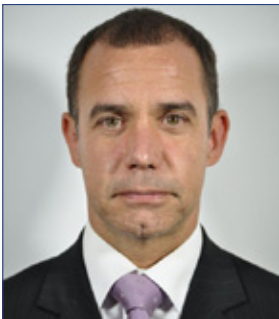


A prática de governança corporativa no setor público federal



Cláudio Souza Castello Branco é servidor do Tribunal de Contas da União e Coordenador Geral de Fiscalização dos Serviços Essenciais do Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado)



Cláudio Silva da Cruz é servidor do Tribunal de Contas da União e Assessor da Coestado.

RESUMO

Pela Constituição Federal, o Estado brasileiro é um prestador de serviços e está obrigado a prestá-los com qualidade adequada às necessidades do cidadão. Para isso, a alta administração nas instituições públicas recebe autoridade sobre recursos, estrutura e pessoal necessários e também algum poder político para obter alinhamento dos atores externos que possam afetar o seu resultado. Em contrapeso, são necessários mecanismos de governança para maximizar a probabilidade de que a alta administração atue para atender ao interesse público (serviços adequados) e não aos seus próprios interesses ou de outrem. A legislação pública brasileira define os princípios que devem nortear o funcionamento de mecanismos de governança e indica alguns deles, tais como: funcionamento de conselhos de representação popular, serviços de atendimento ao cidadão e ouvidorias, carta de serviços ao cidadão, mecanismos de acesso à informação pública, sistema de planejamento, comitês internos, auditoria interna e controle externo. Esses mecanismos potencializam a ação dos atores externos no sentido de avaliar, dirigir e monitorar a atuação da alta administração das instituições. O TCU vem adotando estratégia no sentido de estimular o uso de mecanismos tais como esses, especialmente por meio de recomendações aos chamados órgãos governantes superiores, com resultados promissores.



Palavras-chave: Administração pública. Cidadão. Governança. Interesse público.

1. INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro é republicano e existe para prestar serviços ao cidadão e à sociedade. Nesse sentido, o art. 175 da Constituição Federal estabelece que o poder público é um prestador de serviços e está obrigado a prestá-los com qualidade adequada.

Art. 175. Incumbe ao Poder Público [...] a **prestação de serviços públicos**.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

[...] II - os direitos dos **usuários**;

[...] IV - a **obrigação de manter serviço adequado**. (CF/88, grifos nossos)

Consequentemente, o Estado também está obrigado a avaliar os serviços que oferta aos cidadãos, comparando-os com rigorosos padrões de qualidade, para saber se tais serviços são adequados ou se precisam ser melhorados. Essa é a ideia contida no art. 37, § 3º, inciso I, da Constituição.

Art. 37. A administração pública [...] obedecerá aos princípios de [...] eficiência e, também, ao seguinte: [...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do **usuário** na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à **prestação dos serviços públicos** em geral, asseguradas a **manutenção** de serviços de atendimento ao **usuário** e a **avaliação** periódica, **externa** e **interna**, da **qualidade** dos serviços; (CF/88, grifos nossos)

Nessa linha, o art. 70 da Constituição prevê que as instâncias do controle exerçam fiscalização sobre as operações do Estado para avaliar se está sendo alcançada a legitimidade, ou seja, a efetiva produção de serviços adequados ao interesse público. Além disso, deve haver respeito à legislação (legalidade) e alocação adequada dos recursos disponíveis para produção do melhor resultado possível (economicidade).

Art. 70. 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. (CF/88, grifos nossos)

1.1 GOVERNABILIDADE X GOVERNANÇA

Depreende-se, pois, do texto constitucional que, para cada serviço público previsto, indicadores e metas claros de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade devem ser estabelecidos e acompanhados pelos gestores públicos, de forma a cumprir os objetivos de prestação adequada de serviços.

Para que isso seja possível, as instituições públicas recebem poder gerencial (recursos, estrutura, pessoal e mandato legal) necessário à implantação e à manutenção de tais serviços. Além disso, os dirigentes máximos dessas instituições também recebem poder político para obter (ou tentar obter) o alinhamento dos interesses dos atores externos à instituição e que possam afetar o seu resultado, algo aqui chamado de poder de **governabilidade** (ARAÚJO, 2002).

É nesse ponto que se revela um sério obstáculo à legitimidade chamado “conflito de agência”: os poderes concedidos ao dirigente máximo e o acesso privilegiado que ele tem às informações institucionais podem favorecer o desejo de atendimento de seus próprios interesses, em detrimento do atendimento ao interesse público.

Por essa razão, o poder do dirigente máximo (governabilidade) precisa ser limitado e dirigido pelo poder dos mais interessados na instituição pública: os cidadãos brasileiros. Esse poder e os mecanismos que o implementam são chamados de **governança**.

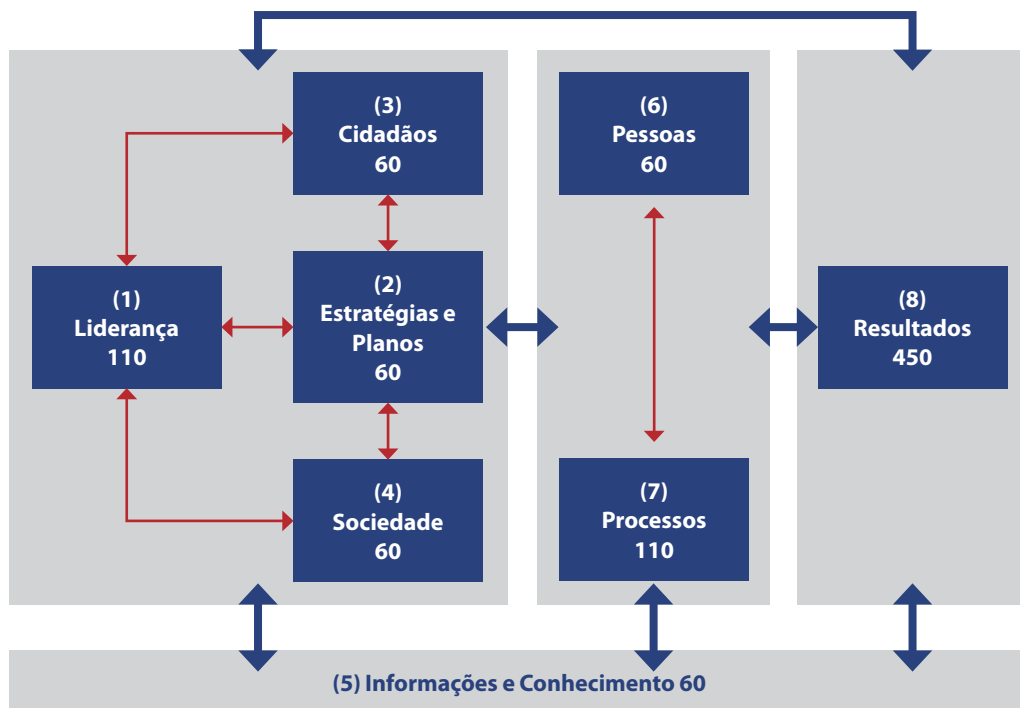
Portanto, governança corporativa no setor público é o poder (ou capacidade) para maximizar a probabilidade de que o comportamento (as ações) dos altos administradores seja dirigido para o atendimento aos interesses dos cidadãos e da sociedade brasileira (na forma de serviços públicos adequados), e não pelos seus próprios interesses; isto inclui o conjunto de mecanismos externos de avaliação, direção e monitoração de uma instituição necessários para implementar tal capacidade (ABNT, 2009b, 2012; BRASIL, 2012).

1.2 IMPACTO DO COMPORTAMENTO DA ALTA ADMINISTRAÇÃO NO RESULTADO INSTITUCIONAL

Há evidência de que o comportamento da alta administração seja de fato tão importante para a implementação de serviços de qualidade? Sim, há.

Veja-se, por exemplo, o modelo Gespública, lançado oficialmente no Brasil em 1995 com o nome de Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública - QPAP. Na versão atual desse modelo (Figura 1), ressalta-se que a dimensão LIDERANÇA é a dimensão de onde se origina a governança e a gestão. Ou seja, a liderança institucional estabelece diálogos e compromissos com os cidadãos e a sociedade, e transforma tais compromissos em estratégias e planos que definem como as pessoas e os processos da instituição são or-

Figura 1
Critérios de análise do Gespública (BRASIL, 2010)



ganizados e geridos para obter resultados (serviços de qualidade) em prol do cidadão e da sociedade.

Na prática, essa relação de causa e efeito existe?

Em levantamento de auditoria de governança e gestão de tecnologia da informação realizado pelo TCU em 2010 (Acórdão 2308/2010-TCU-Plenário), com a participação de 255 instituições públicas, foi possível detectar que as instituições com maior envolvimento da alta administração (liderança) eram aquelas em que os processos de gestão interna eram mais bem executados. Contrariamente, as instituições em que alta administração não firmava diretrizes claras (políticas, objetivos, indicadores e metas) eram aquelas cujos processos eram frequentemente malgerenciados e ineficientes, que certamente custavam mais do que deveriam e produziam menos benefícios para o cidadão. Esses dados podem ser observados na Figura 2.

O IBGC (2009) define governança (aplicável a instituições privadas ou públicas) como o sistema pelo qual alta administração dirige, monitora e incentiva a instituição para apresentar bons resultados, envolvendo as relações entre os proprietários (ou cidadãos, no caso das instituições públicas), o conselho de administração, a diretoria e os órgãos de controle.

2. PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA NO SETOR PÚBLICO FEDERAL

Para o IBGC (2009), o sistema de governança deve ser norteado por quatro princípios, que são totalmente aplicáveis ao setor público:

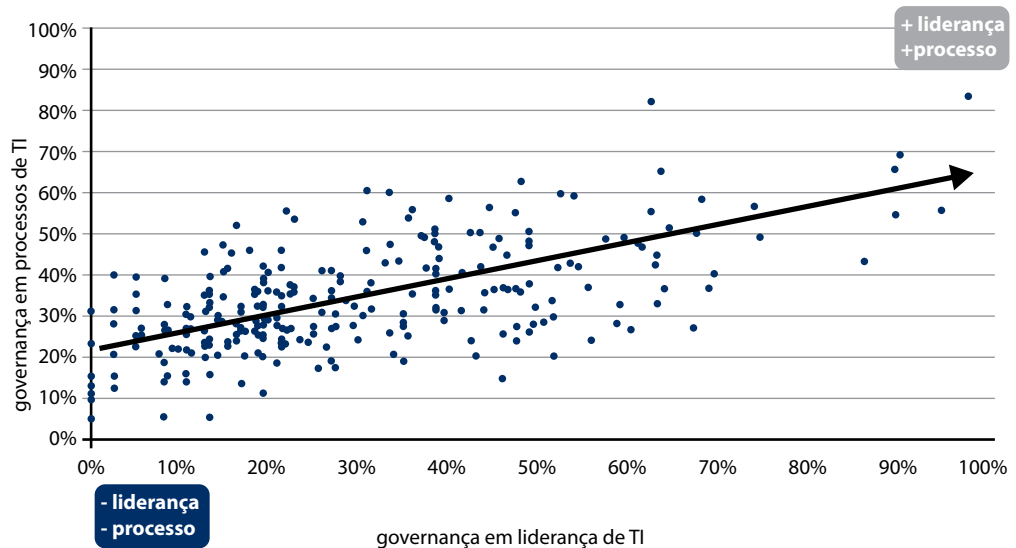
- **TRANSPARÊNCIA**, implicando que quanto mais informação estiver disponível aos cidadãos, maior será a capacidade dos cidadãos de controlar a instituição pública para que cumpra seu papel e não sucumba a interesses privados. Portanto, a instituição pública deve querer divulgar as informações, exceto aquelas justificadamente de natureza reservada ou sigilosa;
- **EQUIDADE**, implicando que nenhum dos interessados na instituição pública deve ser privilegiado em relação aos outros por causa de interesses espúrios;
- **PRESTAÇÃO DE CONTAS**, implicando que a instituição pública deve continuamente prestar contas de sua atuação e dos resultados alcançados aos interessados, especialmente aos cidadãos;
- **RESPONSABILIDADE CORPORATIVA** (institucional), implicando que a alta administração deve estar comprometida com a sustentabilidade das instituições públicas, visando sua longevidade, o que inclui também considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações.

Esses mesmos princípios também aparecem na legislação pública federal há muito tempo, às vezes com outros nomes, mas com o semelhante conteúdo conceitual. Vejamos:

- planejamento e controle (DL200/1997, art. 6º);
- transparência e publicidade (CF, art. 37 e LRF);

Figura 2

Correlação (0,6) entre liderança e qualidade de processos de TI (Acórdão 2308/2010-TCU-Plenário)



- moralidade (CF, art. 37);
- impessoalidade (CF, art. 37);
- economicidade (CF, art. 70);
- legalidade (CF, arts. 37 e 70);
- legitimidade (CF, art. 70);
- eficiência (CF, art. 37);
- eficácia e efetividade (L10180/2001, arts. 7º, III, 20, II) e outros.

3. PRÁTICAS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA NO SETOR PÚBLICO FEDERAL

Então, como é possível aos cidadãos e à sociedade brasileira influenciar positivamente o comportamento do dirigente máximo de uma instituição pública?

Há mecanismos ou práticas de governança previstos em nossa legislação e citam-se aqui apenas os principais:

- representação parlamentar ou a representação em **Conselhos** que incluem representantes da sociedade civil (p.ex. Conselho Nacional de Assistência Social) aumentam a possibilidade de participação da sociedade na gestão da coisa pública, como principal interessado;
- serviços de **atendimento** ao cidadão-usuário e de **ouvidorias**;
- divulgação da **Carta de Serviços ao Cidadão** e a realização de pesquisas de satisfação com os serviços ofertados;
- garantia de acesso fácil, rápido e estruturado às informações públicas, tema da **Lei de Acesso à Informação**;
- **planejamento institucional** contribui para a alocação ótima dos recursos disponíveis e dá mais transparência, permitindo o controle pelos interessados. Sem isso, não há governança;
- **comitês internos** facilitam o alinhamento dos vários gestores quanto a assuntos complexos e evitam conflitos;
- **descentralização administrativa** e o investimento em **excelência de pessoal** são metas legais e são a base para que, por meio

de flexibilidade, as instituições sejam eficazes e eficientes;

- **gestão de riscos** serve para reduzir o impacto negativo dos riscos sobre as metas institucionais, por meio da adoção de **controles internos**, concebidos e implementados pelo próprio gestor (ABNT, 2009a);
- **divulgação de planos**, como o PPA e os Planos de Ação Global, de portfólios, como a Carta de Serviços ao Cidadão, e de **resultados**, como no caso do Relatório de Gestão, são instrumentos de transparência para a sociedade;
- **avaliações de desempenho individual e institucional** oferecem um caminho excelente de melhoria contínua da eficiência institucional;
- prática de **auditoria interna** é outro mecanismo essencial para detectar precocemente riscos ainda não adequadamente tratados e fornecer à sociedade a certeza de que os controles internos são efetivos;
- atuação do **Controle Externo**, exercido pelo Congresso Nacional com apoio do TCU, é o meio pelo qual a sociedade brasileira poderá saber se aqueles que administram o Estado em seu nome estão de fato cumprindo as normas de conduta (legalidade), agindo no estrito interesse do povo brasileiro (legitimidade) e utilizando os recursos públicos nas alternativas que dão o melhor retorno à sociedade (economicidade).

Como se vê, não faltam princípios ou mecanismos legais para governar e gerir bem. Todos eles e outros mais são úteis para aumentar o valor obtido da aplicação dos recursos, mitigar riscos de não alcance de metas e para melhorar a prestação de serviços à sociedade.

Assim, a sociedade brasileira se beneficia, as instituições públicas amadurecem, tornando-se mais sustentáveis e os gestores e altos administradores podem ser reconhecidos pelo valor agregado e têm menor risco jurídico.

De modo algum, o TCU está dizendo que os cidadãos ou a alta administração devem assumir a execução das atividades de gestão das instituições públicas. Longe disso.

O que realmente se está dizendo é que os cidadãos devem fazer uso efetivo dos mecanismos previstos legalmente e que a alta administração das instituições públicas deve estar focada na obtenção de resultados institucionais voltados ao cidadão e à sociedade. A partir disso, a alta administração deve estabelecer as diretrizes e políticas dos serviços que serão oferecidos e definir os objetivos, indicadores e metas desses serviços. E, por último, ela deve, com auxílio das estruturas de controle interno e de auditoria interna, assegurar-se que as áreas designadas para gestão dos processos de negócio criaram e mantêm controles internos e gestão de riscos para garantir que estratégias e planos sejam concebidos, executados e atualizados; que informações e conhecimentos necessários para a operação do negócio sejam gerenciados e protegidos e que pessoas adequadas e processos otimizados sejam combinados eficientemente para produzir o melhor resultado final ao menor custo.

Trata-se realmente de um grande desafio estimular toda a Administração Pública Federal a efetivamente praticar esses conceitos constitucionais, legais e normativos. As auditorias de conformidade legal são importantes, mas elas não são suficientes para incentivar governantes e gestores. Por essa razão, o TCU vem aperfeiçoando continuamente seus métodos de controle, de modo a induzir a adoção de boas práticas de gestão e de governança corporativa.

Nesse sentido, uma das iniciativas do TCU que vêm logrando sucesso são as ações de estímulo ao desenvolvimento de marco normativo consolidado para

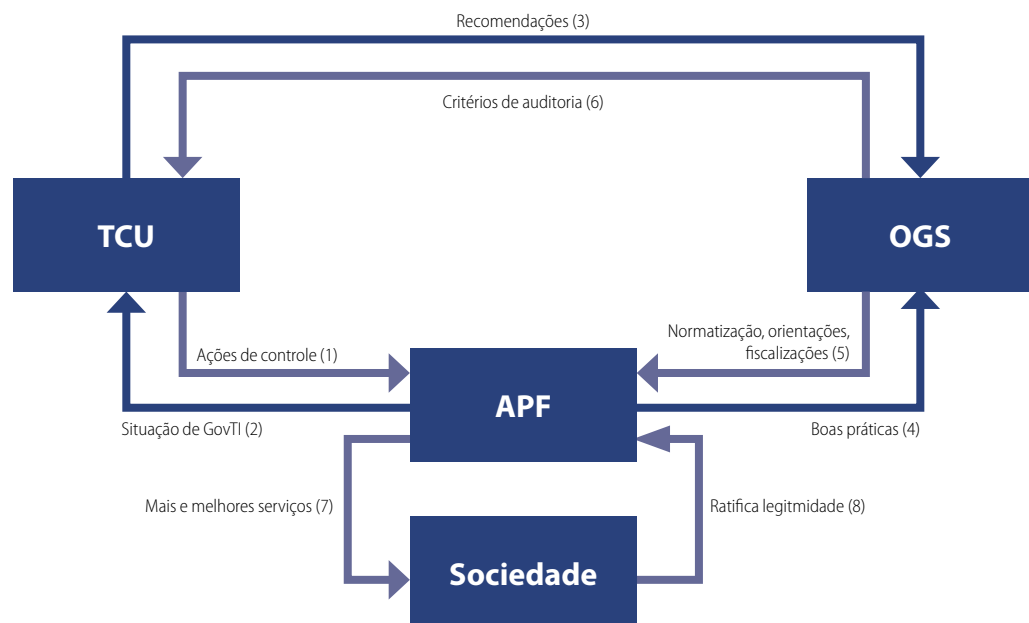
governança e gestão em temas específicos, que resultam em normas que facilitam a compreensão dos governantes e dos gestores e viabilizam a adoção de boas práticas.

Para isso, o TCU tem obtido excelente colaboração dos chamados órgãos governantes superiores, que são aqueles responsáveis por normatizar e fiscalizar a gestão na Administração Pública Federal em suas áreas de especialização.

Um exemplo disso são os estímulos dados à área de tecnologia da informação por meio dos acórdãos 1603 e 2471/2008-TCU-Plenário e que resultaram em normas que organizam melhor o processo de contratações públicas de TI, como a Instrução Normativa SLTI/MP 4/2010. Outros dois exemplos são as normas de segurança da informação desenvolvidas pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e as resoluções 70, 90 e 99/2009 do Conselho Nacional da Justiça, tratando de planejamento institucional e de TI.

Simplificadamente, a estratégia que o TCU adotou pode ser representada na Figura 3. O TCU realiza ações de controle sobre instituições que integram uma função ou serviço específico da Administração Pública Federal (APF) e avalia sua governança, gestão e controles. De posse da identificação dos maiores riscos. O TCU interage com os órgãos governantes superiores (OGS) recomendando a criação novas disposições normativas que então se tornam novos critérios de auditoria. Ao mesmo tempo, tais disposições normativas são disseminadas pelos órgãos governantes superiores e induzem as instituições públicas da APF a adotarem tais

Figura 3
Estratégia adotada pelo TCU em fiscalização de governança de TI



normas como boas práticas. A consequência da gradativa adoção de boas práticas é exatamente o aumento da capacidade de prover serviços públicos com qualidade.

Para isso, o TCU vem identificando os atores relevantes para a governança, tais como o dirigente máximo, sua auditoria interna e sua consultoria jurídica, os órgãos governantes superiores, os chefes de poder, os conselhos ou câmaras especializados e até mesmo as entidades representantes de segmentos de mercado fornecedor do poder público. E vem atuando junto a todos eles.

Um exemplo de recomendação estruturante a um desses atores está inserido no Acórdão 2308/2010-TCU-Plenário. Ali o TCU recomenda a todos os órgãos governantes superiores que criem norma que torne obrigatório que a alta administração das instituições vinculadas estabeleça formalmente objetivos institucionais, indicadores e metas e os mecanismos pelos quais fará o acompanhamento da gestão para alcançar esses objetivos.

Outro exemplo é a auditoria objeto do Acórdão 2261/2011-TCU-Plenário, sobre a governança das agências reguladoras. Ali se percebeu que alguns Conselhos não estavam fornecendo as diretrizes estratégicas para os entes reguladores nem estabelecendo objetivos de longo prazo a serem atingidos. No pior caso, o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit) foi criado em 2001 e passou oito anos inoperante, tendo-se reunido pela primeira vez em 24 de novembro de 2009. Por isso, o TCU recomendou à Casa Civil que adotasse medidas para operacionalizar os Conselhos.

Outro exemplo foi o encaminhamento, no contexto do Acórdão 1233/2012-TCU-Plenário, de um estudo intitulado “Critérios gerais de controle interno na administração pública” à Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade do Conselho de Governo. O objetivo do TCU foi o de subsidiar possível elaboração de normativo tratando de gestão de riscos, do controle interno e da governança institucional, para o poder executivo.

4. CONCLUSÃO

Espera-se que os altos administradores compreendam seu papel fundamental na construção da estrutura de governança que favorece a produção de resultados para o cidadão. Isto começa pelo estabelecimento de políticas e diretrizes e prossegue na definição dos objetivos, indicadores e metas institucionais.

Esses elementos são definidos pela alta administração e consolidados no plano estratégico institucional com apoio dos gestores internos.

Em segundo lugar, é necessário garantir que o sistema de controle interno seja atuante sobre a instituição e que sejam realizadas as auditorias internas necessárias, conforme os riscos detectados, de modo que a alta administração esteja sempre consciente das principais vulnerabilidades da instituição para comandar seu tratamento tempestivo.

Em terceiro lugar, é necessário investir na seleção de gestores que estejam efetivamente comprometidos com a avaliação dos riscos de que os objetivos institucionais não sejam alcançados e que sejam capazes de criar e desenvolver controles internos suficientes para tratar tais riscos, especialmente sobre os processos críticos de negócio.

Em quarto lugar, é essencial que a instituição defina a sua Carta de Serviços ao Cidadão para que saiba exatamente em que focalizar seus esforços de qualidade de serviço.

Finalmente, é absolutamente essencial que a alta administração pessoalmente acompanhe os indicadores de resultados para o cidadão, avaliando eventuais distorções e comandando a sua pronta correção junto aos gestores da instituição.

Além disso, a alta administração precisa estimular a participação da sociedade na governança de sua instituição. Essas são as principais características de uma boa governança no nível institucional e elas farão parte cada vez mais frequente das ações de controle do TCU.



REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. *A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho*. Brasília: ENAP, 2002. Disponível em: <http://www.ena.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1649>. Acessado em: 07 jun. 2013.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. *ABNT NBR ISO 31000:2009 - Gestão de riscos - Princípios e diretrizes*. Esta Norma fornece princípios e diretrizes genéricas para a gestão de riscos. 2009a. Disponível em: <<http://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=57311>>. Acessado em: 07 jun. 2013.

_____. *ABNT NBR ISO/IEC 38500:2009 - Governança corporativa de tecnologia da informação*. Esta Norma oferece princípios para orientar os dirigentes das organizações (incluindo proprietários, membros do conselho de administração, diretores, parceiros, executivos seniores ou similares) sobre o uso eficaz, eficiente e aceitável da Tecnologia de Informação (TI) dentro de suas organizações. 2009b. Disponível em: <<http://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=40015>>. Acessado em: 07 jun. 2013.

_____. *ABNT NBR ISO/IEC 16001:2012 - Responsabilidade social - Sistema da gestão - Requisitos*. Esta Norma estabelece os requisitos mínimos relativos a um sistema de gestão da responsabilidade social, permitindo que a organização formule e implemente uma política e objetivos que levem em conta seus compromissos com: a) a responsabilização; b) a transparência; c) o comportamento ético; d) o respeito pelos interesses das partes interessadas; e) o atendimento aos requisitos legais e outros requisitos subscritos pela organização; f) o respeito às normas internacionais de comportamento; g) o respeito aos direitos humanos; e h) a promoção do desenvolvimento sustentável. Disponível em: <<http://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=91309>>. Acessado em: 07 jun. 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União, Poder Executivo*, Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acessado em: 07 jun. 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Instrumento para avaliação da gestão pública - ciclo 2010*. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GES PÚBLICA, Brasília: MP, 2010. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/projetos-aco-es/pasta.2010-04-26.8934490474/Instrumento_ciclo_2010_22mar.pdf>. Acessado em: 07 jun. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário*. Relatório de levantamento. Avaliação da governança de tecnologia da informação na administração pública federal. Constatação de precariedades e oportunidades de melhoria. Determinações, recomendações e comunicações. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+2308/2010+adj+plenario\)\[jtdt\]\[b001\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+2308/2010+adj+plenario)[jtdt][b001])>. Acessado em: 07 jun. 2013.

_____. Tribunal Superior Eleitoral - TSE. *Governança Corporativa*. Brasília: TSE, 2012. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/governanca-corporativa-v1>>. Acessado em: 07 jun. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA - IBGC. *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 4.ed. São Paulo, SP: IBGC, 2009. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/Download.aspx?Ref=Codigos&CodCodigo=47>>. Acessado em: 07 jun. 2013.