, muito ainda se tem para crescer e se desenvolver, de forma a trazer cada vez mais benefícios para a Corte, para os servidores e para os cidadãos do Estado do Rio Grande do Sul.

O limite de tempo incapacitou a análise das aplicações de todas essas normas na prática dentro do Tribunal. Ressalta-se que o trabalho não abordou o

controle externo exercido pelo Tribunal sobre os seus jurisdicionados, restringindo-se à governança pública presente internamente na gestão do órgão.

Como sugestão para pesquisas futuras, propõe-se a aplicação de tal análise em diversos órgãos, a fim de possibilitar um comparativo que demonstre a atual situação da governança na Administração Pública Brasileira. Além disso, é possível aprofundar o estudo analisando os procedimentos internos dos órgãos e verificando os componentes na prática, entrevistando, por exemplo, membros da alta administração e demais partes interessadas. Espera-se então estimular o estudo da governança pública nos órgãos e entidades públicas, objetivando melhores padrões de governança na esfera pública.

Como se viu, a boa governança abrange um conjunto de regras e diretrizes que permitem um melhor alinhamento das ações do governo, em relação às expectativas da sociedade. Uma Governança Pública eficaz, que é aquela que alcança suas metas e objetivos, promove processos cada vez mais eficientes dentro de um órgão. Essa eficácia e eficiência, por sua vez, acarretam em políticas públicas com resultados mais efetivos para a sociedade.

À vista disso, entende-se que, sob o aspecto geral, o TCE-RS utiliza-se das boas práticas de governança pública propostas no Referencial, ou está buscando implantá-las, visando aperfeiçoar sua performance como órgão público.

5. REFERÊNCIAS

ATRICON. **Sobre QATC**. [2015]. Disponível em: <http://qatc.atricon.org.br/sobre-qatc/> Acesso em: 01 ago. 2016.

ASSMANN, Cristina. **Aprendizado no Processo de Aplicação do MMD-TD**. XXVIII Congresso dos Tribunais de Contas, 2015. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/01/Cristina-Assmann-MMD-TC.pptx> Acesso em: 02 ago. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CAVALCANTI, Marcelo José; MOREIRA, Enzo de Oliveira. **Metodologia de Estudo de Caso**. Palhoça: UnisulVirtual, 2007.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf> Acesso em: 01 mai. 2016.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). **Good Governance in the Public Sector – Consultation Draft for an International Framework**. Jun. 2013

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA PÚBLICA (IBGP). **Governança Pública**. 2015. Disponível em: <http://www.ibgp.net.br/> Acesso em: 13 abr. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. São Paulo, SP: IBCG, 2015.

KAUARK, Fabiana da Silva; MANHÃES, Fernanda Castro; MEDEIROS, Carlos Henrique. **Metodologia de Pesquisa: um guia prático**. Itabuna: Via Litterarum, 2010. Disponível em: <http://www.pgcl.uenf.br/2013/download/livrodemetodologiadapesquisa2010.pdf> Acesso em: 03 mai. 2016.

MARTINS, Humberto Falcão. MARINI, Caio. **Governança Pública: uma tentativa de dissecação conceitual**. Revista do TCU nº 130, maio/ ago. 2014. Pág. 42 a 51.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança Pública: O Desafio do Brasil**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

OLIVEIRA, Aline de. **Governança e Controle Público: a carência brasileira de planejamento e eficiência.** Revista Negócios Públicos, pág. 20-24, nº 123, ano X, out. 2014.

PEREIRA, José Matias. **Governança Pública e Transparência no Brasil: evolução, dificuldades e perspectivas.** Revista de Administração Municipal, 2013, ano 58, Nº 282.

PEREIRA, José Matias. **Manual de Gestão Pública Contemporânea.** 3.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria.** 2ª versão. Brasília, 2014. Disponível em: Acesso em: 08 mar. 2016

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Portal.** Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/>

_____. **Ação Desenvolvida pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.** 2015. Disponível em: [http://intranet.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias_internet/textos_diversos_pente_fino/Pr%E1tica%20Tribunal%20de%20Contas%20do%20RS%20-%20Campanha%20Transpar%EAncia%20\(timbrada\).pdf](http://intranet.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias_internet/textos_diversos_pente_fino/Pr%E1tica%20Tribunal%20de%20Contas%20do%20RS%20-%20Campanha%20Transpar%EAncia%20(timbrada).pdf) Acesso em: 27 jul. 2016.

_____. **Percepção da População Gaúcha sobre o Trabalho do TCE-RS.** Set. 2014. Disponível em: http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/percepcao_sobre_tcers/relatorio_pesquisa_quantitativa_2014.pdf Acesso em: 28 jul. 2016.

_____. **Planejamento Estratégico: 2015-2019.** Dez. 2014. Disponível em: http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/qualidade/planejamento_estrategico/PET_atual.pdf Acesso em: 02 ago. 2016

_____. **Lei nº 11.424,** de 06 de janeiro de 2000, e suas alterações. Dispõe sobre a Lei Orgânica do TCE.

_____. **Instrução Normativa nº 16,** de 2002. Cria a Agenda Cidadão e dá outras providências. (Revogada pela IN nº 7/2006).

_____. **IN nº 5,** de 2004. Regulamenta as atividades da Assessoria de Controle Interno, órgão integrante da Direção-Geral do TCE. (Revogada pela IN nº 13/2008).

_____. **IN nº 7,** de 2006. Cria a Agenda de Interação e Comunicação com a Sociedade e dá outras providências. (Revogada pela IN nº 9/2013).

_____. **IN nº 13,** de 2008. Revoga a Instrução Normativa nº 5, de 2004 e a Instrução Normativa nº 20, de 2005.

_____. **IN nº 22,** de 2009. Altera o Anexo da IN nº 01/2006, a qual regulamenta o Programa de Avaliação de Desempenho (PROADES) e institui o seu Manual.

_____. **IN nº 9**, de 2013. Revoga a Instrução Normativa n. 7/2006.

_____. **IN nº 11**, de 2014. Dispõe sobre o Quadro dos Perfis Funcionais previsto na Resolução nº 1000, de 2013. (Revogada pela IN nº 4/2016).

_____. **IN nº 17**, de 2014. Dispõe sobre a realização de audiência pública para prestação de contas das atividades desenvolvidas no âmbito do TCE.

_____. **IN nº 4**, de 2016. Dispõe sobre o Quadro dos Perfis Funcionais.

_____. **Resolução nº 557**. Institui o Código de Ética dos Membros do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. 29 jan. 2000.

_____. **Resolução nº 723**. Institui o Código de Ética dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. 26 out. 2005.

_____. **Resolução nº 902**. Dispõe sobre a política de gestão de pessoas no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. 17 dez. 2010.

_____. **Resolução nº 949**. Dispõe sobre o Conselho da Qualidade do Tribunal de Contas do Estado. 18 jun. 2012.

_____. **Resolução nº 974**. Estabelece a Política de Comunicação Social do Tribunal de Contas do Estado. 18 mar. 2013.

_____. **Resolução nº 1.021**. Dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE-RS e dá outras providências. 17 dez. 2014. Alterada pela Res. 1059, de 25 fev. 2016.

_____. **Resolução nº 1.022**. Atualiza o Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul para o período de 2015-2019. 17 dez. 2014.

_____. **Resolução nº 1.028**. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado. 19 mar. 2015.

_____. **Resolução nº 1.041**. Institui o Regimento Interno da Corregedoria-Geral do TCE-RS e dá outras providências. 23 jul. 2015.

_____. **Resolução nº 1.042**. Regulamenta os procedimentos de correição nos gabinetes, assessorias e demais unidades administrativas no âmbito do Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências. 23 jul. 2015.

_____. **Resolução nº 1.043**. Dispõe sobre a instauração do procedimento de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar–PAD, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências. 23 jul. 2015.