



REFERENCIAL BÁSICO *de* GOVERNANÇA

Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública



República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

MINISTROS

Augusto Nardes (Presidente)
Aroldo Cedraz de Oliveira (Vice-presidente)
Valmir Campelo
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Raimundo Carreiro
José Jorge
José Múcio Monteiro
Ana Arraes

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luís de Carvalho
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Paulo Soares Bugarin (Procurador-Geral)
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-geral)
Cristina Machado da Costa e Silva (Subprocuradora-geral)
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)



REFERENCIAL **BÁSICO** *de* **GOVERNANÇA**

Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública

Brasília, 2013

© Copyright 2013, Tribunal de Contas de União
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

<www.tcu.gov.br>

Permite-se a reprodução desta publicação,
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Referencial básico de governança/Tribunal de Contas da União.– Brasília:
TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Coordenação-Geral
de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e
Centro-Oeste, 2013.

57 p.

1.Governança. 2.Prestação de contas. 3.Transparência. I. Título.

APRESENTAÇÃO

A história recente do Brasil, notadamente após o processo de redemocratização ocorrido no final da década de 1980 e a aprovação da atual Constituição Republicana, demonstra a evolução do país em muitos aspectos. Apesar desses avanços, a federação brasileira tem pela frente desafios colossais para completar a transição entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento e cumprir os demais objetivos delineados no art. 3º de nossa Carta Magna: construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem quaisquer formas de discriminação.

Em nossas palestras pelo país, temos relacionado alguns desses grandes desafios, todos atrelados à atuação do Estado, ao qual nossa Constituição atribuiu um conjunto de tarefas nos campos político, econômico e social. Entre os desafios, destacamos: manutenção do equilíbrio fiscal e estabilidade monetária; racionalização dos gastos públicos; e investimento em setores chave como educação, inovação tecnológica e infraestrutura (transporte, energia, telecomunicações etc.).

É neste contexto que se insere a presente publicação do “Referencial Básico de Governança”, pois nós do Tribunal de Contas da União (TCU) temos a firme convicção de que a melhoria da governança pública, nos municípios, estados e na União, é o grande desafio do Brasil, uma premissa para que sejam superados os demais desafios a pouco mencionados. Tal convicção decorre do direcionamento constitucional dado ao nosso modelo de desenvolvimento, com forte participação do estado, e dos diversos trabalhos que realizamos avaliando a qualidade dessa participação.

Neste Referencial, que ora apresento a todos os governantes e à sociedade em geral, definimos GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO como um conjunto de 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.

A partir de tal definição, reunimos e organizamos um conjunto de boas práticas de governança pública que, se bem observadas, podem incrementar a qualidade e a efetividade de políticas governamentais e de serviços prestados aos cidadãos e, por conseguinte, acelerar o nosso desenvolvimento.

Além de esclarecer e incentivar os agentes públicos na adoção de boas práticas de governança, este Referencial se torna um guia para as ações do próprio TCU na melhoria de sua governança interna. Seguindo diretrizes de nosso Plano Estratégico 2011-2015, promovemos, por exemplo, no início de 2013, uma ampla evolução na estrutura das secretarias de controle externo localizadas em Brasília, que passaram a ser especialistas em determinada função de governo. Agora, em 2014, revimos o modelo das unidades localizadas nos estados, especializando e regionalizando sua atuação. Criamos, para todas elas, quatro coordenações-gerais para facilitar o direcionamento e monitoramento de sua atuação.

Assim, seguindo um modelo de sucesso das Secobs, especializadas em obras e das Sefids, especializadas em processos de privatização e de concessões de serviços público, todas as nossas secretarias passam a focar sua atuação em temas de grande interesse ao nosso desenvolvimento como saúde, educação, meio ambiente, entre outros. Com maior especialização, as unidades adquirem melhores condições de avaliar o ambiente de governança em que estão inseridas, contribuindo para a apresentação de propostas que contribuam para o seu aprimoramento.

Ainda para melhorar nossa capacidade de avaliar o ambiente e os cenários, bem como a receptividade da sociedade em relação ao nosso novo direcionamento estratégico, estamos promovendo encontros e palestras com a classe política, empresários e com representantes da sociedade organizada. Reativamos também os “Diálogos Públicos”, por meio dos quais mantemos um estreito contato com Prefeitos, Governadores, gestores e servidores públicos de todos os entes federados.

As avaliações colhidas nesses encontros são utilizadas para direcionar ou redirecionar nossa estratégia e a atuação de nossos gestores. Uma dessas avaliações, que muito honrou este Tribunal, foi encaminhada pelo brilhante empresário, Dr. Jorge Gerdaui Johannpeter, atual Coordenador da Câmara de Gestão e Planejamento do Governo Federal, com elogiosos comentários a respeito do Referencial Básico de Governança, transcritos a seguir:

Fiquei encantado com o conteúdo, que é realmente de grande dimensão e profundidade, e, embora o material seja voltado para o setor público, os principais conceitos mencionados também se aplicam ao setor privado.

O que também me encantou é que venho reforçando que o conceito de Governança do setor público está muito pouco presente em nosso País, e essa é uma das partes mais importantes do processo de gestão.

Parabéns pela qualidade do trabalho e pela riqueza das referências nele citadas. Estou muito feliz e acredito que um trabalho desse nível devesse ser divulgado no Brasil, já que o país está muito carente de informações sobre o tema.

Conceitos de governança já estão sendo utilizados para avaliar temas relevantes para o serviço público. Realizamos, por exemplo, amplas auditorias que avaliaram a governança da área de tecnologia da informação – TI (Acórdão nº 2.308/2010 – Plenário, de pessoal (Acórdão nº 3.023/2013 – Plenário) e de aquisições públicas (a ser apreciado). Em todos esses trabalhos, os órgãos públicos avaliados são agrupados em três estágios de governança - Inicial, Intermediário e Aprimorado – de modo a permitir um diagnóstico de fácil visualização que contribua para o seu aperfeiçoamento e acompanhamento.

Atentos ao nosso modelo federativo e à necessidade de avançarmos uniformemente nas três esferas de governo, o TCU tem direcionado seus esforços para realizar auditorias coordenadas, de forma que os diagnósticos produzidos sejam os mais abrangentes possíveis. Nessa linha, podemos destacar duas auditorias coordenadas: a primeira, com foco na educação básica, a ser relatada em breve; e a segunda, nas unidades de conservação da Amazônia (Acórdão nº 3.101/2013 – Plenário).

Essas auditorias coordenadas estão sendo viabilizadas também com os órgãos de controle externo dos países vizinhos. Frise-se que o TCU assumiu a presidência da Organização Latino Americana e do Caribe de Entidades de Fiscalização Superiores (OLACEFS) para o período de 2013 a 2015, tendo em vista sua posição de liderança no continente. Já foram auditadas as receitas provenientes da exploração de petróleo e gás e sobre gestão de recursos hídricos e está em fase de planejamento a ampliação da avaliação feita na Amazônia brasileira.

Para avaliarmos os cenários e o ambiente além de nossas fronteiras, estamos iniciando um estudo internacional, a ser realizado com o apoio da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), destinado à identificação de boas práticas de governança pública adotadas por órgãos centrais dos governos nacionais – Fazenda, Planejamento e Casa Civil – e Entidades Fiscalizadoras Superiores, no âmbito de um grupo de países selecionados.

Essas são algumas das práticas e projetos de iniciativa do TCU para melhorar sua capacidade de governar, de implementar suas estratégias e torná-las mais aderentes ao que se espera do Controle a sociedade brasileira, e mesmo a latino americana.

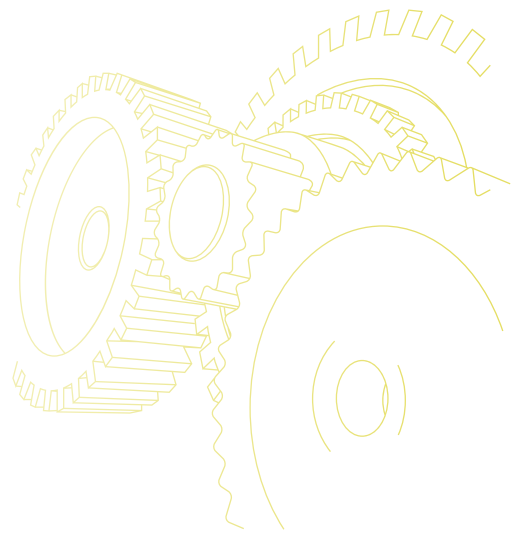
O sucesso colhido até o momento reafirma nossa convicção de que uma melhor governança possibilitará, no curto prazo, mesmo sem reformas estruturantes como a previdenciária, trabalhista, política e fiscal, fazermos mais com o mesmo volume de recursos, acelerarmos o ritmo das obras, melhorarmos a qualidade do serviço prestado nos hospitais, nas escolas, na pesquisa, no meio ambiente.

Vale destacar que a íntegra deste documento pode ser obtida em meio eletrônico no link <http://www.tcu.gov.br/governanca>.

Esperamos que a divulgação deste Referencial Básico de governança seja o embrião de um grande pacto pela governança pública para atender aos anseios populares por políticas públicas com mais efetividade.

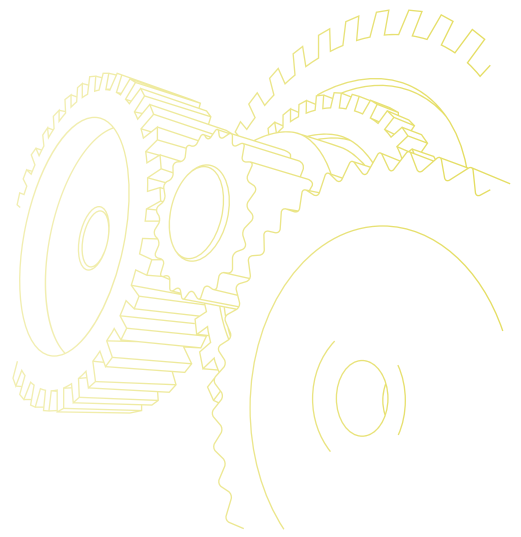
Ministro João Augusto Ribeiro Nardes
Presidente do Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO



INTRODUÇÃO	7
CAPÍTULO 1. CONCEITOS FUNDAMENTAIS	15
1.1. Relação principal-agente no setor público	16
1.2. Estruturas de governança no setor público	17
1.3. Funções da governança e da gestão	19
CAPÍTULO 2. PRINCÍPIOS, DIRETRIZES E NÍVEIS DE ANÁLISE	21
2.1. Princípios básicos da governança no setor público	21
2.2. Diretrizes para a boa governança	22
2.3. Níveis de análise	23
2.3.1. Mecanismos de governança	24
2.3.2. Componentes	25
CAPÍTULO 3. COMPONENTES E PRÁTICAS DE GOVERNANÇA	27
REFERÊNCIAS	43
APÊNDICE	51
CAPÍTULO 4. PERSPECTIVAS DE OBSERVAÇÃO	51

INTRODUÇÃO



O PRESENTE TRABALHO tem por objetivos: (a) servir de guia para a implementação do objetivo estratégico “promover a melhoria da governança no TCU”, definido no PET-TCU 2011-2015; (b) servir de referencial para a realização de ações de controle externo sobre governança no setor público; e (c) ser útil para interessados na melhoria da governança.

O produto deste trabalho foi organizado em três capítulos: o primeiro apresenta uma síntese de referências e conceitos associados à governança; o segundo expõe princípios e diretrizes para boa governança no setor público; e o terceiro caracteriza os principais mecanismos e componentes de governança que são aplicáveis aos órgãos e às entidades da administração pública.

Governança: um pouco de história

A origem da governança está associada ao momento em que organizações deixaram de ser geridas diretamente por seus proprietários (p. ex. donos do capital) e passaram à administração de terceiros, a quem foi delegada autoridade e poder para administrar recursos pertencentes àqueles. Em muitos casos há divergência de interesses entre proprietários e administradores, o que, em decorrência do desequilíbrio de informação, poder e autoridade, leva a um potencial conflito de interesse entre eles, na medida em que ambos tentam maximizar seus próprios benefícios.

Para melhorar o desempenho organizacional, reduzir conflitos, alinhar ações e trazer mais segurança para proprietários, foram realizados estudos e desenvolvidas múltiplas estruturas de governança.

Embora o substantivo 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. De acordo com Berle e Means (1932), que desenvolveram um dos primeiros estudos acadêmicos tratando de

assuntos correlatos à governança, é papel do Estado regular as organizações privadas. Nessa mesma linha, em 1934 foi criada, nos Estados Unidos, a *US Securities and Exchange Commission*, organização que, ainda hoje, no contexto americano, é responsável por proteger investidores; garantir a justiça, a ordem e a eficiência dos mercados e facilitar a formação de capital.

Anos depois, no começo da década de 90, momento histórico marcado por crises financeiras, o Banco da Inglaterra criou uma comissão para elaborar o Código das Melhores Práticas de Governança corporativa, trabalho que resultou no *Cadbury Report*. Em 1992, o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* – COSO publicou o *Internal control – integrated framework*. Anos mais tarde, em 2002, depois de escândalos envolvendo demonstrações contábeis fraudulentas ratificadas por empresas de auditorias, publicou-se, nos Estados Unidos, a *Lei Sarbanes-Oxley*, cujo objetivo era melhorar os controles para garantir a fidedignidade das informações constantes dos relatórios financeiros. No mesmo ano, com vistas a apoiar a investigação independente e induzir à melhoria da governança, fundou-se o *European Corporate Governance Institute* – ECGI. Trata-se de uma, entre as múltiplas organizações científicas que promovem fóruns, realizam pesquisas e mantém bases de dados internacionais de códigos e de princípios de governança. Em 2004, o COSO publicou o *Enterprise risk management – integrated framework*, documento que ainda hoje é tido como referência no tema gestão de riscos.

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

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.

Em 2001, publicou-se um panorama sobre a governança corporativa no Brasil (MCKINSEY e KORN/FERRY, 2001). No mesmo ano, a Lei 10.303/2001 alterou a 6.404/1976, das sociedades por ações, e buscou reduzir riscos ao investidor minoritário, assim como garantir sua participação no controle da empresa. Em 2002, a Comissão de Valores Mobiliários – CVM também publicou recomendações sobre governança.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC, desde então, lançou novas versões (2004 e 2009) do Código das melhores práticas de gover-

nança corporativa, documento que define quatro princípios básicos de governança aplicáveis ao contexto nacional: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa.

Segundo o IBGC, apesar de o código ter sido desenvolvido, primariamente, com foco em organizações empresariais, ao longo daquele documento foi utilizado o termo organizações, a fim de torná-lo o mais abrangente possível e adaptável a outros tipos de organizações, como Terceiro Setor, cooperativas, estatais, fundações e órgãos governamentais, entre outros.

Governança no setor público

Especificamente no que se refere ao setor público, a crise fiscal dos anos 1980 exigiu novo arranjo econômico e político internacional, com a intenção de tornar o Estado mais eficiente. Esse contexto propiciou discutir a governança na esfera pública e resultou no estabelecimento dos princípios básicos que norteiam as boas práticas de governança nas organizações públicas (IFAC, 2001): transparência, integridade e prestação de contas.

Nos anos seguintes outros trabalhos foram publicados, como o estudo nº 13 - Boa governança no setor público -, do *International Federation of Accountants* – IFAC, publicado em 2001. Na mesma disposição, o *Australian National Audit Office* – ANAO publicou, em 2003, o Guia de melhores práticas para a governança no setor público, em que ratifica os princípios preconizados pela IFAC e acrescenta outros três: liderança, compromisso e integração.

Essa tendência de tornar o setor público mais eficiente e ético foi reforçada pela publicação conjunta em 2004 — pelo *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* – CIPFA e pelo *Office for Public Management Ltd* – OPM - do Guia de padrões de boa governança para serviços públicos, cujos seis princípios alinham-se aos já apresentados, com ênfase na eficiência e na eficácia. Além da IFAC, do CIPFA e do OPM, organizações como o *Independent Commission for Good Governance in Public Services* – ICGGPS; o Banco Mundial; e o *Institute of Internal Auditors* – IIA avaliaram as condições necessárias à melhoria da governança nas organizações públicas e concordaram que, para melhor atender aos interesses da sociedade, é importante garantir o comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente da liderança; controlar a corrupção; implementar efetivamente um código de conduta e de valores éticos; observar e garantir a aderência das organizações às regulamentações, códigos, normas e padrões; garantir a transparência e a efetividade das comunicações; balancear interesses e envolver efetivamente os *stakeholders* (cidadãos, usuários de serviços, acionistas, iniciativa privada).

Segundo compilação realizada pela IFAC (2013b), as organizações referenciadas no parágrafo anterior entendem que a boa governança no setor público permite:

- 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).

No Brasil, diversas leis e decretos foram publicados de modo a institucionalizar direta ou indiretamente estruturas de governança. A Constituição Federal de 1988 estabelece, no *caput* do art. 1º, que “a República Federativa do Brasil [...] constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Em termos de governança, isso significa dizer que o cidadão tem poder para escolher seus representantes e que o poder não está concentrado no governo, mas emana do povo. A Assembleia Nacional Constituinte de 1988, com vistas a criar as condições necessárias à gover-

nança do Estado, fixou direitos e garantias fundamentais dos cidadãos¹; organizou política e administrativamente o Estado² e os Poderes³; definiu e segregou papéis e responsabilidades; instituiu sistema de freios e contrapesos⁴; e instituiu estruturas de controle interno e externo⁵.

Além do que foi definido na Constituição de 1988, outros instrumentos surgiram para fortalecer a governança pública, entre eles: (a) o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171, de 22 de Junho de 1994) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000), que têm por objeto aspectos éticos e morais e o comportamento da liderança; (b) o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), instituído em 2005 e revisado em 2009 e em 2013, cujos treze fundamentos⁶ norteiam-se pelos princípios constitucionais da administração pública e pelos fundamentos da excelência gerencial contemporânea; (c) a Lei 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal; e (d) os instrumentos de transparência, como a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011), que asseguram o direito fundamental de acesso à informação e facilitam o monitoramento e o controle de atos administrativos e da conduta de agentes públicos.

Apesar do avanço que tais estruturas significam para a melhoria da capacidade de governança e gestão do Estado brasileiro, cabe reconhecer que para atender as demandas sociais é fundamental fortalecer ainda mais os mecanismos de governança como forma de reduzir o distanciamento entre Estado e sociedade.

1 Art. 5º da Constituição Federal

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

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

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

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

6 Fundamentos do GesPública: (1) pensamento sistêmico, (2) aprendizado organizacional, (3) cultura de inovação, (4) liderança e constância de propósitos, (5) orientação por processos e informações, (6) visão de futuro, (7) geração de valor, (8) comprometimento com as pessoas, (9) foco no cidadão e na sociedade, (10) desenvolvimento de parcerias, (11) responsabilidade social, (12) controle social e (13) gestão participativa.

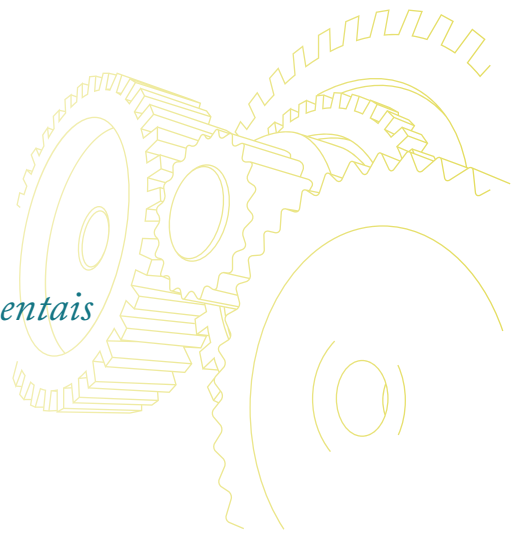
A sociedade deve exercer seu papel de principal interessada nos resultados do Estado e demandar dele novas estruturas de governança que possibilitem a ela o desempenho de funções de avaliação, direcionamento e monitoramento de ações. Por isso, espera-se da liderança governamental um comportamento mais ético, profissional e focado no alcance de resultados que estejam alinhados com as expectativas da sociedade.



REFERENCIAL BÁSICO *de* GOVERNANÇA

Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública

CAPÍTULO 1 | *Conceitos Fundamentais*



PARA ORGANIZAÇÃO do presente referencial, foram consultados diversos documentos correlatos, como artigos científicos, padrões, modelos e códigos de diversos países, entre os quais:

- Código das melhores práticas de governança corporativa (IBGC, 2009);
- *Enterprise risk management - integrated framework* (COSO, 2004);
- *Good governance in the public sector* (IFAC, 2013);
- *Good governance standard for public services* (CIPFA, 2004);
- Governança corporativa de tecnologia da informação (ABNT, 2009);
- *Government governance: corporate governance in the public sector* (NETHERLANDS, 2000);
- *Guide for board members of public bodies in Scotland* (SCOTTISH, 2006);
- *Guidelines for internal control standards for the public sector* (INTOSAI, 2004);
- *Internal control - integrated framework* (COSO, 2013);
- *Internal control management and evaluation tool* (GAO, 2001);
- *International professional practices framework* (IIA, 2009);
- *International public sector study 13* (IFAC, 2001);
- Norma de gestão de riscos - princípios e diretrizes (ABNT, 2009b);
- Programa nacional de gestão pública e desburocratização (BRASIL, 2013b); e
- *Public sector governance in Australia* (ANU, 2012).

À luz dessas e de outras fontes, foram sintetizados conceitos, fundamentos e princípios relevantes para a compreensão e a melhoria da governança e da gestão no contexto do setor público. Com base nessas fontes é possível fazer a seguinte conceituação:



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.



Conforme detalhado no apêndice, a governança no setor público pode ser analisada sob **quatro perspectivas de observação**: (a) **sociedade e Estado**; (b) **entes federativos, esferas de poder e políticas públicas**; (c) **órgãos e entidades**; e (d) **atividades intraorganizacionais**. Enquanto a primeira define as regras e os princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e privados regidos pela Constituição e cria as condições estruturais de administração e controle do Estado; a segunda se preocupa com as políticas públicas e com as relações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada; a terceira garante que cada órgão ou entidade cumpra seu papel; e a quarta reduz os riscos, otimiza os resultados e agrega valor aos órgãos ou entidades.

Este referencial tem por objeto de análise a governança de órgãos e entidades da administração pública, podendo ser aplicado, com adaptações, às outras perspectivas de observação.

1.1. Relação principal-agente no setor público

Quando se fala em governança, dois tipos básicos de atores estão envolvidos: principal e agente. Como esses atores se manifestam no setor público?

De acordo com o parágrafo único, do art. 1º, da Constituição Federal de 1988, "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição". Infere-se que, no contexto público, a sociedade é o "principal", pois compartilha as percepções de finalidade e valor e detêm o poder social, podendo exercê-lo de forma conjunta e ordenada por meio de estruturas criadas para representá-la (DALLARI, 2005). Complementarmente, "agentes", nesse contexto, são aqueles a quem foi delegada autoridade para administrar os ativos e os recursos públicos, enfim, autoridades, dirigentes, gerentes e colaboradores do setor público (Figura 1). Principal e agentes, no exercício de suas atribuições, podem se relacionar com outras partes interessadas (2º e 3º setores) de modo a criar um contexto capacitante para o desenvolvimento social.

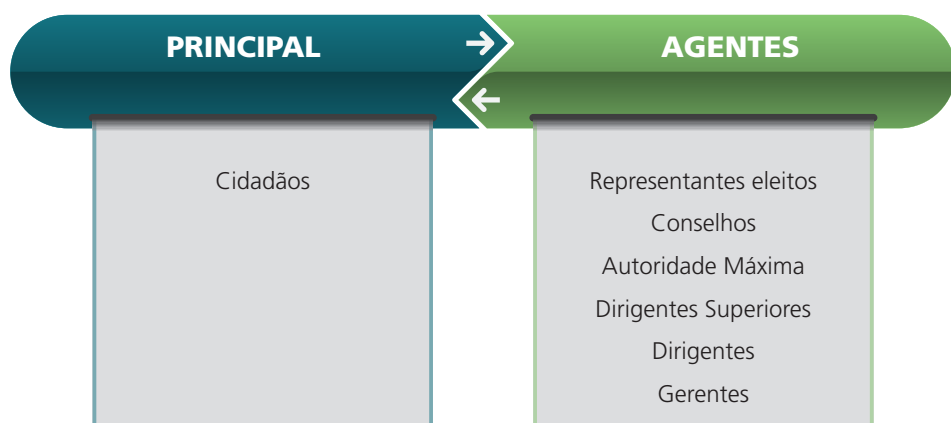


FIGURA 1: Relação principal-agente em um modelo direto de interação.

1.2. Estruturas de governança no setor público

A estrutura de governança reflete a maneira como diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança. No contexto público, existem estruturas de governança externas e internas a órgãos e entidades:

- As **organizações externas de governança** são responsáveis pela fiscalização, pelo controle e pela regulação, desempenhando importante papel para promoção da governança das organizações públicas. São autônomas e independentes, não estando vinculadas apenas a uma organização.
- As **organizações externas de apoio à governança** são responsáveis pela avaliação, auditoria e monitoramento independente e, nos casos em que disfunções são identificadas, pela comunicação dos fatos às instâncias superiores de governança.
- As **instâncias internas de governança** são responsáveis por definir ou avaliar a estratégia e as políticas, bem como monitorar a conformidade e o desempenho destas, devendo agir nos casos em que desvios forem identificados. São integrantes da organização, porém não se subordinam à autoridade máxima. Exemplos típicos dessas estruturas são os **conselhos**, responsáveis por garantir que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público servindo de elo entre principal e agente.
- As **instâncias internas de apoio à governança** realizam a comunicação entre partes interessadas internas e externas à administração, bem como auditorias internas que avaliam e monitoram riscos e controles internos, comunicando quaisquer disfunções identificadas à alta administração.

Em complemento a essas, existem estruturas que são responsáveis pela **administração executiva**, pela **gestão tática** e pela **gestão operacional**. Enquanto a primeira avalia, direciona e monitora internamente órgãos ou entidades; a segunda coordena a gestão operacional em áreas específicas; e a terceira executa processos produtivos finalísticos e de apoio. Ao conjunto das duas primeiras denominamos **alta administração**.

De forma geral, o sistema de governança em órgãos e entidades da administração pública pode ser assim representado: figura 2.

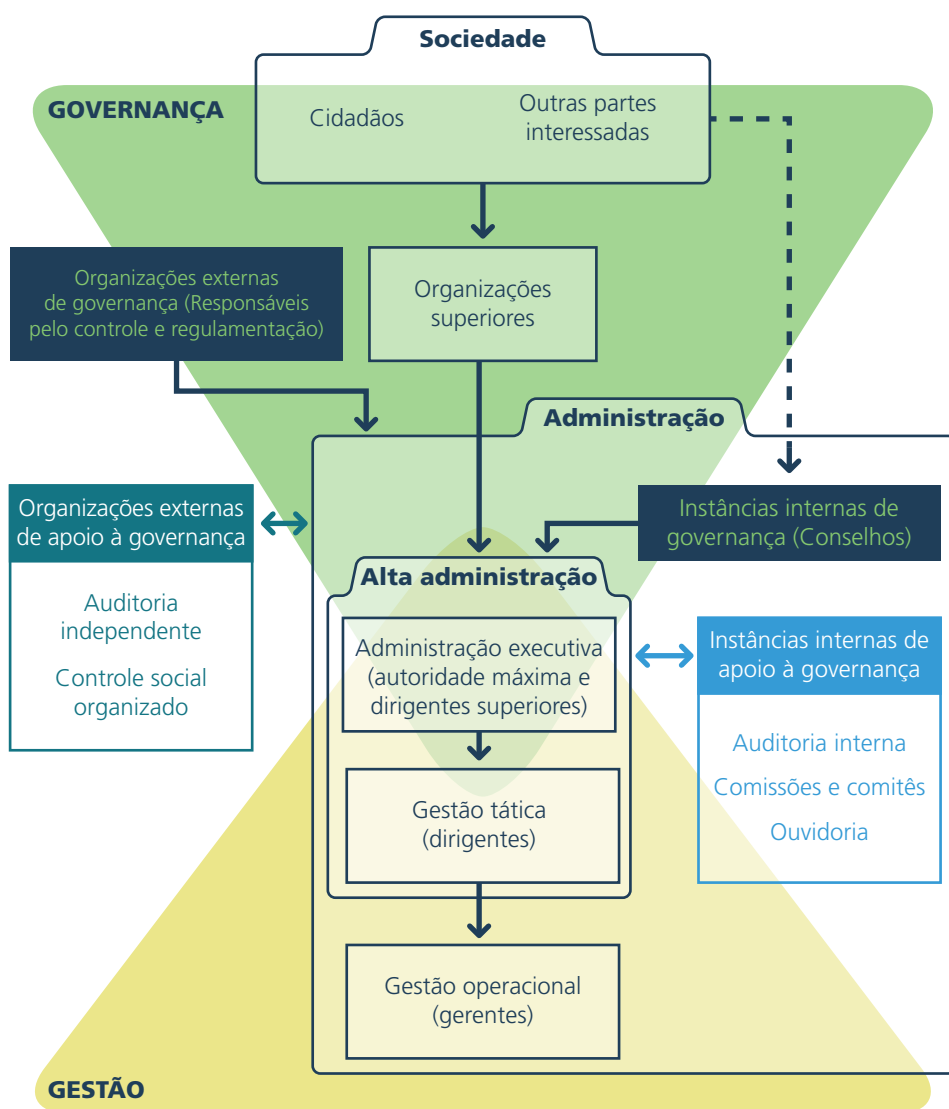


FIGURA 2: Sistema de Governança em órgãos e entidades da administração pública.

Nota-se, nesse sistema, que alguns agentes foram destacados, entre os quais: a autoridade máxima, os dirigentes superiores, os dirigentes e os gerentes.

- A **autoridade máxima** é a principal responsável pela gestão de órgãos ou entidades.
- Os **dirigentes superiores** são gestores de nível estratégico, administradores executivos diretamente ligados à autoridade máxima, responsáveis por estabelecer políticas e objetivos e prover direcionamento para a organização.
- Os **dirigentes** integram o nível tático da organização (p. ex. secretários).
- Os **gerentes** são membros da organização que ocupam cargos ou funções a partir do nível operacional (p. ex. diretores, gerentes, supervisores, chefes).

1.3. Funções da governança e da gestão

A governança de órgãos e entidades da administração pública envolve três **funções básicas**, alinhadas às tarefas sugeridas pela ISO/IEC 38500:2008: (a) **avaliar** o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros; (b) **direcionar** e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos; e (c) **monitorar** os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.

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



FIGURA 3: Relação entre governança e gestão.

De acordo com o Banco Mundial, **governança** diz respeito a estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que visam garantir que as ações planejadas (programas) sejam executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente (WORLD BANK, 2013). Busca, portanto, maior efetividade (produzir os efeitos pretendidos) e maior economicidade (obter o maior benefício possível da utilização dos recursos disponíveis) das ações. São funções da governança: (a) definir o direcionamento estratégico; (b) supervisionar a gestão; (c) envolver as partes interessadas; (d) gerenciar riscos estratégicos; (e) gerenciar conflitos internos; (f) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e (g) promover a *accountability* (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência.

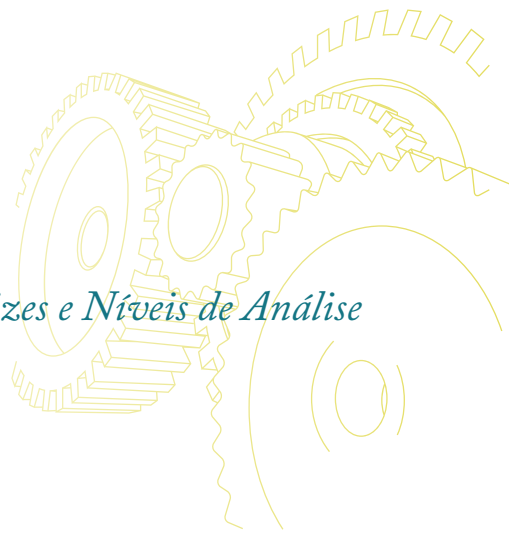
Governança, neste sentido, relaciona-se com processos de comunicação; de análise e avaliação; de liderança, tomada de decisão e direção; de controle, monitoramento e prestação de contas.

De modo complementar, **gestão** diz respeito ao funcionamento do dia a dia de programas e de organizações no contexto de estratégias, políticas, processos e procedimentos que foram estabelecidos pelo órgão (WORLD BANK, 2013); preocupa-se com a eficácia (cumprir as ações priorizadas) e a eficiência das ações (realizar as ações da melhor forma possível, em termos de custo-benefício). São funções da gestão: (a) implementar programas; (b) garantir a conformidade com as regulamentações; (c) revisar e reportar o progresso de ações; (d) garantir a eficiência administrativa; (e) manter a comunicação com as partes interessadas; e (f) avaliar o desempenho e aprender.

Governança também se preocupa com a qualidade do processo decisório e sua efetividade: Como obter o maior valor possível? Como, por quem e por que as decisões foram tomadas? Os resultados esperados foram alcançados?

A gestão, por sua vez, parte da premissa de que já existe um direcionamento superior e que aos agentes públicos cabe garantir que ele seja executado da melhor maneira possível em termos de eficiência.

CAPÍTULO 2 | *Princípios, Diretrizes e Níveis de Análise*



CONSIDERANDO que não existe uma definição única para o termo governança e tendo em vista que o objeto de análise do presente referencial são órgãos e entidades da administração pública, para o propósito deste modelo adota-se, conforme apresentado no capítulo 1, a seguinte definição:



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.



2.1. Princípios básicos da governança no setor público

A governança pública, para ser efetiva, pressupõe a existência de um Estado de Direito; de uma sociedade civil participativa no que tange aos assuntos públicos; de uma burocracia imbuída de ética profissional; de políticas planejadas de forma previsível, aberta e transparente; e de um braço executivo que se responsabilize por suas ações (WORLD BANK, 2007).

Conforme sugerido pelo Banco Mundial (WORLD BANK, 2007), são princípios da boa governança: a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability*.

Legitimidade: princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito e critério informativo do controle externo da administração pública que amplia a incidência do controle para além da aplicação isolada do critério da legalidade. Não basta verificar se a lei foi cumprida, mas se o interesse público, o bem

comum, foi alcançado. Admite o ceticismo profissional de que nem sempre o que é legal é legítimo (BRASIL, 2012).

Equidade: promover a equidade é garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis - liberdade de expressão, de acesso à informação, de associação, de voto, igualdade entre gêneros -, políticos e sociais - saúde, educação, moradia, segurança (BRASIL, 2010c).

Responsabilidade: diz respeito ao zelo que os agentes de governança devem ter pela sustentabilidade das organizações, visando sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações (IBGC, 2010).

Eficiência: é fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto (BRASIL, 2010c).

Probidade: trata-se do dever dos servidores públicos de demonstrar proibidade, zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos do órgão ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos. Enfim, refere-se à obrigação que têm os servidores de demonstrar serem dignos de confiança (IFAC, 2001).

Transparência: caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros.

Accountability: As normas de auditoria da Intosai conceituam *accountability* como a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades (BRASIL, 2011).

Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões (IBGC, 2010).

2.2. Diretrizes para a boa governança

Para alcançar boa governança em órgãos e entidades da administração pública é importante: (a) focar o propósito da organização em resultados para cidadãos e usuários dos serviços; (b) realizar, efetivamente, as funções e os papéis definidos; (c) tomar decisões embasadas em informações de qualidade; (d) gerenciar riscos; (e) desenvolver a capacidade e a eficácia do corpo diretivo das organizações; e (f) prestar contas e envolver efetivamente as partes interessadas (CIPFA, 2004).



Ainda conforme o CIPFA (2004), para se ter uma boa governança, é fundamental:

- a.** ter clareza acerca do propósito da organização, bem como dos resultados esperados para cidadãos e usuários dos serviços;
- b.** certificar-se de que os usuários recebem um serviço de alta qualidade;
- c.** certificar-se de que os contribuintes recebem algo de valor em troca dos aportes financeiros providos;
- d.** definir claramente as funções das organizações e as responsabilidades da alta administração e dos gestores, certificando-se de seu cumprimento;
- e.** ser claro sobre as relações entre os membros da alta administração e a sociedade;
- f.** ser rigoroso e transparente sobre a forma como as decisões são tomadas;
- g.** ter, e usar, estruturas de aconselhamento, apoio e informação de boa qualidade;
- h.** certificar-se de que um sistema eficaz de gestão de risco esteja em operação;
- i.** certificar-se de que os agentes (comissionados ou eleitos) tenham as habilidades, o conhecimento e a experiência necessários para um bom desempenho;
- j.** desenvolver a capacidade de pessoas com responsabilidades de governo e avaliar o seu desempenho, como indivíduos e como grupo;
- k.** equilibrar, na composição do corpo diretivo, continuidade e renovação;
- l.** compreender as relações formais e informais de prestação de contas;
- m.** tomar ações ativas e planejadas para dialogar com e prestar contas à sociedade, bem como engajar, efetivamente, organizações parceiras e partes interessadas;
- n.** tomar ações ativas e planejadas de responsabilização dos agentes;
- o.** garantir que a alta administração se comporte de maneira exemplar, promovendo, sustentando e garantindo a efetividade da governança; e
- p.** colocar em prática os valores organizacionais.

2.3. Níveis de análise

Considerando que a governança não é isenta de custos e que os mecanismos, isoladamente, não produzem todos os resultados potencialmente esperados, concebeu-se o presente referencial tomando por base quatro níveis de análise: os **mecanismos de governança**, os **componentes**, as **práticas** e os **itens de controle** (Figura 4).



FIGURA 4: Níveis de análise do referencial básico de governança.

2.3.1. Mecanismos de governança

Para que as funções de governança (avaliar, direcionar e monitorar) sejam executadas de forma satisfatória, alguns mecanismos devem ser adotados: a liderança, a estratégia e o controle (Figura 5).

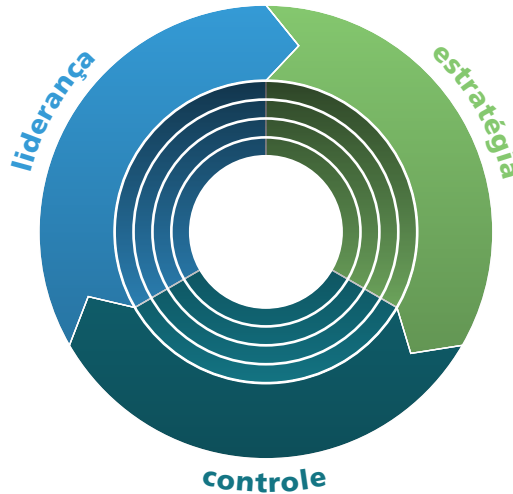


FIGURA 5: Mecanismos de governança.

Liderança refere-se ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho.

Esses líderes são responsáveis por conduzir o processo de estabelecimento da **estratégia** necessária à boa governança, envolvendo aspectos como: escuta ativa de demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização; avaliação e prospecção de cenários; definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; alinhamento de estratégias e operações das unidades de negócio e organizações envolvidas ou afetadas.

Entretanto, para que esses processos sejam executados, existem riscos, os quais devem ser avaliados e tratados. Para isso, é conveniente o estabelecimento de **controles** e sua avaliação, transparência e *accountability*, que envolve, entre outras coisas, a prestação de contas das ações e a responsabilização pelos atos praticados.

De forma geral os três mecanismos propostos (liderança, estratégia e controle) podem ser aplicados a qualquer uma das quatro **perspectivas de observação**

(sociedade e Estado; entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; órgãos e entidades; e atividades intraorganizacionais), devendo, no entanto, estarem alinhados de forma a garantir que direcionamentos de altos níveis se reflitam em ações práticas pelos níveis subalternos.

2.3.2. Componentes

A cada um dos mecanismos de governança foi associado um conjunto de componentes que contribuem direta, ou indiretamente, para o alcance dos objetivos (Figura 6). São eles:

- **L1:** pessoas e competências;
- **L2:** princípios e comportamentos;
- **L3:** liderança organizacional;
- **E1:** relacionamento com partes interessadas;
- **E2:** estratégia organizacional;
- **E3:** alinhamento transorganizacional;
- **E4:** estruturas de governança;
- **C1:** gestão de riscos e controle interno;
- **C2:** auditoria interna; e
- **C3:** *accountability* e transparência.

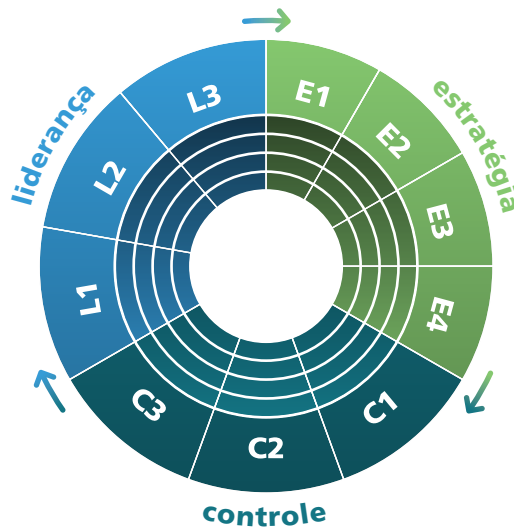


FIGURA 6: Componentes dos mecanismos de governança.

Vinculados a cada componente, foi associado um conjunto de práticas de governança, descritas no capítulo 3, que têm a finalidade de contribuir para que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam alcançados. De modo semelhante, vinculou-se a cada prática um conjunto de itens de controle os quais constam de documento complementar a este referencial.

CAPÍTULO 3 *Componentes e Práticas de Governança*



PARA CADA UM dos componentes dos mecanismos de governança foi feita breve descrição, identificadas práticas, e associado glossário de termos relacionados.

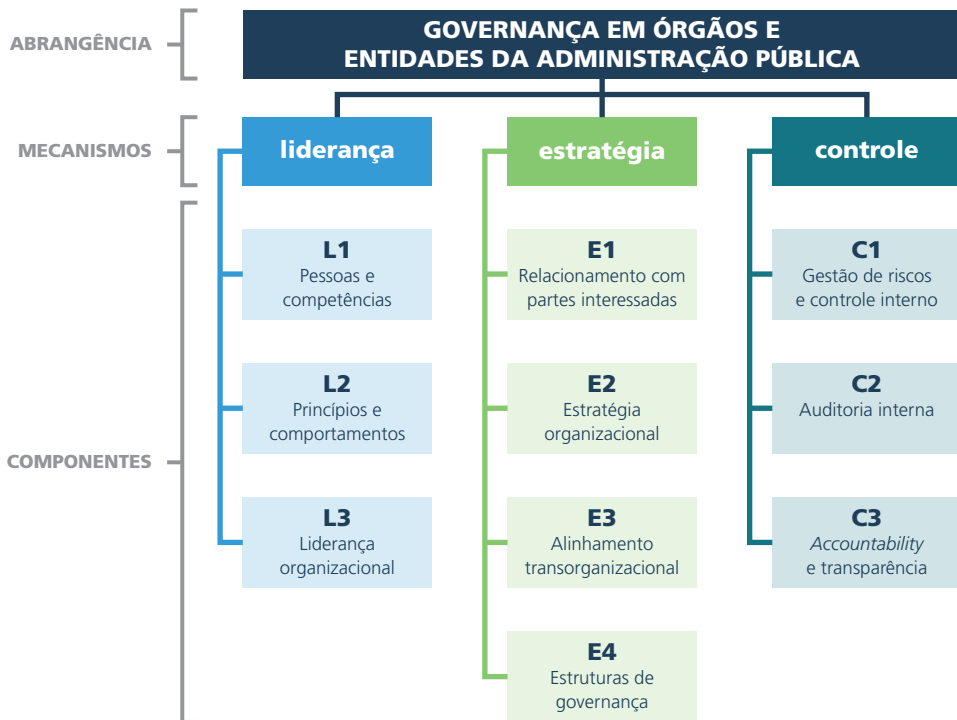


FIGURA 7: Componentes do referencial básico de governança.

A seguir, serão caracterizados cada um dos componentes e apresentadas práticas de governança a eles relacionados. Cabe destacar que as práticas apresentadas representam um referencial básico, não sendo, portanto, exaustivas.

COMPONENTE L1. Pessoas e competências

Os resultados de qualquer organização dependem fundamentalmente das pessoas que nela trabalham. Por essa razão, a organização deve contar com profissionais que possuam as competências necessárias.

No contexto da governança, é fundamental mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes dos dirigentes em prol da otimização dos resultados organizacionais. Para isso, as boas práticas preconizam que os membros da alta administração devem ter as competências necessárias para o exercício do cargo.

Práticas

- **Prática L1.1.** Utilizar processo transparente e formalizado que oriente a indicação, a seleção e a nomeação de membros da alta administração e da gestão operacional.
- **Prática L1.2.** Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração e da gestão operacional, de modo que as competências necessárias à execução de suas atividades sejam desenvolvidas. O processo de capacitação deve ser realizado quando esses forem nomeados para novas funções ou quando se fizer necessário.
- **Prática L1.3.** Estabelecer sistema de avaliação de desempenho dos membros da alta administração e da gestão operacional.
- **Prática L1.4.** Garantir que o conjunto dos benefícios da alta administração seja transparente e adequado para atrair bons profissionais e estimulá-los a se manterem focados nos resultados organizacionais.

Termos relacionados

Gestão de pessoas: conjunto de práticas gerenciais e institucionais que visam a estimular o desenvolvimento de competências, a melhoria do desempenho, a motivação e o comprometimento dos servidores com a instituição, bem como a favorecer o alcance dos resultados institucionais (BRASIL, 2006).

Competência: é a mobilização de conhecimentos, habilidades e atitudes do servidor, no contexto de trabalho, para, individualmente ou em equipe, alcançar os resultados esperados pela organização (BRASIL, 2013).

Conhecimentos: são informações assimiladas pelo indivíduo, que lhe permitem identificar o que fazer, e por que fazer, numa determinada situação ou contexto. São adquiridos ao longo da vida, não apenas por meio da educação escolar ou treinamentos formais, mas também por meio de leitura, outras estratégias informais ou mesmo a partir da experiência (BRASIL, 2013).

Habilidades: decorrem da capacidade do indivíduo de aplicar o conhecimento no sentido de saber como fazer algo para lidar com determinada situação ou contexto. Implicam realizar uma tarefa física (motora ou manipulativa) ou intelectual (processos ou operações mentais) (BRASIL, 2013).

Atitudes: envolvem ações do indivíduo, que refletem sua predisposição ou motivação a querer fazer algo para lidar com determinada situação ou contexto. Decorrem de sentimentos, crenças e valores de aceitação ou rejeição em relação a pessoas, objetos ou situações (BRASIL, 2013).

Avaliação de desempenho: refere-se à avaliação dada a um servidor pelo exercício de suas atividades profissionais ao longo de um determinado período avaliativo e ao alcance de metas previamente negociadas (BRASIL, 2013c).

Gestão do desempenho: a gestão de desempenho surgiu nos últimos anos como um conceito alternativo às técnicas tradicionalmente utilizadas para a avaliação de desempenho. O termo gestão dá ao mecanismo de avaliação a conotação de um processo que envolve atividades de planejamento, de acompanhamento e de avaliação propriamente dita (GUIMARÃES, 1998).

COMPONENTE L2. Princípios e comportamentos

No empenho pela excelência na prestação de serviços, as organizações devem contar, em seu quadro, com pessoas que possuam as competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) necessárias e que demonstrem elevados padrões de conduta ética.

A IFAC (2013) orienta que um dos princípios da boa governança consiste no comprometimento da alta administração com valores éticos, com integridade e com observância e cumprimento da lei. Portanto, é papel dos dirigentes exercer a liderança na promoção de valores éticos e de altos padrões de comportamento (OCDE, 2004).

Os padrões de comportamento exigidos das pessoas vinculadas às organizações do setor público devem estar definidos em códigos de ética e conduta formalmente instituídos, claros e suficientemente detalhados, que deverão ser observados pelos membros da alta administração, gestores e colaboradores (IFAC, 2001).

Práticas

- **Prática L2.1.** Adotar código de ética e conduta formalmente instituído e suficientemente detalhado e claro que defina padrões de comportamento aplicáveis aos membros dos conselhos, aos da alta administração e aos gerentes da organização.
- **Prática L2.2.** Estabelecer mecanismos de controle adequados para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros dos conselhos, da alta administração e de gerentes.
- **Prática L2.3.** Agir de acordo com padrões de comportamento, baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e institucionais e no código de ética e conduta adotado, servindo de exemplo para todos.
- **Prática L2.4.** Contribuir para a boa reputação da organização por meio de boas relações com o cidadão e com outras instituições.

Termos relacionados

Princípios de conduta: dizem respeito ao estabelecimento e ao incentivo à aplicação de princípios associados à legalidade, à moralidade, à impessoalidade, à publicidade, à eficiência e à ética.

Ética: significa tomar decisões e agir pautando-se pelo respeito e compromisso com o bem, a honestidade, a dignidade, a lealdade, o decoro, o zelo, a responsabilidade, a justiça, a isenção, a solidariedade e a equidade.

COMPONENTE L3. Liderança organizacional

O modelo de liderança organizacional, também chamado de sistema de liderança (BRASIL, 2013b), decorre da aplicação dos princípios da coordenação, da delegação de competência (BRASIL, 1967) e do modelo de governança adotado.

Por esses princípios fundamentais, a alta administração estabelece uma estrutura de unidades e subunidades funcionais, nomeia gestores para chefiá-las e a eles delega autoridade (mandato legal e poder sobre os recursos alocados) para executar os planos em direção ao cumprimento dos objetivos e das metas institucionais.

A responsabilidade final pelos resultados produzidos sempre permanece com a autoridade delegante. Por isso, a alta administração é responsável pela definição e avaliação dos controles internos que mitigarão o risco de mau uso do poder delegado, sendo a auditoria interna uma estrutura de apoio comumente utilizada para esse fim.

Práticas

- **Prática L3.1.** Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente o alcance de metas institucionais e o comportamento dos membros da alta administração e dos gerentes.
- **Prática L3.2.** Definir os papéis e distribuir as responsabilidades entre os membros dos conselhos, da alta administração e os gerentes, de modo a garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.
- **Prática L3.3.** Responsabilizar-se, perante as estruturas de governança (internas e externas), pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos.
- **Prática L3.4.** Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e garantir que sejam adotadas as providências cabíveis.

Termos relacionados

Balanceamento de poder e autoridade: sugere que se deve evitar a concentração de poder, autoridade e responsabilidade nas mãos de um ou de poucos indivíduos. Como regra básica, decisões e atividades críticas devem ser tomadas ou executadas por colegiado constituído por membros competentes e mutuamente independentes.

Papéis e responsabilidades da alta administração: diz respeito à criação de estruturas administrativas e à atribuição de responsabilidades aos membros, executivos e não executivos, da cúpula da organização.

COMPONENTE E1. Relacionamento com partes interessadas

Considerando o necessário foco das organizações na prestação de serviços com eficiência, o alinhamento de suas ações com as expectativas das partes interessadas é fundamental para a otimização de resultados.

De forma geral, essas organizações precisam satisfazer gama complexa de objetivos políticos, econômicos e sociais, o que as submete a um conjunto de restrições e influências externas diferentes daquelas enfrentadas por empresas do setor privado (IFAC, 2001). Logo, um modelo de governança deve propiciar o equilíbrio entre as legítimas expectativas das diferentes partes interessadas, a responsabilidade e discricionariedade dos dirigentes e gestores e a necessidade de prestar contas (IFAC, 2001)

Para garantir esse alinhamento, é essencial que as organizações estejam abertas a ouvir as partes interessadas para conhecer necessidades e demandas; avaliem o desempenho e os resultados organizacionais; e sejam transparentes, prestando contas e fornecendo informações completas, precisas, claras e tempestivas (IFAC, 2001)

Práticas

- **Prática E1.1.** Estabelecer modelo de participação social, no qual se promova o envolvimento da sociedade, dos usuários e demais partes interessadas na definição de prioridades.
- **Prática E1.2.** Estabelecer e divulgar canais de comunicação e consulta com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo.
- **Prática E1.3.** Publicar, para conhecimento de todas as partes interessadas, a estrutura de governança vigente na organização, assim como os papéis e as responsabilidades definidos.
- **Prática E1.4.** Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras instituições e com auditores.
- **Prática E1.5.** Assegurar que decisões, estratégias, planos, ações, serviços e produtos fornecidos pela organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, equitativo, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.

Termos relacionados

Partes interessadas (*stakeholders*): são pessoas, grupos ou instituições com interesse em bens, serviços ou benefícios públicos, podendo ser afetados positiva ou negativamente, ou mesmo envolvidos no processo de prestação de serviços públicos. Em resumo, são aqueles cuja atuação e opinião deve ser levada em conta

na formulação de estratégias, na *accountability* e na transparência. No setor público, abrangem: agentes políticos, servidores públicos, usuários de serviços, fornecedores, mídia e cidadãos em geral, cada qual com interesse legítimo na organização pública, mas não necessariamente com direitos de propriedade (IFAC, 2001).

Efetividade: relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados). Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que poderiam ser razoavelmente atribuídas às ações avaliadas. Diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos a médio e longo prazo (BRASIL, 2012).

Equilíbrio: nos recentes estudos sobre governança, destaca-se a importância de se assegurar que expectativas e necessidades das partes interessadas sejam conhecidas e levadas em consideração pelos gestores, de modo a equilibrar as forças dos diversos grupos de interesse e minimizar riscos que possam impactar negativamente os resultados.

Relacionamento: os servidores públicos devem tratar os cidadãos de maneira solícita, tempestiva, fidedigna e cortês, de modo a preservar a reputação da organização. Devem também se relacionar com os colegas de trabalho com respeito e consideração e, com relação aos fornecedores, devem honrar os contratos, pagar no tempo acordado, observar normativos e padrões de qualidade, de modo a garantir a reputação da entidade (IFAC, 2001).

COMPONENTE E2. Estratégia organizacional

O papel fundamental atribuído às organizações públicas é o de, por meio dos serviços prestados, ampliar, de forma sistêmica e integrada, o bem estar social e as oportunidades aos cidadãos. Para cumprir bem sua função, a administração pública deve possuir os recursos adequados e o capital humano necessário de modo a atuar com eficácia, eficiência, efetividade e economicidade em benefício da sociedade. Para isso é importante traçar claramente seus objetivos, definir sua estratégia de atuação e adotar ferramentas capazes de orientar as ações de melhoria.

A organização, a partir de sua visão de futuro, da análise dos ambientes interno e externo e da sua missão institucional, deve formular suas estratégias, desdobrá-las em planos de ação e acompanhar sua implementação (BRASIL, 2010), oferecendo os meios necessários ao alcance dos objetivos institucionais e à maximização dos resultados.

Práticas

- **Prática E2.1.** Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência, comprometimento das partes interessadas e foco em resultados.
- **Prática E2.2.** Estabelecer modelo de gestão que favoreça o alinhamento de operações à estratégia e possibilite aferir o alcance de benefícios, resultados, objetivos e metas.
- **Prática E2.3.** Estabelecer a estratégia da organização e formalizá-la.
- **Prática E2.4.** Comunicar às partes interessadas a estratégia da organização.
- **Prática E2.5.** Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores operacionais e os resultados da organização.

Termos relacionados

Propósito da organização: diz respeito aos motivos pelos quais a organização foi criada. Compreende sua missão, sua visão de futuro e os resultados que ela pretende alcançar/entregar para a sociedade.

Missão: representa a razão da existência de uma organização, ou seja, o que ela faz, por que faz, para quem ela atua, e qual impacto visa a produzir na sua clientela.

Visão de futuro: a expressão traduz a situação futura desejada pela organização para si mesma. É a imagem que ela tem a respeito de si e do seu futuro. Representa seu sonho de realidade futura, o qual lhe serve de guia. A visão é estabelecida sobre os fins da organização e corresponde à direção suprema que ela busca alcançar.

Objetivos estratégicos: são os fins a serem perseguidos pela organização para o cumprimento de sua missão e o alcance de sua visão de futuro. Constituem elo entre as diretrizes de uma organização e seu referencial estratégico. Traduzem, consideradas as demandas e expectativas dos clientes, os desafios a serem enfrentados num determinado período.

Planejamento: refere-se ao desenvolvimento de processos, técnicas e atitudes administrativas que possibilitem avaliar as implicações futuras de decisões presentes, de modo a reduzir a incerteza envolvida no processo decisório e, conseqüentemente, aumentar a probabilidade de alcance dos objetivos e desafios estabelecidos pela e para a organização, maximizando resultados e minimizando deficiências.

Gestão estratégica: conjunto de decisões estratégicas que determina o desempenho de uma organização no longo prazo. Esse tipo de gestão inclui uma análise profunda dos ambientes interno e externo e a formulação, a implantação, a avaliação e o controle da estratégia.

Política: conjunto de ações e decisões do governo voltado para a solução (ou não) de problemas da sociedade. É a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público (BRASIL, 2008).

Avaliação: análise sistemática de processos ou de resultados, em comparação com um conjunto explícito ou implícito de padrões, com o objetivo de contribuir para o seu aperfeiçoamento.

COMPONENTE E3. Alinhamento transorganizacional

MARINI e MARTINS (2006) defendem a necessidade de integração horizontal entre as políticas públicas, o que significa que as ações e os objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas entidades devem ser alinhados para se reforçarem mutuamente. Nos casos de políticas de natureza transversal, especialmente, é essencial que haja mecanismos institucionalizados de coordenação, de forma a criar condições para a atuação conjunta e sinérgica, evitando ainda superposições ou esforços mutuamente contraproducentes.

Para atender sua finalidade, de garantir o bem comum, o setor público precisa ser capaz de coordenar múltiplos atores políticos, administrativos, econômicos e sociais. Nesse sentido, é importante manter a coerência e o alinhamento de estratégias e objetivos entre as organizações envolvidas; institucionalizar mecanismos de comunicação, colaboração e articulação entre os atores envolvidos; e regular as operações.

Cada um dos múltiplos atores dentro do governo tem seus próprios objetivos. Assim, para a governança efetiva, é preciso definir objetivos coerentes e alinhados entre todos os envolvidos na implementação da estratégia para que os resultados esperados possam ser alcançados.

A obtenção de resultados para a nação exige, cada vez mais, que as organizações públicas trabalhem em conjunto. Do contrário, a fragmentação da missão e a sobreposição de programas tornam-se realidade generalizada no âmbito do governo e muitos programas transversais deixam de ser bem coordenados. Ao trabalharem em conjunto, as organizações públicas podem melhorar e sustentar abordagens colaborativas para atingir as metas nacionais, os objetivos ou os propósitos coletivos.

Práticas

Prática E3.1. Estabelecer mecanismos de articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas em políticas transversais e descentralizadas.

Prática E3.2. Estabelecer, de comum acordo, objetivos coerentes e alinhados entre todas as organizações envolvidas na implementação da estratégia, para que os resultados esperados possam ser alcançados.

Termos relacionados

Política pública: conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos (MARTINS, 2007).

Coordenação nas políticas: significa fazer com que os diversos sistemas institucionais e gerenciais que formulam políticas trabalhem juntos (MARTINS, 2003).

COMPONENTE E4. Estrutura de governança

Estruturas de governança são responsáveis por definir, implantar e manter em operação o sistema de governança da organização, como as instâncias internas de governança, a administração executiva, a gestão tática e a gestão operacional, bem como os instrumentos de governança.

Práticas

- **Prática E4.1.** Estabelecer e manter política de delegação e de reserva de poderes, de forma a assegurar a capacidade de avaliar, dirigir e monitorar a organização.
- **Prática E4.2.** Definir os papéis e distribuir as responsabilidades entre os conselhos, a alta administração e a gestão operacional, de modo a garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.
- **Prática E4.3.** Definir, de forma clara, procedimentos e regulamentos afetos a gestão da estrutura interna de governança, bem como os seguintes processos: elaboração, implementação e revisão de políticas; tomada de decisão, monitoramento e controle.
- **Prática E4.4.** Definir instâncias internas de apoio à governança e indicar como elas se relacionam com as demais estruturas de governança.

COMPONENTE C1. Gestão de riscos e controle interno

Risco é o efeito da incerteza sobre os objetivos da organização (ABNT, 2009b). Abrange eventos positivos, com o potencial de agregar valor, e negativos, com o potencial de destruir valor. O desafio da governança nas organizações do setor público é determinar quanto risco aceitar na busca do melhor valor para os cidadãos e demais partes interessadas, o que significa prestar serviço de interesse público da melhor maneira possível (INTOSAI, 2007). O instrumento de governança para lidar com esse desafio é a gestão de riscos.

O risco inerente pode ser conceituado como aquele intrínseco à atividade que está sendo realizada. Se o risco inerente estiver em um nível não aceitável para a organização, controles internos devem ser implementados pelos gestores para mitigar esses riscos.

Controle interno é um processo integrado e dinâmico efetuado pela direção e pelo corpo de colaboradores, estruturado para enfrentar riscos e fornecer razoável segurança de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados: (1) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; (2) cumprimento das obrigações de *accountability*; (3) cumprimento das leis e dos regulamentos aplicáveis; (4) salvaguarda dos recursos, para evitar perdas, mau uso e dano (INTOSAI, 2004).

O modelo COSO II e a norma INTOSAI GOV 9130 integram o controle interno à gestão de riscos, originando, dessa forma, uma conceituação e uma ferramenta mais robusta para assegurar o alcance dos objetivos organizacionais.

Práticas

- **Prática C1.1.** Fomentar a cultura de gestão de riscos como fator essencial para implementar a estratégia, tomar decisões e realizar os objetivos da organização.
- **Prática C1.2.** Estabelecer política e estrutura integrada de gestão de riscos e controle interno.
- **Prática C1.3.** Assegurar que a gestão de riscos e o controle interno sejam parte integrante dos processos organizacionais.
- **Prática C1.4.** Considerar os riscos que têm impacto sobre outras organizações públicas e demais partes interessadas e comunicar, consultar e compartilhar informações regularmente com essas partes.
- **Prática C1.5.** Monitorar e analisar a gestão de riscos e o sistema de controle interno, a fim de assegurar que sejam eficazes e apoiem o desempenho organizacional.

Termos relacionados

Evento: incidente ou ocorrência, proveniente de fontes internas ou externas, que afeta a implementação da estratégia ou a realização de objetivos (INTOSAI, 2007).

COMPONENTE C2. Auditoria interna

A auditoria interna existe basicamente para avaliar a eficácia dos controles internos implantados pelos gestores. Trata-se de uma atividade independente e objetiva de avaliação (*assurance*) e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Ela auxilia uma organização a realizar seus objetivos a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gestão de riscos, controle e governança (IIA, 2011).

Recentemente, a função da auditoria interna se expandiu, avaliando não só os processos de controle, mas também o processo de gestão de risco e a governança da organização.

Práticas

- **Prática C2.1.** Estabelecer estatuto que defina o propósito, a autoridade e a responsabilidade da auditoria interna.
- **Prática C2.2.** Prover condições para que a auditoria interna seja independente e para que os auditores internos sejam proficientes, atuem de forma objetiva e com zelo profissional ao executar seus trabalhos.
- **Prática C2.3.** Garantir que seja desenvolvido e mantido um programa de garantia de qualidade e melhoria da auditoria interna, compreendendo todos os aspectos da atividade.
- **Prática C2.4.** Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.

Termos relacionados

Estatuto de auditoria interna: documento formal que define o propósito, a autoridade e a responsabilidade da atividade de auditoria interna. O estatuto de auditoria interna estabelece a posição da atividade de auditoria interna dentro da organização; autoriza o acesso aos registros, ao pessoal e às propriedades físicas relevantes para o desempenho dos trabalhos de auditoria; e define o escopo das atividades de auditoria interna (IIA, 2011)

Proficiente: que detém os conhecimentos, as habilidades e outras competências requeridas para o desempenho eficaz das responsabilidades profissionais (IIA, 2011, item 1210)

Zelo profissional devido: zelo e habilidades esperados de um auditor interno razoavelmente prudente e competente (IIA, 2011, item 1220)

COMPONENTE C3. *Accountability* e transparência

Os membros das organizações de governança interna e da administração executiva são os responsáveis por prestar contas de sua atuação e devem assumir, integralmente, as consequências de seus atos e omissões (IBGC, 2009).

Tradicionalmente, a implementação do sistema de governança deve incluir mecanismos de prestação de contas e de responsabilização para garantir a adequada *accountability*. A IFAC (2013) acrescenta a estes mecanismos a necessidade de um contexto de transparência para garantir a efetividade da *accountability*.

A prestação de contas não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, mas contemplar também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à criação de valor para a organização (IBGC, 2009).

Práticas

- **Prática C3.1.** Publicar relatórios periódicos de desempenho dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com os princípios de *accountability*.
- **Prática C3.2.** Publicar, juntamente com os relatórios periódicos, parecer da auditoria interna quanto à confiabilidade das informações prestadas, a regularidade das operações subjacentes e o desempenho das operações.
- **Prática C3.3.** Publicar a decisão quanto à regularidade das contas proferida pelo órgão de controle externo.
- **Prática C3.4.** Publicar eventuais avaliações da adequação e do desempenho dos sistemas de governança e de gestão realizadas pelos órgãos de controle externo.
- **Prática C3.5.** Avaliar, periodicamente, o grau de satisfação das partes interessadas com as estratégias e ações da organização, a satisfação quanto a serviços e produtos fornecidos, assim como avaliar a imagem, a reputação e a confiança do público na organização.
- **Prática C3.6.** Comprometer-se com a transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.
- **Prática C3.7.** De ofício, garantir que sejam apurados os fatos com indício de irregularidade ou contrários à política de governança, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.

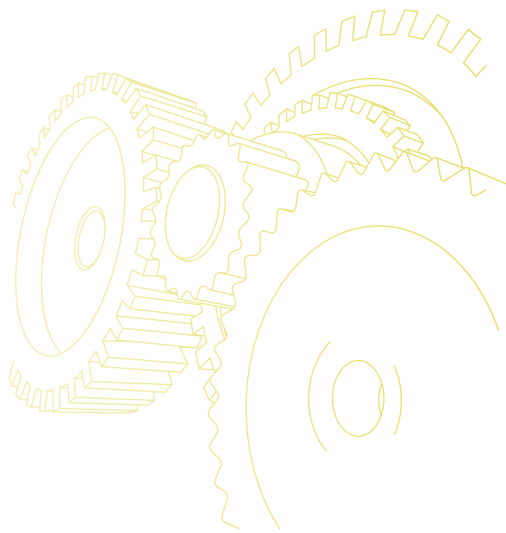
Termos relacionados

Accountability: conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maiores transparência e exposição das políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Promoção da transparência por meio de informações claras e justas (IIA, 2011). A *accountability* envolve, além do dever e da responsabilidade de prestar contas, o desejo de fazê-lo de forma voluntária.

Transparência: divulgação oportuna de todas as questões relevantes relacionadas à organização, inclusive situação financeira, desempenho, composição e governança da organização (SLOMSKI, 2008). Transparência nas informações, especialmente nas de alta relevância, que impactem os negócios e que envolvam resultados, oportunidades e riscos. A transparência deve situar-se dentro dos limites de exposição que não sejam conflitantes com a salvaguarda de informações (MATIAS-PEREIRA, 2010).

REFERÊNCIAS



ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. *NBR ISO/IEC 38500: Governança corporativa de tecnologia da informação*, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=40015>>. Acesso em: 1 Out. 2013.

_____. Associação Brasileira de Normas Técnicas. *ABNT NBR ISO 31000: Gestão de riscos - princípios e diretrizes*, 2009b. Disponível em: <<http://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=57311>>. Acesso em: 1 Out. 2013.

ALURI, R.; REICHEL, M. Performance evaluation: a deadly disease? *The Journal of Academic Librarianship*, v. 20, n. 3, Julho 1994. 145-155.

ANAO. Australian National Audit Office. *Public sector governance: better practice guide. Framework, processes and practices*, 2003. Disponível em: <<http://www.anao.gov.au/~/-/media/Files/Better%20Practice%20Guides/Public%20Sector%20Governance.pdf>>. Acesso em: 1 Out. 2013.

ANU. The Australian National University. *Public sector governance in Australia*, 2012. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan050127.pdf>>. Acesso em: 1 Out. 2013.

BERLE, A.; MEANS, G. *The modern corporation and private property*. New York: Macmillan, 1932.

BRASIL. *Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967*: dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 1 Out. 2013.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, BRASIL, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 1 Out. 2013.

_____. *Decreto 1.171, de 22 de Junho de 1994*: dispõe sobre o código de ética profissional do servidor público civil do Poder Executivo Federal, 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1171.htm>. Acesso em: 1 Out. 2013.

_____. *Lei complementar 101, de 4 de maio de 2000*: dispõe sobre a lei de responsabilidade fiscal, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 1 Out. 2013.

_____. *Lei 10.303, de 31 de outubro de 2001*: altera e acrescenta dispositivos na Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que dispõe sobre as Sociedades por Ações, e na Lei no 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110303.htm>. Acesso em: 1 Out. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União - TCU. *Resolução-TCU 187, de 05 de abril de 2006*: dispõe sobre a política de gestão de pessoas no TCU., 2006. Acesso em: 1 Out. 2013.

_____. SEBRAE/MG. *Políticas Públicas: conceitos e práticas*, 2008. Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/nespeciais/promulher/manuais/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%C3%9ABLICAS.pdf>>. Acesso em: 1 Out. 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. *Programa nacional de gestão pública e desburocratização - GesPública*, 2010. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/projetos-acoess/pasta.2010-04-26.8934490474/Instrumento_ciclo_2010_22mar.pdf>. Acesso em: 01 Out. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa TCU 63, de 1 de setembro de 2010*: estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, 2010b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. *Portaria-Segecex 4, de 26 de fevereiro de 2010*: Manual de auditoria operacional, 2010c. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058980.PDF>>. Acesso em: 1 Out. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. *Plano estratégico TCU 2011-2015*, BRASÍLIA, 2011. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/planejamento_gestao/planejamento2011/index.html>. Acesso em: 1 Out. 2013.

_____. *Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011*: dispõe sobre o acesso à informação, 2011b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 1 Out. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União - TCU. *Glossário de termos do controle*, 2012. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao_controle/normas_auditoria/Glossario_termos_ce.pdf>. Acesso em: 1 Out. 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - Gespública*, 2013b. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/folder_rngp/folder_nucleo/RJ/pasta.2013-05-20.0206812602>. Acesso em: 1 Out. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. *Portaria-TCU 158, de 24 de junho de 2013*: dispõe sobre a gestão das funções de confiança de Especialista Sênior no âmbito da Secretaria do Tribunal de Contas da União, 2013c. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/BTCU/bib_btbus/BTCU_23_de_26_06_2013.pdf>. Acesso em: 1 Out. 2013.

CADBURY. The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance. *The report of the committee on the financial aspects of corporate governance*, 1992. Disponível em: <<http://www.jbs.cam.ac.uk/cadbury/report/>>. Acesso em: 18 agosto 2012.

CIPFA. Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. *The good governance standard for public services*, 2004. Disponível em: <<http://www.jrf.org.uk/system/files/1898531862.pdf>>. Acesso em: 1 Out. 2013.

COSO. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. *Enterprise risk management: integrated framework*, 2004. Disponível em: <<http://www.coso.org/guidance.htm>>. Acesso em: 1 Out. 2013.

_____. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. *Internal control: intergrated framework*, 2013. Disponível em: <<http://www.coso.org/guidance.htm>>. Acesso em: 1 Out. 2013.

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

ECGI. European Corporate Governance Institute. *Index of codes*, 2013. Disponível em: <http://www.ecgi.org/codes/all_codes.php>. Acesso em: 1 Out. 2013.

FREEMAN, R. E. *Strategic management: A stakeholder approach*. Boston: Pitman, 1984.

GAO. United States General Accounting Office. *Internal Control Management and Evaluation Tool*, 2001. Disponível em: <<http://www.gao.gov/assets/80/76615.pdf>>. Acesso em: 1 Out. 2013.

_____. Government Accountability Office, 2013. Disponível em: <<http://www.gao.gov/>>. Acesso em: 1 Out. 2013.

GOVACC. Government Accounting Section, Department of Public Expenditure and Reform. *Code of practice for the governance of state bodies*, 2001. Disponível em: <<http://govacc.per.gov.ie/files/2012/03/codepractstatebod09.pdf>>. Acesso em: 1 Out. 2013.

GRAHN, J.; AMOS, B.; PLUMPTRE, T. Institute of governance - IOG. *Governance principles for protected areas in the 21th century*, CA, 2003. Disponível em: <http://iog.ca/sites/iog/files/pa_governance2.pdf>. Acesso em: 11 setembro 2011.

GUIMARÃES, T. A. *Gestão do desempenho em organizações públicas descentralizadas*. In: Congresso Internacional do CLAD, 3. Madri: Clad, 1998.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. *Código das melhores práticas de governança corporativa*, BRASIL, 2009. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/CodigoMelhoresPraticas.aspx>>. Acesso em: 1 Out. 2013.

IFAC. International Federation of Accountants. *Governance in the public sector: a governing body perspective*. In International public sector study n° 13., 2001. Disponível em: <<http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>>. Acesso em: 1 Out. 2013.

_____. International Federation of Accountants. *Good governance in the public sector: consultation draft for an international framework*, 2013. Disponível em: <<https://www.ifac.org/publications-resources/good-governance-public-sector>>. Acesso em: 1 Out. 2013.

_____. International Federation of Accountants. *Comparison of principles*, 2013b. Disponível em: <<http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/Comparison-of-Principles.pdf>>. Acesso em: 1 Out. 2013.

IIA. Institute of Internal Auditors. *The international professional practices framework - IPPF*, 2009. Disponível em: <<https://na.theiia.org/standards-guidance/Pages/Standards-and-Guidance-IPPF.aspx>>. Acesso em: 1 Out. 2013.

_____. Institute of Internal Auditors. *Normas internacionais para a prática profissional de auditoria interna*, 2011. Disponível em: <<http://www.auditoriaoperacional.com.br/pdf/normas-ippf.pdf>>. Acesso em: 01 Out. 2013.

INTOSAI. International Organization of Supreme Audit Institutions. *INTOSAI GOV 9120: Internal control: providing a foundation for accountability in government*, 2001. Disponível em: <<http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/intosai-gov-9120-internal-control-providing-a-foundation-for-accountability-in-government.html>>. Acesso em: 1 Out. 2013.

_____. International Organization of Supreme Audit Institutions. *INTOSAI GOV 9100: Guidelines for internal control standards for the public sector*, 2004. Disponível em: <<http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/intosai-gov-9100-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector.html>>. Acesso em: 1 Out. 2013.

_____. International Organization of Supreme Audit Institutions. *INTOSAI GOV 9130*, 2007. Disponível em: <<http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/intosai-gov-9130-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector-further-inf.html>>. Acesso em: 1 Out. 2013.

LA-PORTA, R. Investor protection and corporate governance. *Social Science Research Network*, 2000. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=183908>. Acesso em: 18 agosto 2011.

LUCENA, M. D. S. *Avaliação de desempenho: métodos e acompanhamento*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1977.

MARINI, C.; MARTINS, H. F. *Uma metodologia de avaliação de políticas de gestão pública*. In. *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Ciudad de Guatemala, 7-10 Nov., 2006.

MARTINS, H. *Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública*. Tese apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para a obtenção do grau de doutor em administração. Brasil. 2003.

_____. *Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública?* Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. Brasil. 2007.

MATIAS-PEREIRA, J. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010.

MCKINSEY, C.; KORN/FERRY, I. *Panorama de Governança Corporativa no Brasil*, 2001. Disponível em: <http://www.ecgi.org/codes/documents/kf_mck_governan.pdf>. Acesso em: 01 Out. 2013.

MELLO, C. A. B. D. *Ato administrativo e direitos dos administrados*. São Paulo: RT, 1981.

MORAES, A. D. *Direito Constitucional*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

NETHERLANDS. The Netherlands Ministry of Finance Government Audit Policy Directorate - DAR. *Government governance: corporate governance in the public sector*, 2000. Disponível em: <http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf>. Acesso em: 1 Out. 2013.

OCDE. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. *Coe-rência nas Políticas*: relatório final de atividades. Comitê de Gestão Pública., 2003.

OCDE. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. *Princípios da OCDE sobre o governo das sociedades*, 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/1/42/33931148.pdf>>. Acesso em: 1 Out. 2013.

_____. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2013. Disponível em: <<http://www.oecd.org/>>. Acesso em: 1 Out. 2013.

PETERS, B. G. A cybernetic model of governance. In: LEVI-FAUR, D. *Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. *Political Studies*, XLIV, p. 652-667, 1996.

SANTOS, M. H. D. C. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 1 Out. 2013.

SCOTTISH. Scottish Government. *The principles of corporate governance*. In: On Board: A Guide for Board Members of Public Bodies in Scotland, 2006. Disponível em: <<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2006/07/11153800/0>>. Acesso em: 1 Out. 2013.

SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. A survey of corporate governance. *Journal of Finance*, USA, v. 52, n. 2, p. 737-789, 1997.

SLOMSKI, V. *Governança corporativa e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2008.

SMITH, A. *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. 2ª. ed. London: Clarendon Press, v. 2, 1776.

STOKER, G. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, v. 50(155), p. 27-28, 1998.

USA. United States. *Sarbanes-Oxley Act*: Public company accounting reform and investor protection Act, 2002. Disponível em: <<http://www.soxlaw.com/>>. Acesso em: 1 Out. 2013.

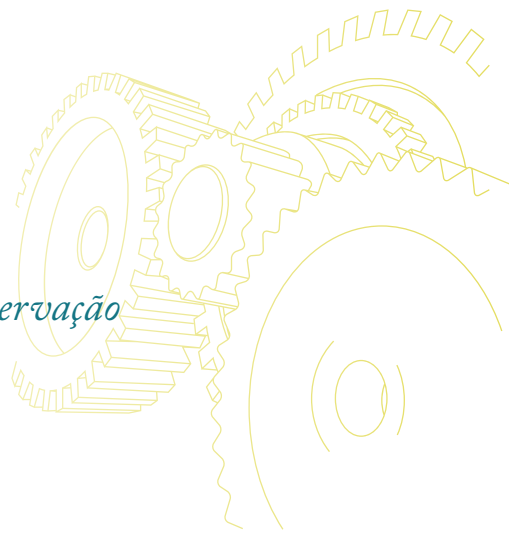
WEISS, T. G.; THAKUR, R. *Global Governance and the UN: An Unfinished Journey*, 2010. Disponível em: <<http://www.ethicsandinternationalaffairs.org/2011/global-governance-and-the-un-an-unfinished-journey-by-thomas-g-weiss-and-ramesh-thakur/>>. Acesso em: 01 Out. 2013.

WORLD BANK. The International Bank for Reconstruction and Development. *Managing development: the governance dimension*, 1991. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/07/000090341_20060307104630/Rendered/PDF/34899.pdf>. Acesso em: 1 Out. 2013.

_____. The International Bank for Reconstruction and Development. *A decade of measuring the quality of governance*, 2006. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/1740479-1150402582357/2661829-1158008871017/booklet_decade_of_measuring_governance.pdf>. Acesso em: 1 Out. 2013.

_____. *Chapter 12. governance and management*. In: Global Evaluations Sourcebook, 2007. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/EXTGLORE-GPARPROG/Resources/sourcebook.pdf>>. Acesso em: 01 Out. 2013.

_____. The International Bank for Reconstruction and Development. *Worldwide Governance Indicators (WGI)*, 2013. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#faq>>. Acesso em: 1 Out. 2013.



SEGUNDO A IFAC (2013), governança compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados.

De acordo com o Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União (PET-TCU - 2011/2015), governança pode ser descrita como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle. Em essência, a boa governança tem 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.

Governança é um termo amplamente utilizado em diversos setores da sociedade, com diferentes significados dependendo da perspectiva de análise. Entre as definições mais conhecidas e utilizadas estão as relacionadas à governança corporativa, pública e global.

Governança corporativa: pode ser entendida como o sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas (CADBURY, 1992,; ABNT NBR ISO/IEC 38500,2009). Refere-se ao conjunto de mecanismos de convergência de interesses de atores direta e indiretamente impactados pelas atividades das organizações (SHLEIFER; VISHNY, 1997), mecanismos esses que protegem os investidores externos da expropriação pelos internos (gestores e acionistas controladores) (LA PORTA et al., 2000).

Governança pública: pode ser entendida como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos — cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores — com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos (MATIAS-PEREIRA, 2010, adaptado).

Governança global: que pode ser entendida como o conjunto de instituições, mecanismos, relacionamentos e processos, formais e informais, entre Estado, mercado, cidadãos e organizações, internas ou externas ao setor público, através dos quais os interesses coletivos são articulados, direitos e deveres são estabelecidos e diferenças são mediadas (WEISS e THAKUR, 2010).

Refere-se, portanto, aos mecanismos de avaliação, direção e monitoramento; e às interações entre estruturas, processos e tradições, as quais determinam como cidadãos e outras partes interessadas são ouvidos, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos (GRAHN; AMOS; PLUMPTRE, 2003). Preocupa-se, portanto, com a capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir efetiva e decisivamente para resolver problemas públicos (PETERS, 2012).

Perspectivas de observação

Conforme mencionado no capítulo 1, a governança no setor público pode ser analisada sob quatro perspectivas de observação: (a) **sociedade e Estado**; (b) **entes federativos, esferas de poder e políticas públicas**; (c) **órgãos e entidades**; e (d) **atividades intraorganizacionais**. Enquanto a primeira define as regras e os princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e privados regidos pela Constituição e cria as condições estruturais de administração e controle do Estado; a segunda se preocupa com as políticas públicas e com as relações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada; a terceira garante que cada órgão ou entidade cumpra seu papel; e a quarta reduz os riscos, otimiza os resultados e agrega valor aos órgãos ou entidades.

Detalharemos a seguir cada uma dessas perspectivas de observação da governança no setor público.



FIGURA 8: Perspectivas de observação da governança no setor público.

Governança sob a perspectiva sociedade e Estado

É a vertente política da governança pública, focada no desenvolvimento nacional, nas relações econômico-sociais, nas estruturas que garantam a governabilidade [capacidade de um sistema político de produzir políticas públicas que resolvam os problemas da sociedade (MALLOY, 1993 *apud* SANTOS, 1997)] de um Estado e o atendimento de demandas da sociedade.

Sob esta perspectiva, a governança pode ser entendida como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país, visando ao desenvolvimento” (WORLD BANK, 1991). Engloba, portanto “as tradições e as instituições mediante as quais a autoridade é exercida em um país” (WORLD BANK, 2006).

Nesse contexto, a governança tem por objeto de análise (WORLD BANK, 2012): (a) as estruturas democráticas; (b) os processos pelos quais os governos são selecionados, monitorados e substituídos; (c) a organização do Estado e a divisão de poder e de autoridade entre as instituições; (d) o comportamento ético dos governantes [representantes eleitos]; (e) os instrumentos institucionais de controle (ex.: sistema de pesos e de contrapesos, controle social, órgãos de governança); e (f) o respeito dos cidadãos às instituições que governam a economia e o Estado.

Tudo isso visando à “prevalência do bem comum sobre os interesses de pessoas ou de grupos” (MATIAS-PEREIRA, 2010) e ao “alcance de objetivos coletivos de uma sociedade” (PETERS, 2012).

Governança sob a perspectiva de entes federativos, esferas de poder e políticas públicas

É a vertente político-administrativa da governança no setor público, com foco na formulação, na implementação e na efetividade de políticas públicas (WORLD BANK, 2012); nas redes transorganizacionais, que extrapolam as barreiras funcionais de uma organização (STOKE, 1998); e na capacidade de auto-organização dos envolvidos.

Segundo Rhodes (1996), a governança sob esta perspectiva trata de questões relacionadas: (a) à coordenação de ações; (b) ao exercício do controle em situações em que várias organizações estão envolvidas; (c) às estruturas de autoridade; (d) à divisão de poder e responsabilidade entre os diversos atores; (e) à alocação tempestiva e suficiente de recursos; enfim, e (f) à governabilidade das ações, aqui entendida como a capacidade de o governo coordenar a ação de atores com vistas à implementação de políticas públicas.

Logo, pode ser definida como a habilidade e a capacidade governamental para formular e implementar, de forma efetiva, políticas públicas mediante o estabelecimento de relações e parcerias coordenadas entre organizações públicas e/ou privadas.

Governança sob a perspectiva de órgãos e entidades

É a vertente corporativa da governança no setor público, com foco nas organizações (ANU, 2012), na manutenção de propósitos e na otimização dos resultados ofertados por elas aos cidadãos e aos usuários dos serviços (CIPFA, 2004). De acordo com a IFAC (2013), a função da governança é garantir que as ações das organizações estejam alinhadas com o interesse público.

Por isso, considera importante: (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).

Governança sob a perspectiva de atividades intraorganizacionais

Governança sob a perspectiva de atividades intraorganizacionais pode ser entendida como o sistema pelo qual os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados.

Sob esta perspectiva, são analisados os processos decisórios, as estruturas específicas de governança e as relações intraorganizacionais, que visam, entre outras coisas, otimizar o uso de recursos, reduzir riscos e agregar valor a órgãos e entidades e contribuir para o alcance de resultados esperados por partes interessadas internas e externas à organização.

São exemplos típicos da aplicação desta perspectiva: a governança de pessoal, de informação, de tecnologia, de logística, de investimentos, de orçamento e finanças, de regulamentações etc.

Relação entre as perspectivas

No setor público, entre as quatro perspectivas de observação (**sociedade e Estado; entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; órgãos e entidades e atividades intraorganizacionais**) existe uma relação de interdependência e com-

plementariedade (Figura 9). Assim, as estruturas de governança estabelecidas sob a perspectiva de órgãos e entidades devem estar alinhadas e integradas às estruturas existentes nas demais perspectivas. Similarmente, estratégia, políticas e iniciativas que afetem mais de uma organização devem ser coordenadas de modo a garantir a efetividade dos resultados.

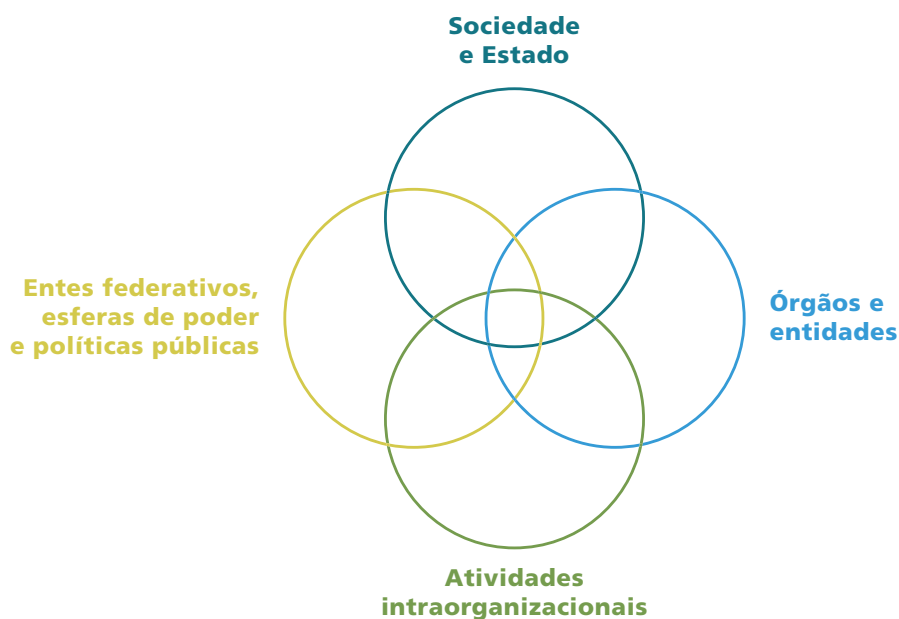


FIGURA 9: Relação entre as perspectivas de observação da governança no setor público.

Responsabilidade pelo Conteúdo

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão
Secretaria-Geral de Controle Externo

Responsabilidade Editorial

Secretaria-Geral da Presidência
Instituto Serzedello Corrêa
Centro de Documentação
Editora do TCU

Projeto Gráfico, Diagramação e Capa

Editora do TCU

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão
SAFS Quadra 4 Lote 1
Edifício Anexo I Salas 105 e 115
70.042-900 Brasília - DF
Tel.: (61) 3316 5035
seplan@tcu.gov.br

Ouvidoria

Tel.: 0800 644 1500
ouvidoria@tcu.gov.br
Impresso pela Sesap/Segedam




MISSÃO

Controlar a Administração Pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade

VISÃO

Ser reconhecido como instituição de excelência no controle e no aperfeiçoamento da Administração Pública



www.tcu.gov.br