

## GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 020.830/2014-9

Natureza: Relatório de Levantamento

Órgãos/Entidades: Ministério da Fazenda (vinculador); Advocacia-Geral da União; e outros.

Interessado: Tribunal de Contas da União.

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO. GOVERNANÇA PÚBLICA EM ÂMBITO NACIONAL. ANÁLISE SISTêmICA DAS OPORTUNIDADES DE MELHORIA CONSTATADAS. ATUAÇÃO CONJUNTA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. RECOMENDAÇÕES AOS ÓRGÃOS GOVERNANTES SUPERIORES.

## RELATÓRIO

Trata-se de levantamento realizado por esta Corte, em conjunto com diversos Tribunais de Contas do país, com o objetivo de sistematizar informações sobre a situação da governança pública em âmbito nacional - esferas federal, estadual, distrital e municipal.

2. O resultado do presente trabalho foi viabilizado diante da celebração de Acordo de Cooperação Técnica firmado, em 4/8/2014, entre o TCU, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), o Instituto Rui Barbosa (IRB) e os seguintes tribunais de contas brasileiros: Tribunal de Contas do Estado do Acre, Tribunal de Contas do Estado do Alagoas, Tribunal de Contas do Estado do Amapá, Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, Tribunal de Contas do Estado da Bahia, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, Tribunal de Contas do Estado do Ceará, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, Tribunal de Contas do Distrito Federal, Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, Tribunal de Contas do Estado de Goiás, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, Tribunal de Contas do Mato Grosso, Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Tribunal de Contas do Estado do Piauí, Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Tribunal de Contas do Estado de Roraima, Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Tribunal de Contas do Estado de Tocantins.

3. Na condução deste levantamento, foram coletadas informações junto a 380 organizações da administração pública federal, 893 organizações públicas estaduais e 6.497 organizações municipais (peça 800).

4. Transcrevo, com ajustes de forma, a instrução inicialmente elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) deste Tribunal (peça 846):

## APRESENTAÇÃO

1. *O Tribunal de Contas da União vem realizando, sistematicamente, levantamentos para conhecer melhor a situação da governança no setor público e assim estimular suas organizações a adotarem as boas práticas de governança. Até o momento, já haviam sido realizados, na esfera pública federal, sete levantamentos: quatro de governança e gestão de tecnologia da informação (TI);*

um da maturidade em gestão de riscos da administração pública federal indireta; um de governança e gestão de pessoas; e um de governança e gestão das aquisições. Em 2013, o TCU avançou na promoção do tema “governança pública”, realizando levantamento com a participação voluntária de 25 das 27 organizações de segurança pública estadual.

2. Em 2014, considerando que grande parte dos serviços públicos são prestados à sociedade por meio do repasse de recursos federais aos estados e municípios, o TCU decidiu realizar levantamento na área de governança pública e de governança e gestão das aquisições abrangendo organizações das esferas federal, estadual e municipal.

3. Este trabalho, realizado em 2014, buscou obter e sistematizar informações sobre a situação da governança pública em âmbito nacional, e sobre o panorama da governança e gestão das aquisições em âmbito estadual, distrital e municipal. A avaliação teve como principais objetivos identificar os pontos mais vulneráveis para induzir melhorias nessas áreas; e divulgar os temas de governança pública e governança e gestão das aquisições para as organizações participantes, incentivando assim uma mudança de comportamento na administração pública em todo o país.

4. Essa fiscalização se fundamentou exclusivamente em dados coletados por meio de dois questionários de autoavaliação, um sobre governança pública e outro sobre governança e gestão das aquisições.

5. Devido à quantidade e à diversidade de dados, aliados à complexidade das análises, este relatório tratará somente dos dados de governança pública, e será proposta a constituição de processo apartado para analisar os dados de governança e gestão das aquisições.

6. O questionário sobre governança pública foi elaborado com base no documento intitulado “Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública” (RBG), desenvolvido pelo TCU em 2013.

7. No total, considerando-se somente as respostas válidas, 7.770 organizações responderam ao questionário de governança pública, representando cerca de 63% da amostra selecionada, que foi de 12.259 organizações.

8. O perfil de governança pública obtido neste levantamento sugere significativas deficiências na administração pública. Grande parte dos respondentes apresentaram baixa capacidade em quase todas as práticas do modelo de avaliação utilizado neste trabalho. Tais limitações podem estar aumentando a exposição dessas organizações a riscos relevantes, e reduzindo a capacidade de alcance de resultados.

9. A análise dos dados é apresentada por meio de duas seções no relatório:

9.1. **Perfil de governança pública**, em que é apresentado o panorama nacional e federal de governança pública;

9.2. **Índice de governança pública**, em que são apresentados a definição e o método de cálculo desse índice, o qual cria uma referência acerca da situação de governança pública em âmbito nacional.

10. Ao final deste relatório, foram propostas ações para induzir melhorias na situação encontrada.

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 Deliberação

11. Esta fiscalização decorre do Acórdão 2.187/2014-Plenário, proferido no TC 018.057/2014-4 (sigiloso).

### 1.2 Objetivo e escopo

12. O objetivo deste levantamento foi obter e sistematizar informações sobre a situação da governança pública em âmbito nacional - esferas federal, estadual, distrital e municipal, e da governança e da gestão das aquisições em órgãos e entidades das administrações públicas estadual, distrital e municipal.

13. As finalidades do levantamento foram:

13.1. Divulgar os temas “governança pública” e “governança e gestão das aquisições” para as organizações participantes, incentivando assim uma mudança de comportamento na administração pública em todo o país;

13.2. Identificar os pontos mais vulneráveis no tema e induzir melhorias;

13.3. Contribuir para o planejamento das ações de controle do TCU e dos demais tribunais de contas partícipes do trabalho, auxiliando-os como indutores do processo de aperfeiçoamento da governança pública e da governança e gestão das aquisições nos órgãos e entidades públicos.

14. Ao final deste trabalho, sugere-se que cada organização receba relatório individualizado com o resultado comparativo das autoavaliações, o qual se pretende que seja o principal instrumento indutor de melhorias. Por meio desse relatório, as organizações poderão comparar os seus resultados com o resultado geral da avaliação e com o resultado dos seus respectivos segmentos de negócio. Espera-se que o presente relatório e os relatórios individuais sejam utilizados pelas organizações como subsídio na definição de objetivos e na estruturação de ações de melhoria em governança pública e governança e gestão das aquisições.

15. Devido à quantidade e à diversidade de dados, aliados à complexidade das análises, este relatório tratará somente dos dados de governança pública, e será proposta a constituição de processo apartado para analisar os dados de governança e gestão das aquisições.

### 1.3 Visão Geral sobre Governança Pública

16. A origem do termo governança corporativa remonta à necessidade de superação do chamado “conflito de agência”, o qual surge das divergências de interesses entre os proprietários de uma empresa e os agentes delegados para administrá-la. As boas práticas de governança atuam para reduzir esse conflito e, consequentemente, melhorar o desempenho da organização e proporcionar segurança para os proprietários.

17. Apesar de o tema ter sido desenvolvido, inicialmente, com foco nas empresas privadas, ao longo dos anos, crises no setor público propiciaram a realização de estudos para tornar o assunto mais abrangente e aplicável às organizações governamentais. Em 2001, a Federação Internacional de Contadores (IFAC) publicou o trabalho “Governança no Setor Público” (Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective, 2001), no qual redefiniu os princípios da boa governança, para aplicabilidade nas organizações públicas. São eles (transcrito do item 14 do relatório do Acórdão 3.023/2013-Plenário):

□ **Transparência:** necessidade de os altos dirigentes das organizações exporem toda informação relevante aos interessados e se colocarem à disposição para esclarecimentos, de forma que os interessados confiem nos processos de tomada de decisão, na gestão e nos agentes públicos.

□ **Integridade:** necessidade de os altos dirigentes serem honestos e objetivos, adotando voluntariamente altos padrões de comportamento que conduzam os interessados ao reconhecimento de que seu comportamento é probo e apropriado. O cumprimento deste princípio depende da efetividade do modelo de controle e do profissionalismo dos agentes públicos.

□ **Prestação de contas:** necessidade de que os altos dirigentes assumam integralmente a responsabilidade por decisões e ações de sua alçada e prestem contas por elas, inclusive pelos resultados alcançados. Para que esse princípio seja cumprido, é essencial haver uma clara definição de papéis e responsabilidades dos agentes públicos.

18. Em 2013, a IFAC, em conjunto com o CIPFA (The Chartered Institute of Public Finance And Accountancy), publicou o framework “Boa Governança no Setor Público” (Good Governance in the Public Sector: Consultation Draft for an International Framework), no qual definiu governança como as estruturas postas em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados (IFAC, 2013). Em julho de 2014, a IFAC complementou esse trabalho.

19. Nos termos da IFAC, a função fundamental da boa governança no setor público é garantir que as suas organizações alcancem os resultados pretendidos, agindo sempre em prol do interesse da sociedade. No estudo, são reafirmados os seguintes princípios-chave da boa governança (tradução nossa):

19.1. Garantir comportamento íntegro, com forte compromisso com os valores éticos e respeito às leis;

19.2. Garantir a transparência e engajamento das partes interessadas;

19.3. Definir resultados econômicos, sociais e ambientais sustentáveis;

19.4. Determinar as intervenções necessárias para otimizar a realização dos resultados pretendidos;

19.5. Desenvolver a capacidade da entidade, incluindo a capacidade de sua liderança e de cada indivíduo;

19.6. Gerenciar riscos e desempenho, por meio de controle interno robusto e forte gestão financeira pública;

19.7. Implementar boas práticas em matéria de transparência, comunicação e auditoria, a fim de que a prestação de contas seja eficaz.

20. 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. (Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, 2014, p.16).

21. 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 1.171/1994) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), 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 fundamentos norteiam-se pelos princípios constitucionais da administração pública e pelos fundamentos da excelência gerencial contemporânea; (c) a Lei 12.813/2013, 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 12.527/2011), 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 (Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, 2014, p.17).

22. *O TCU, a fim de contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública Brasileira, elaborou o documento intitulado “Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública” (RBG). A publicação de 2013 foi atualizada em 2014.*

23. *Segundo esse documento, “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”.*

24. *Ante o exposto, a importância da adoção das boas práticas de governança pública está em guiar a atuação da gestão das organizações governamentais, possibilitando assim o alinhamento dos objetivos organizacionais ao interesse da população, a otimização na produção de resultados, a melhoria na eficiência da aplicação dos recursos públicos e, consequentemente, a oferta de mais e melhores serviços públicos à sociedade.*

#### *1.4 Método e limitações*

25. *Conforme supracitado, o levantamento foi realizado pelo TCU, em coordenação com o Instituto Rui Barbosa, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), e mais 28 tribunais de contas de estados/municípios. Para ajustar os termos do levantamento, foi celebrado, em 4/8/2014, um Acordo de Cooperação Técnica entre os partícipes (peça 790).*

26. *Durante a fase de planejamento, foram elaborados dois questionários de autoavaliação, um para governança pública e outro para governança e gestão das aquisições.*

27. *O questionário sobre governança pública foi elaborado com base documento intitulado “Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública” (RBG), desenvolvido pelo TCU em 2013. Uma equipe de auditores do TCU - designada por meio da ordem de serviço-CCG 1/2014 - utilizou-se de revisão da literatura, análise de conteúdo (Bardin, 1977) e grupo focal para elaborar a proposta inicial dos itens de controle que comporiam o instrumento de avaliação.*

28. *O questionário de governança e gestão das aquisições foi elaborado utilizando-se como base o modelo de avaliação aplicado em 2013 às organizações da esfera federal (TC 025.068/2013-0). Esse modelo teve como referências, fontes internas, como os diversos levantamentos de governança realizados pelo TCU e o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (RBG), e fontes externas, como o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPublica), e modelos internacionais aplicáveis à governança e à gestão de aquisições, tais como o publicado pela Federação Internacional de Contadores (Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective) e o utilizado pelo Government Accountability Office (GAO), Entidade de Fiscalização Superior dos EUA (Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies).*

29. *Os excertos dos referenciais de boas práticas em governança pública e em governança e gestão das aquisições que inspiraram os itens avaliados nos questionários podem ser consultados no endereço eletrônico <http://www.tcu.gov.br/perfilgov>.*

30. *A versão final dos questionários (peças 795 a 797) resultou de um amplo processo de revisão e validação, envolvendo reuniões com representantes de organizações federais para validação do questionário de governança pública, e a realização de dois painéis de referência para validação de ambos os questionários.*

31. *Para aperfeiçoar o questionário de governança pública, o TCU realizou reuniões junto à Casa Civil (grupos focais), com participação da Advocacia-Geral da União (AGU), do Ministério da Fazenda (MF), da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), durante os meses de maio a agosto de 2014.*

32. Para validação de ambos os questionários - governança pública e governança e gestão das aquisições, e eventuais ajustes, foram realizados dois painéis de referência.

33. O primeiro ocorreu no período de 22 a 24 de junho de 2014, com a presença de representantes do Instituto Rui Barbosa e de 19 Tribunais de Contas de estados/municípios: Tribunal de Contas do Estado do Amapá, Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, Tribunal de Contas do Estado da Bahia, Tribunal de Contas do Estado do Ceará, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, Tribunal de Contas do Estado de Goiás, Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e Tribunal de Contas do Estado de Tocantins.

34. O segundo painel de referência foi realizado em 31/7/2014 e contou com a presença de gestores públicos das seguintes organizações: Instituto Rui Barbosa (IRB), Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI), União dos Vereadores do Brasil (UVB), Prefeitura de Cumaru - Pernambuco, Tribunal de Contas do Estado do Piauí, Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e Tribunal de Contas do Estado do Pará.

35. No evento dos dias 22 a 24 de junho de 2014, foi validado também, pelo TCU, IRB e tribunais de contas representados, o método de seleção das organizações que seriam convidadas a responder os questionários.

36. Naquela ocasião foi também definido que haveria dois tipos de questionário: um **simplificado**, contendo menor quantidade de itens de controle (perguntas), com aplicação em organizações com estrutura mais simples (e que, em princípio, necessitam de menos controle por estarem sujeitas a menor quantidade de riscos relevantes); e um **completo**, contendo todos os itens de controle (perguntas) do modelo, aplicável a organizações mais complexas (e que, em princípio, necessitam, de mais controle por estarem sujeitas a maior quantidade de riscos relevantes).

37. Inicialmente foram selecionadas, para participar do levantamento, 12.319 organizações públicas - 10.607 municipais, 1.295 estaduais e 417 federais (peças 798 e 799). Contudo, durante a execução, 60 organizações foram excluídas da amostra (peça 802), por motivos de duplicidade, ou ainda a pedido dos tribunais de contas partícipes, por não pertencerem ao primeiro escalão no que diz respeito à autonomia em governança pública ou governança das aquisições. Assim, a amostra foi composta por 12.259 organizações (394 federais, 1.272 estaduais, e 10.593 municipais).

38. A composição da amostra para ambos os questionários foi estabelecida da seguinte maneira:

38.1. Nos municípios com menos de 100.000 habitantes, foram selecionadas a prefeitura e a câmara municipal para responderem ao questionário simplificado de governança pública e governança e gestão das aquisições;

38.2. Nos municípios com mais de 100.000 e menos de 1.000.000 de habitantes, foram selecionadas a prefeitura e a câmara municipal para responderem ao questionário completo de governança pública e governança e gestão das aquisições;

38.3. Nos municípios com mais de 1.000.000 de habitantes, foram selecionadas, além da prefeitura e câmara de vereadores, todas as secretarias da prefeitura, para responderem ao questionário completo de governança pública e governança e gestão das aquisições;

38.4. Nos estados e Distrito Federal, foram selecionados, no poder executivo, os governos dos estados e do Distrito Federal e secretarias; no poder legislativo, as Assembleias Legislativas e os Tribunais de Contas; no poder judiciário, os Tribunais de Justiça. Além desses, foram selecionados também as organizações do Ministério Público Estadual, da Defensoria Pública e demais organizações escolhidas por cada tribunal de contas partícipe, para responderem ao questionário completo de governança pública e governança e gestão das aquisições; e

38.5. Na esfera federal, as organizações foram selecionadas segundo critério de representatividade no orçamento da União, para responderem ao questionário completo. Dessa maneira, a partir da lista de organizações avaliadas no último levantamento de governança e gestão das aquisições, realizado em 2013 (TC 025.068/2013-0), foram incluídas as Seções Judicárias de cada estado da Federação e removidos alguns órgãos setoriais e conselhos federais de fiscalização das profissões regulamentadas. A esfera federal respondeu somente ao questionário de governança pública, tendo em vista que, em 2013, a APF já havia participado do 1º levantamento de governança e gestão das aquisições realizado pelo TCU.

39. Assim, das 12.259 organizações convidadas a participar do levantamento, todas responderiam ao questionário de governança pública, e 11.865 (12.259 menos as 394 federais) responderiam também ao questionário de governança e gestão das aquisições.

40. Para construir a infraestrutura de coleta de dados, utilizou-se a ferramenta livre de pesquisa LimeSurvey®, a qual foi instalada, configurada e mantida na infraestrutura tecnológica do TCU, para coleta das respostas do questionário. As informações recebidas foram, inicialmente, importadas e tratadas utilizando-se o software Microsoft Access.

41. Com o intuito de auxiliar os respondentes no correto preenchimento do questionário, foram elaborados e publicados na página do levantamento na internet os seguintes materiais de apoio: instruções de preenchimento, respostas para as dúvidas mais frequentes (FAQ) e glossário (peças 794, 792 e 793 do processo). Esses documentos de autoajuda, atualizados durante toda a execução do trabalho (inclusive durante a coleta de dados), constituiu-se no suporte de 1º nível aos respondentes.

42. Cada tribunal de contas partícipe designou uma equipe de servidores para esse trabalho. Tais equipes ficaram responsáveis pelo suporte de segundo nível, esclarecendo as dúvidas dos jurisdicionados e acompanhando-os durante o período de aplicação do questionário. Os contatos das equipes ficaram disponíveis no site [www.tcu.gov.br/perfilgov](http://www.tcu.gov.br/perfilgov). A equipe do TCU responsabilizou-se pelo suporte de 3º nível, esclarecendo dúvidas das equipes dos tribunais de contas, por meio do endereço eletrônico [perfilgov@tcu.gov.br](mailto:perfilgov@tcu.gov.br); e também pelo suporte de segundo nível, somente por e-mail, aos municípios do estado de São Paulo, com exceção da capital.

43. A fim de preparar os técnicos das equipes dos tribunais de contas para prestarem o suporte de segundo nível aos seus jurisdicionados, o Instituto Serzedello Corrêa (TCU) organizou um curso sobre governança pública, com ênfase no instrumento de avaliação de governança, ministrado pela equipe de coordenação do TCU.

44. Para coordenar as equipes envolvidas no trabalho, foi criado um grupo de discussões no ambiente virtual moodle, e também foram realizadas reuniões por meio de videoconferências.

45. Os produtos da fase de planejamento foram:

45.1. Os questionários, revisados e validados, implementados em uma ferramenta de coleta de dados (peças 795, 796 e 797);

45.2. Os documentos de apoio aos respondentes (instruções de preenchimento, FAQ e glossário - peças 794, 792, 793);

45.3. As comunicações que seriam enviadas às organizações convidadas a responder ao questionário.

46. Todas as comunicações para as organizações selecionadas foram encaminhadas com aviso de recebimento, dando ciência da realização do levantamento, informando um código de acesso individual de acesso e o endereço eletrônico onde se encontrava o questionário, assim como o prazo para preenchimento.

47. O Tribunal de Contas do Estado de Goiás, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará, o Tribunal de Contas do Distrito Federal e o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro elaboraram e encaminharam, diretamente, as comunicações aos seus jurisdicionados. As comunicações e reiteração de comunicações enviadas aos jurisdicionados dos demais tribunais de contas partícipes foram encaminhadas pelo TCU. Para isso, os presidentes desses tribunais assinaram ofícios, posteriormente publicados no sítio eletrônico do levantamento, pelos quais autorizaram o TCU a enviar essas correspondências aos seus jurisdicionados.

48. Para obtenção da lista de contatos e endereços das prefeituras e câmaras de vereadores para envio das comunicações, a equipe do TCU contou com o apoio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), por meio do Programa Interlegis. Os demais contatos foram disponibilizados pelas equipes dos tribunais de contas partícipes.

49. A elaboração e envio, pelo TCU, dessas mais de 12.800 comunicações foram viabilizados com a criação de rotinas para uso direto da tecnologia V-Post - serviço de postagem eletrônica de documentos, disponibilizada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), por meio de contrato anteriormente firmado com o TCU.

50. Com o V-Post, os Correios receberam do TCU, por meio seguro, os arquivos eletrônicos das comunicações e realizaram todo o processo de impressão, envelopamento e entrega dos documentos, além da digitalização dos AR (Avisos de Recebimento).

51. Juntamente à solicitação de preenchimento, foi informando que o questionário deveria ser respondido e enviado ao TCU somente na forma eletrônica, por meio do site <http://www.tcu.gov.br/perfilgov>.

52. Como estratégia de divulgação do trabalho, foram realizados, pelos tribunais de contas partícipes, quinze eventos para esclarecimentos de dúvidas e distribuição de material de apoio, com a participação de palestrantes da equipe do TCU:

52.1. doze eventos em unidades da federação, organizados pelos TC locais: Bahia, Goiás, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal, Amapá, Rio de Janeiro, Ceará, Amazonas, Rondônia e Roraima;

52.2. um evento em Brasília, para as organizações federais, organizado pelo TCU;

52.3. um evento para os Ministérios, solicitado pela Casa Civil, organizado pelo TCU; e

52.4. uma reunião com a Câmara dos Deputados, solicitada pela própria e realizada com o TCU.

53. O trabalho foi divulgado ainda no “Minuto do TCU” - parte do programa de rádio “A Voz do Brasil”, e nos sítios eletrônicos dos tribunais de contas partícipes, da Associação Paulista de Municípios (APM), da União dos Vereadores do Brasil (UVB) e da Confederação Nacional dos Municípios (CNM).

54. A cartilha “10 Passos para a Boa Governança” (acessível em <http://www.tcu.gov.br/governanca>) foi elaborada a fim de informar, em linguagem mais acessível, um roteiro simplificado e prático para que os gestores públicos possam implantar mecanismos de governança nas suas organizações.

55. O prazo inicial para envio das respostas foi fixado para o dia 30 de setembro de 2014, mas no decorrer da execução, a equipe verificou a necessidade de prorrogar o prazo para o dia 31 de outubro e, posteriormente, para o dia 3 de novembro de 2014. Essas necessidades de prorrogação ocorreram devido aos seguintes fatores:

55.1. Diversidade e quantidade grande de dúvidas apresentadas pelos jurisdicionados quanto ao preenchimento do questionário;

55.2. Alguns tribunais de contas partícipes assinaram o Acordo de Cooperação do levantamento após o início da aplicação do questionário, o que obrigou a extensão do prazo para envio das respostas;

55.3. Falhas na ferramenta LimeSurvey®;

55.4. Problemas de lentidão no acesso simultâneo ao questionário online.

56. Após o recebimento das respostas, a equipe de auditoria realizou uma análise preliminar dos dados coletados, e teve a percepção de que poderia haver interpretações distintas das pretendidas para algumas questões. A equipe, então, contatou, por meio da ouvidoria do TCU, 149 gestores que já haviam enviado suas respostas. A pesquisa, descrita no apêndice III deste relatório, não obteve respostas suficientes que permitissem que a equipe fizesse inferências estatísticas, mas levantou dados importantes no auxílio da análise das informações coletadas.

57. Ao fim da coleta de dados, foram utilizados os softwares do pacote Microsoft Office, R e SPSS para realizar as análises e calcular as capacidades e os índices de governança pública e de governança e gestão das aquisições (iGG e iGovAquisicoes2014; apêndices I e II).

58. Após a conclusão do relatório e elaboração das propostas de encaminhamento, foi realizada uma reunião de encerramento do trabalho, em 26/3/2015, com a presença de representantes da Casa Civil da Presidência da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e do Instituto Rui Barbosa (IRB), onde foram apresentados os principais resultados e discutidas as recomendações propostas. As solicitações dos presentes foram registradas na ata da reunião (peças 843, 844 e 845) e consideradas na elaboração das propostas.

59. Como fatores de limitação à execução dos trabalhos, identificaram-se os seguintes:

59.1. Dificuldade para obter, com agilidade, o apoio e a participação dos demais tribunais de contas brasileiros, tendo em vista as dificuldades operacionais de reunir seus presidentes e acordar os termos do trabalho. Cinco tribunais de contas não participaram do Acordo de Cooperação e, consequentemente, seus jurisdicionados não participaram deste amplo processo de autoavaliação em nível nacional;

59.2. Grande quantidade de organizações da administração pública e a ausência de informações que permitissem aferir os seus respectivos graus de autonomia de governança pública e das aquisições, o que pode ter levado a não inclusão de organizações públicas que deveriam ter sido selecionadas;

59.3. Falhas na ferramenta utilizada para coleta de dados - ferramenta livre de pesquisa LimeSurvey®, causando a necessidade de atualização e substituição de códigos de acesso com grande frequência, o que pode ter desmotivado os respondentes, além da perda de cinco registros, conforme mencionado na seção de análise dos dados.

### 1.5 Estrutura do questionário e modelo de avaliação

60. A partir dos dois instrumentos de autoavaliação desenvolvidos, foram elaboradas três versões do questionário online, conforme explicitado abaixo, cujas assertivas são chamadas de “itens de controle”:

60.1. Questionário completo de Governança Pública e de Governança e Gestão de Aquisições - composto por 138 itens de controle de governança pública e 95 itens de controle de governança e gestão das aquisições - foi aplicado às organizações das administrações públicas estaduais, e também às municipais cujos municípios possuem mais de 100.000 habitantes;

60.2. Questionário simplificado de Governança Pública e de Governança e Gestão de Aquisições - composto por 62 dos 138 itens de controle de governança pública, e 61 dos 95 itens de controle de governança e gestão das aquisições - foi aplicado às organizações das administrações públicas municipais cujos municípios possuem menos de 100.000 habitantes;

60.3. Questionário completo de Governança Pública - composto pelos 138 itens de controle de governança pública – foi aplicado às organizações da administração pública federal.

61. A redação das assertivas dos instrumentos de autoavaliação pode ser consultada nas peças 795, 796 e 797 do processo.

62. Os questionários simplificados foram compostos por questões retiradas dos questionários completos. A escolha dos itens foi feita com base em critérios como simplicidade, importância e aplicabilidade em organizações de menor porte orçamentário e administrativo.

63. O questionário foi composto por questões objetivas, tipo “única escolha”, sinalizada com uma lista de alternativas mutuamente exclusivas que permitiam ao usuário a escolha de apenas um valor entre os sete possíveis: Atende em grande parte ou totalmente, Atende em parte, Atende em menor parte, Decidiu adotá-lo, Não atende porque há impossibilidade legal de adotá-lo, Não atende porque o custo-benefício é desfavorável ou Não atende e não deliberou a respeito.

64. As assertivas foram classificadas em duas categorias:

64.1. (*\*D*) Definição de diretrizes/processos ou produção de informações/documentos: por exemplo, formulação de estratégia, fixação de diretrizes, elaboração de planos, levantamento de informações;

64.2. (*\*E*) Execução de atividades: por exemplo, execução da estratégia e o desenvolvimento de competências de membros da alta administração, elaboração de relatórios.

65. Para a categoria (*\*D*) - Definição de diretrizes/processos ou produção de informações/documentos - foi orientada a seguinte interpretação semântica para as possíveis respostas:

65.1. Atende em grande parte ou totalmente: quando os documentos/informações produzidos foram revisados nos últimos 3 anos, ou menos, e contemplem todos os requisitos, funções e papéis citados no item de controle;

65.2. Atende em parte: quando os documentos/informações produzidos foram revisados há mais de 3 anos e há menos de 6 anos, e contemplem todos os requisitos, funções e papéis citados no item de controle;

65.3. Atende em menor parte: quando os documentos/informações produzidos foram revisados há mais de 6 anos ou não contemplem todos os requisitos, funções e papéis citados no item de controle;

65.4. Decidiu adotá-lo: quando houve uma decisão formal de adotar o item de controle, podendo, ou não, ter realizado ações que visam à implantação do controle;

65.5. Não atende porque há impossibilidade legal de adotá-lo: quando o item de controle não é praticado por haver impossibilidade legal de adotá-lo;

65.6. Não atende porque o custo-benefício é desfavorável: quando o item de controle não é praticado, tendo em vista que o custo-benefício é desfavorável; e

65.7. Não atende e não deliberou a respeito: quando o item de controle não é praticado e não houve deliberação a respeito.

66. Para a categoria (\*E) - Execução de atividades - foi orientada a seguinte interpretação semântica para as possíveis respostas:

66.1. Atende em grande parte ou totalmente: quando o item de controle tem sido sistematicamente adotado/executado, nos últimos 2 anos, em mais de 85% dos casos em que é possível adotá-lo;

66.2. Atende em parte: quando o item de controle tem sido sistematicamente adotado/executado, nos últimos 2 anos, em mais de 15% e menos de 85% dos casos em que é possível adotá-lo;

66.3. Atende em menor parte: quando o item de controle tem sido sistematicamente adotado/executado, nos últimos 2 anos, em menos de 15% dos casos em que é possível adotá-lo;

66.4. Decidiu adotá-lo: quando houve uma decisão formal de adotar o item de controle, podendo, ou não, ter realizado ações que visam à implantação do controle;

66.5. Não atende porque há impossibilidade legal de adotá-lo: quando o item de controle não é praticado por haver impossibilidade legal de adotá-lo;

66.6. Não atende porque o custo-benefício é desfavorável: quando o item de controle não é praticado, tendo em vista que o custo-benefício é desfavorável; e

66.7. Não atende e não deliberou a respeito: quando o item de controle não é praticado e não houve deliberação a respeito.

67. Também foi utilizado o recurso de inclusão de “questões condicionadas”, que só ficam disponíveis aos respondentes em função da resposta atribuída a uma questão anterior. Assim, se o respondente assinalava uma das respostas “Atende em menor parte”, “Atende em parte”, ou “Atende em grande parte ou totalmente”, indicando que ele implementa o item de controle em algum nível, eram apresentadas duas questões adicionais:

67.1. Este item está formalizado: quando existe documento formal que define o item de controle e atribui responsabilidade e periodicidade de execução; e

67.2. Este item é periodicamente avaliado em auditoria: quando o item de controle é avaliado por procedimentos formais de auditoria interna ou externa com a finalidade de verificar se o controle é eficaz, ou seja, se ele trata adequadamente o risco para cujo tratamento foi projetado.

68. As questões condicionadas foram utilizadas com os seguintes objetivos:

68.1. Aferir o nível de formalização e de auditoria do item abordado;

68.2. Aumentar o espectro de respostas possíveis, o que facilitaria a adoção da análise fatorial como método para o cálculo dos índices de governança e de governança e gestão das aquisições.

69. A escala de resposta, juntamente com a interpretação semântica que deveria ser utilizada em cada caso, pode ser também encontrada nas instruções de preenchimento disponibilizadas aos respondentes (peça 794).

70. Conforme exposto no item 5, o questionário de governança pública foi construído com base no RBG. A Figura 1 sintetiza o modelo do Referencial proposto pelo TCU. Existem três mecanismos de governança - liderança, estratégia e controle - que são divididos em componentes (dez no total). Os componentes, por sua vez possuem práticas, e as práticas são mensuradas por meio da implementação dos seus itens de controle. Os itens de controle são as assertivas do questionário.



**Figura 1 - Componentes dos mecanismos de governança (Fonte: RBG)**

71. De acordo com o RBG:

*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.*

72. Segue abaixo uma breve descrição dos componentes do modelo:

72.1. O mecanismo de liderança é formado por quatro componentes. São eles:

72.1.1. Componente L1 - Pessoas e Competências - formado por quatro práticas relacionadas à seleção, capacitação, avaliação de desempenho e sistema de benefícios dos membros da Alta Administração/conselhos. Avalia a capacidade da organização em garantir que seus profissionais detenham as competências necessárias ao exercício do cargo;

72.1.2. Componente L2 - Princípios e Comportamentos - formado por três práticas associadas ao comprometimento da Administração/conselhos com valores éticos, integridade e observância e cumprimento da lei. Avalia a capacidade das organizações públicas estabelecerem mecanismos para

garantir a atuação de suas lideranças e agentes de acordo com princípios da ética, legalidade e legitimidade;

72.1.3. *Componente L3 - Liderança Organizacional - constituído por cinco práticas ligadas a monitoramento da gestão; responsabilidade por alcance de resultados e pela gestão de riscos e controle interno; avaliação do atingimento de metas; e delegação de competências. Essas práticas estimulam alta administração a monitorar e avaliar a gestão, com vistas ao alcance de resultados;*

72.1.4. *Componente L4 - Sistema de Governança - constituído por três práticas direcionadas ao estabelecimento do sistema de governança da organização, e ao balanceamento de poder e segregação de funções críticas. O sistema de governança representa o modo como os diversos atores se organizam, interagem e atuam para obter boa governança. Já o balanceamento de poder e segregação de funções são conceitos complementares e essenciais para evitar a concentração de autoridade nas mãos de um ou poucos indivíduos, ou ainda o exercício, por um único agente, de funções incompatíveis entre si. Tais práticas são fundamentais para o alcance da boa governança.*

72.2. *O mecanismo de estratégia é formado por três componentes. São eles:*

72.2.1. *Componente E1 - Relacionamento com partes interessadas - formado por quatro práticas que direcionam a organização a considerar a atuação e opinião das partes interessadas na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. As “partes interessadas”, também chamadas stakeholders, são pessoas, grupos ou instituições cujos interesses podem ser afetados, negativa ou positivamente, pelo processo de prestação de serviços públicos;*

72.2.2. *Componente E2 - Estratégia organizacional - constituído por três práticas concernentes ao estabelecimento da estratégia da organização, bem como ao monitoramento e avaliação da sua execução. Avalia a capacidade das organizações públicas formularem estratégias a partir da visão de futuro, da análise dos ambientes interno e externo, e da missão institucional, implementando-a com vistas ao alcance de objetivos e maximização de resultados;*

72.2.3. *Componente E3 - Alinhamento transorganizacional - formado por uma prática, a qual é voltada para estimular as organizações a trabalharem em conjunto para formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, evitando assim superposições ou esforços improdutivos.*

72.3. *O mecanismo de controle é formado por três componentes. São eles:*

72.3.1. *Componente C1 - Gestão de riscos e controle interno - formado por duas práticas relacionadas ao estabelecimento, monitoramento e à avaliação da estrutura de gestão de riscos. Avalia a capacidade da organização em assegurar que a gestão de riscos seja eficaz e contribua para a melhoria de desempenho organizacional;*

72.3.2. *Componente C2 - Auditoria interna - constituído por três práticas com vistas à existência, independência e utilidade da função de auditoria interna -. Avalia a estruturação e independência da função de auditoria interna, bem como sua capacidade de adicionar valor à organização;*

72.3.3. *Componente C3 - Accountability e transparência - constituído por quatro práticas relacionadas à transparência, prestação de contas e avaliação da satisfação das partes interessadas. Essas práticas estimulam a organização a adotar mecanismos de prestação de contas e de responsabilização dos resultados dos sistemas de governança e gestão.*

#### *1.6 Categorização, atribuição de valores às respostas e cálculo de agregadores*

73. *Nos itens 49 a 55 foi descrita a escala de respostas utilizada nos questionários. As organizações respondentes deveriam escolher, entre as alternativas de resposta, a que melhor representava o seu nível de adesão ao controle exposto na assertiva. Assim, era possível marcar uma das seguintes opções:*

- 73.1. *Não atende e não deliberou a respeito;*
- 73.2. *Não atende porque o custo-benefício é desfavorável;*
- 73.3. *Não atende porque há impossibilidade legal de adotá-lo;*
- 73.4. *Decidiu adotá-lo;*
- 73.5. *Atende em menor parte;*
- 73.6. *Atende em parte;*
- 73.7. *Atende em grande parte ou totalmente.*

74. *Essa escala de respostas seguiu, com algumas inovações e adaptações descritas abaixo, a mesma lógica utilizada em questionários de levantamentos anteriores realizados pelo TCU, a exemplo do de governança de pessoas (Acórdão 3.023/2013) e do de governança das aquisições de 2013 (TC 025.068/2013-0, ainda não apreciado).*

75. *Foram realizadas as seguintes adaptações:*

75.1. *Foi acrescentada a opção de: “Atende em menor parte”, como um nível entre “Não Atende” e “Atende em parte”, a fim de permitir maior diferenciação entre os respondentes;*

75.2. *A opção “Atende em grande parte ou totalmente” substituiu a alternativa “Adota Integralmente a prática”, de forma a representar melhor os limites desse nível de adesão ao controle.*

75.3. *A resposta “Decidiu adotá-lo” foi condicionada à existência de decisão formal de adotar o controle.*

76. *As inovações ocorreram nos tipos de resposta “Não Atende”. Foram elas:*

76.1. *Foram criadas as opções “Não atende porque o custo-benefício é desfavorável” e “Não atende porque há impossibilidade legal de adotá-lo”, pois se considerou, conforme resposta à pergunta 27 do FAQ (peça 792), que as organizações que assim responderam de fato analisaram seus riscos e concluíram pela não necessidade de adoção dos controles sugeridos, por uma das duas razões a seguir:*

76.1.1. *Por haver impossibilidade legal, tendo em vista que a atividade relacionada ao risco não é de competência da organização, ou não se encontra no âmbito da sua governabilidade por força de legislação;*

76.1.2. *Pelo custo-benefício da adoção do controle ser desfavorável por não haver risco, ou pelo fato do risco existente já estar adequado ao apetite a risco da organização, ou ainda porque o custo de implementação do controle supera o benefício de mitigar o risco.*

77. *Tais alternativas foram inseridas no questionário para discriminar as organizações que não adotam controles que, no seu contexto de atuação, não deveriam ser implementados, conforme orientação do art. 14 do Decreto-Lei 200:*

*“O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco”.* (grifamos)

78. *Todas as assertivas do questionário apresentam boas práticas que podem ser adotadas para desenvolver a governança na organização. Assim, a maior adesão a essas práticas indicaria a possibilidade de também haver mais governança na organização. Dessa forma, atribuiu-se maior valor às respostas que indicavam maior adoção dos controles descritos em cada assertiva, e menor valor àquelas que apontavam menor adoção desses controles, com as seguintes observações:*

78.1. Dentre as respostas “Decidiu adotá-lo” e “Não atende e não deliberou a respeito”, atribuiu-se maior valor à primeira, seguindo-se a mesma lógica utilizada nos questionários dos levantamentos de governança de pessoas (Acórdão 3.023/2013) e de governança e gestão das aquisições de 2013 (TC 025.068/2013-0, ainda não apreciado). Entende-se que a opção “Decidiu adotá-lo” indica, comparativamente à resposta “Não atende e não deliberou a respeito”, mais avanço na implementação do controle, tendo em vista declarar que foi tomada uma decisão formal de aderir à boa prática;

78.2. Às respostas “Não atende porque o custo-benefício é desfavorável” e “Não atende porque há impossibilidade legal de adotá-lo” foi atribuído valor semelhante ao da opção “Atende em grande parte ou totalmente”. Considerou-se que, para atender aos critérios desses dois tipos de respostas, a organização tenha realizado adequada avaliação de riscos, a qual apontou a não necessidade do controle sugerido na assertiva. Assim, a não adoção do controle contribuiria efetivamente para a boa governança, tendo em vista a realização de adequado gerenciamento de riscos, evitando a implantação de controles desnecessários e o consequente desperdício de recursos.

79. Ante os critérios supracitados, as respostas foram ordenadas, em ordem crescente de valor, da seguinte forma:

1º - Não atende e não deliberou a respeito;

2º - Decidiu adotá-lo;

3º - Atende em menor parte;

4º - Atende em parte;

5º - Atende em grande parte ou totalmente.

5º - Não atende porque o custo-benefício é desfavorável;

5º - Não atende porque há impossibilidade legal de adotá-lo;

80. Além das respostas às assertivas principais do questionário, foram analisadas também as opções de resposta para as questões condicionadas, as quais eram apresentadas ao respondente somente no caso de ele assinalar a opção “atende em menor parte”, “atende em parte”, ou “atende em grande parte ou totalmente”. Eram elas:

80.1. Este item não está formalizado e não é avaliado periodicamente em auditoria;

80.2. Este item está formalizado, mas não é avaliado periodicamente em auditoria;

80.3. Este item não está formalizado, mas é avaliado periodicamente em auditoria;

80.4. Este item está formalizado e é avaliado periodicamente em auditoria.

81. Conforme descrito nos itens 53 a 54, as questões condicionadas foram aplicadas com o objetivo principal de aferir o nível de formalização e de auditoria do item abordado. Para isso, considerou-se que:

81.1. A organização que respondesse que “o controle está formalizado” teria identificado o documento formal que define o item de controle e atribui responsabilidade e periodicidade de execução;

81.2. A organização que respondesse que “o controle é periodicamente avaliado em auditoria” teria identificado o(s) relatório(s) de auditoria onde consta a avaliação do controle sugerido na assertiva.

82. Na análise das respostas às perguntas condicionadas, admitiram-se as premissas a seguir.

82.1. Comparando o controle formalizado com o não formalizado, deveria ser atribuído maior valor à resposta que declarasse o controle como formalizado. Esse entendimento foi no sentido de que:

82.1.1. Controles formalizados tornam-se critérios formais de auditoria, viabilizando o monitoramento, a avaliação e o aprimoramento contínuo desses controles;

82.1.2. A execução de controles formalizados não está sujeita à vontade de pessoas específicas, pois se torna regra na organização, com processos, papéis e responsabilidades definidos;

82.1.3. A ausência de formalização de um processo aumenta o risco de que o processo seja executado de forma não padronizada na organização. Assim, eventuais sucessos em sua execução nem sempre podem ser repetidos, sendo que execuções com falhas podem vir a ser repetidas, por desconhecimento dos pontos de falha pelos executores; e

82.1.4. Organizações cujos controles estão formalizados têm geralmente maior nível de capacidade. Por exemplo, a norma da ISO/IEC 15504, que define os níveis de capacidade de processos, utiliza a definição do processo estabelecido (definido e implantado) como exigência para avanço na escala de capacidade.

82.2. Comparando o controle ‘somente formalizado’ com o ‘formalizado e periodicamente auditado’ ou ‘somente auditado’, atribuiu-se maior valor aos últimos. Considerou-se que a **auditoria do controle é fator fundamental no aprimoramento da governança**, tendo em vista que a auditoria avalia a eficácia dos controles internos existentes, ou seja, verifica se os controles implantados são necessários e adequados para mitigar os riscos relevantes, capazes de impactar os objetivos da organização.

83. Usando os critérios de valoração descritos acima, as respostas às questões condicionadas foram ordenadas, em ordem crescente de valor, da seguinte forma:

1º - Este item não está formalizado e não é avaliado periodicamente em auditoria;

2º - Este item está formalizado, mas não é avaliado periodicamente em auditoria;

3º - Este item não está formalizado, mas é avaliado periodicamente em auditoria;

4º - Este item está formalizado e é avaliado periodicamente em auditoria.

84. Somando-se os critérios de valoração aplicados às assertivas principais com os definidos para as questões condicionadas, têm-se a ordem crescente de valoração das respostas representada na Figura 2.

CATEGORIA DE RESPOSTA	RESPOSTAS ÀS PERGUNTAS CONDICIONADAS	
1 <sup>a</sup> - Não atende e não deliberou a respeito	Não há	Não há
2 <sup>a</sup> - Decidiu adotá-lo	Não há	Não há
3 <sup>a</sup> - Atende em menor parte	Não está formalizado	Não é periodicamente auditado
4 <sup>a</sup> - Atende em menor parte	Está formalizado	Não é periodicamente auditado
5 <sup>a</sup> - Atende em menor parte	Não está formalizado	É periodicamente auditado
6 <sup>a</sup> - Atende em menor parte	Está formalizado	É periodicamente auditado
7 <sup>a</sup> - Atende em parte	Não está formalizado	Não é periodicamente auditado
8 <sup>a</sup> - Atende em parte	Está formalizado	Não é periodicamente auditado
9 <sup>a</sup> - Atende em parte	Não está formalizado	É periodicamente auditado
10 <sup>a</sup> - Atende em parte	Está formalizado	É periodicamente auditado
11 <sup>a</sup> - Atende em grande parte ou totalmente	Não está formalizado	Não é periodicamente auditado
12 <sup>a</sup> - Atende em grande parte ou totalmente	Está formalizado	Não é periodicamente auditado
13 <sup>a</sup> - Atende em grande parte ou totalmente	Não está formalizado	É periodicamente auditado
14 <sup>a</sup> - Atende em grande parte ou totalmente	Está formalizado	É periodicamente auditado
14 <sup>a</sup> - Não atende porque há impossibilidade legal de adotá-lo	Não há	Não há
14 <sup>a</sup> - Não atende porque o custo-benefício é desfavorável	Não há	Não há

*Figura 2 - Ordem crescente de valoração das respostas do questionário*

85. Para apresentar os dados de forma mais clara, optou-se por categorizar as respostas em três níveis, chamados de “estágios de capacidade”, conforme modelo seguido em levantamentos anteriores realizados pelo TCU. Assim, foram definidos três estágios de capacidade: inicial, intermediária e aprimorada. Posteriormente, dividiu-se o estágio inicial em três subníveis (*Inexistente*, *Insuficiente* e *Iniciando*), a fim de possibilitar melhor diferenciação entre os respondentes.

86. A Figura 3 mostra a categorização das respostas nos estágios de capacidade.

<b>INICIAL</b>				
<b>Inexistente</b>	<b>Insuficiente</b>	<b>Iniciando</b>	<b>Intermediária</b>	<b>Aprimorada</b>
Não atende e não deliberou	Atende menor parte ( ) ( )	Atende menor parte ( ) (A)	Atende parte ( ) (A)	Atende maior parte ( ) (A)
Decidiu adotá-lo	Atende menor parte (F) ( )	Atende menor parte (F) (A)	Atende parte (F) (A)	Atende maior parte (F) (A)
		Atende parte ( ) ( )	Atende maior parte ( ) ( )	Não Atende - impedimento legal
		Atende parte (F) ( )	Atende maior parte (F) ( )	Não Atende - custo-benefício

LEGENDA:

- ( ) ( ) - Este item não está formalizado e não é avaliado periodicamente em auditoria
- (F) ( ) - Este item está formalizado, mas não é avaliado periodicamente em auditoria
- ( ) (A) - Este item não está formalizado, mas é avaliado periodicamente em auditoria
- (F) (A) - Este item está formalizado e é avaliado periodicamente em auditoria

*Figura 3 - Categorização das respostas*

87. Para realizar a categorização mostrada na Figura 3, utilizou-se a lógica a seguir:

87.1. Estágio de capacidade *Inexistente* - Foram classificadas nesse estágio as respostas do tipo “Não atende e não deliberou a respeito” e “Decidiu adotá-lo”. Essa classificação decorre do fato de que tais respostas declararam a inexistência do controle proposto;

87.2. Estágio de capacidade *Insuficiente* - nesse estágio foi classificado a alternativa do tipo “Atende em menor parte” seguida de resposta às questões condicionadas como “Este item não está formalizado e não é avaliado periodicamente em auditoria” ou “Este item está formalizado, mas não

é avaliado periodicamente em auditoria” (Figura 3). Considerou-se que essas respostas indicam a insuficiência do controle proposto em mitigar riscos relevantes, tendo em vista o baixo nível de adoção e a ausência de auditoria que avalie sua eficácia e recomende melhorias necessárias;

87.3. *Estágio de capacidade Iniciando* - nesse estágio, foram classificadas as alternativas:

87.3.1. “Atende em menor parte”, seguida de resposta às questões condicionadas como “Este item não está formalizado, mas é avaliado periodicamente em auditoria” ou “Este item está formalizado e é avaliado periodicamente em auditoria” (Figura 3). Considerou-se que esse tipo de resposta indica o início da adoção do controle, com o diferencial da segurança proporcionada pela existência de auditoria periódica, a qual contribui para elevar a qualidade do controle, potencializando os resultados decorrentes da sua implementação;

87.3.2. “Atende em parte”, seguida de resposta às questões condicionadas como “Este item não está formalizado e não é avaliado periodicamente em auditoria” ou “Este item está formalizado, mas não é avaliado periodicamente em auditoria” (Figura 3). Entendeu-se que, apesar do nível de adoção mediano do controle, a ausência de auditoria periódica impede que haja segurança razoável sobre a utilidade e eficácia desse controle adotado, o que faz com que não fosse considerado na faixa intermediária.

87.4. *Estágio de capacidade Intermediária* - nesse estágio, foram classificadas as respostas do tipo:

87.4.1. “Atende em parte”, seguida de resposta às questões condicionadas como “Este item não está formalizado, mas é avaliado periodicamente em auditoria” ou “Este item está formalizado e é avaliado periodicamente em auditoria” (Figura 3). Considerou-se, neste caso, o nível intermediário de adoção do controle e a existência de auditoria periódica;

87.4.2. “Atende em grande parte ou totalmente”, seguida de resposta às questões condicionadas como “Este item não está formalizado e não é avaliado periodicamente em auditoria” ou “Este item está formalizado, mas não é avaliado periodicamente em auditoria” (Figura 3). Neste estágio, entende-se que houve a implementação efetiva do controle, mas com ausência de auditoria periódica que assegure razoavelmente a sua eficácia.

87.5. *Estágio de capacidade Aprimorada* - nesse estágio, considera-se que o controle, além de repetível é está no nível de eficácia adequado, garantido pela avaliação da auditoria. Ou, como segunda alternativa, considera-se que o controle compôs pauta da avaliação de riscos da organização e foi adequadamente descartado. Dessa forma, foram classificadas, nessa categoria, as respostas do tipo:

87.5.1. “Atende em grande parte ou totalmente”, seguida de resposta às questões condicionadas como “Este item não está formalizado, mas é avaliado periodicamente em auditoria” ou “Este item está formalizado e é avaliado periodicamente em auditoria” (Figura 3). Entende-se que, além da implementação efetiva do controle, há também a razoável segurança da sua utilidade e eficácia, devido à atuação da auditoria periódica;

87.5.2. “Não atende porque há impossibilidade legal de adotá-lo” e “Não atende porque o custo-benefício é desfavorável”. Conforme explicado no item 64.2, entende-se que esses tipos de respostas têm o mesmo grau de valor da alternativa “Atende em grande parte ou totalmente”.

88. Após a categorização, deu-se início à análise estatística dos dados, a qual exigiu a conversão das respostas em valores numéricos entre 0 e 1. A equipe optou por iniciar a conversão utilizando-se da lógica usada em levantamentos anteriores realizados pelo TCU, como o de governança de pessoas (Acórdão 3.023/2013-Plenário) e do de governança das aquisições de 2013 (TC 025.068/2013-0, ainda não apreciado).

89. A Figura 4 mostra os valores atribuídos a cada tipo de resposta do questionário e a classificação das respostas em estágios de capacidade, segundo a lógica que será explicada a seguir.

CATEGORIA DE RESPOSTA	RESPOSTAS ÀS PERGUNTAS CONDICIONAIS		ESTÁGIO DE CAPACIDADE	VALOR ATRIBUÍDO
Não atende e não deliberou a respeito	Não há	Não há	Inexistente	0
Decidiu adotá-lo	Não há	Não há		0,03
Atende em menor parte	Não está formalizado	Não é periodicamente auditado	Insuficiente	0,07
Atende em menor parte	Está formalizado	Não é periodicamente auditado		0,11
Atende em menor parte	Não está formalizado	É periodicamente auditado		0,16
Atende em menor parte	Está formalizado	É periodicamente auditado	Iniciando	0,21
Atende em parte	Não está formalizado	Não é periodicamente auditado		0,27
Atende em parte	Está formalizado	Não é periodicamente auditado		0,33
Atende em parte	Não está formalizado	É periodicamente auditado		0,4
Atende em parte	Está formalizado	É periodicamente auditado	Intermediária	0,48
Atende em grande parte ou totalmente	Não está formalizado	Não é periodicamente auditado		0,56
Atende em grande parte ou totalmente	Está formalizado	Não é periodicamente auditado		0,66
Atende em grande parte ou totalmente	Não está formalizado	É periodicamente auditado		0,77
Atende em grande parte ou totalmente	Está formalizado	É periodicamente auditado	Aprimorada	1
Não atende porque há impossibilidade legal de adotá-lo	Não há	Não há		1
Não atende porque o custo-benefício é desfavorável	Não há	Não há		1

**Figura 4 - Valores atribuídos às respostas do questionário**

90. Primeiramente, atribui-se valor de:

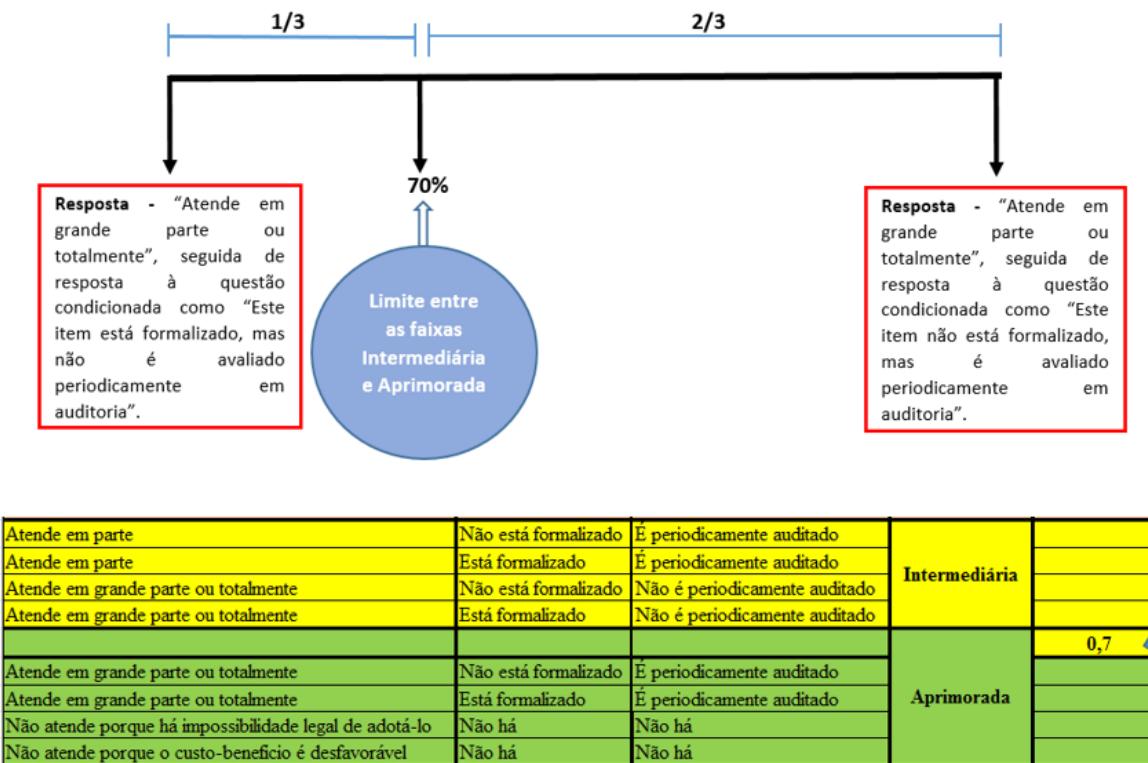
90.1. 0,4 ao limite inferior do faixa (estágio de capacidade) Intermediária, que equivale à resposta “Atende em parte”, seguida de resposta à questão condicionada como “Este item não está formalizado, mas é avaliado periodicamente em auditoria”. Assim, as respostas com valores menores que 40% seriam classificadas no estágio inicial;

90.2. Valor 0 para o limite inferior da faixa Inicial, que equivale à resposta “Não atende e não deliberou a respeito”;

90.3. Valor 1 ao limite superior da faixa Aprimorada, que equivale à resposta “Atende em grande parte ou totalmente”, seguida de resposta à questão condicionada como “Este item está formalizado e é avaliado periodicamente em auditoria”; e às respostas do tipo “Não atende porque há impossibilidade legal de adotá-lo” e “Não atende porque o custo-benefício é desfavorável”.

91. Após a delimitação dos extremos e do início da faixa Intermediária, a equipe estabeleceu que o final da faixa intermediária fosse o ponto médio entre 0,4 e 1,00: 0,70 (70%), fixando-se assim a faixa aprimorada entre 70 e 100%. Decidiu-se ainda que o limite de 70% - limite inferior da faixa Aprimorada - não coincidiria com o valor atribuído à resposta “Atende em grande parte ou totalmente (seguida de resposta à questão condicionada como “Este item não está formalizado, mas é avaliado periodicamente em auditoria”). Esta decisão decorreu do fato de que essa escolha acarretaria percepção de que as organizações deveriam ter todos os controles em nível aprimorado para serem aprimoradas, opção que se entendeu não adequada para este momento.

92. A Figura 5 ilustra a lógica utilizada para estabelecer o limite entre as faixas Intermediária e Aprimorada.

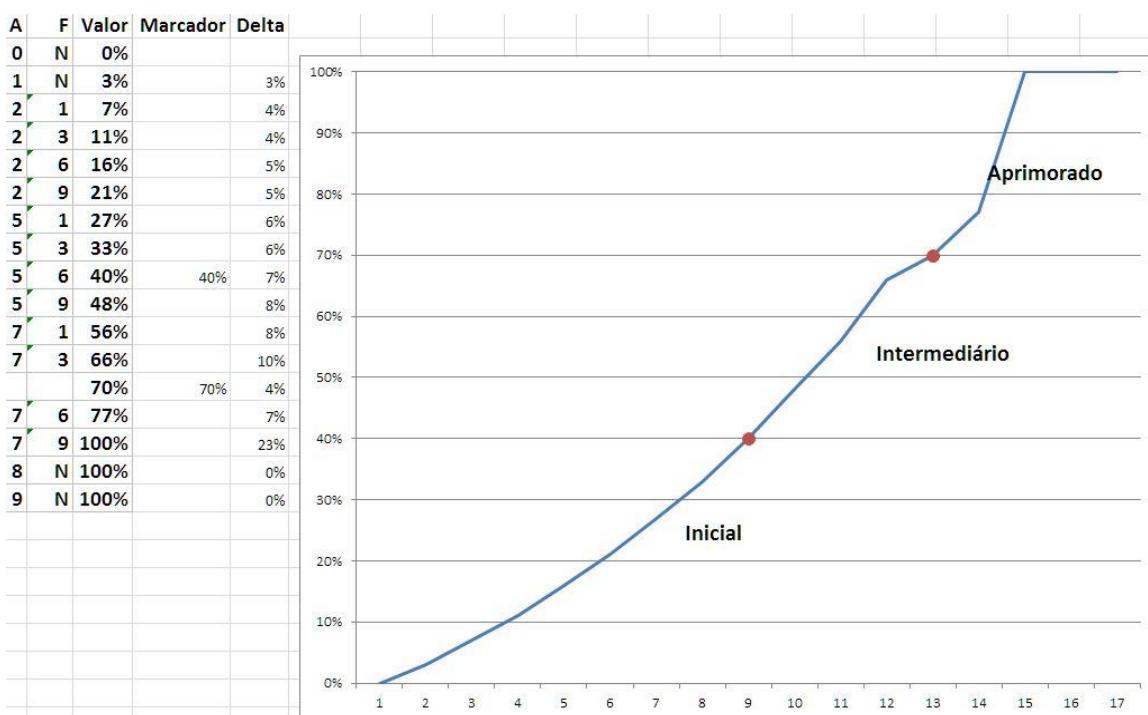


**Figura 5 - Limite entre as faixas Intermediária e Aprimorada**

93. Observa-se, na Figura 5, que se propôs que o limite de 70% ficasse situado mais próximo do valor do último tipo de resposta da faixa Intermediária (Atende em grande parte ou totalmente, está formalizado e não é periodicamente auditado) do que da primeira resposta da faixa Aprimorada (Atende em grande parte ou totalmente, não está formalizado e é periodicamente auditado). Assim, incluiu-se um “degrau” fictício entre essas respostas antes de se proceder ao próximo passo, que foi a utilização da função exponencial. Essa premissa permite que, quando calculado o somatório dos valores de resposta de todas as assertivas do questionário, seja possível classificar, na faixa aprimorada, organizações que tenham grande parte das respostas na faixa Intermediária e pequena parte na faixa Aprimorada. Ou seja, impede que sejam classificadas na faixa Aprimorada somente organizações que auditem todos os seus controles internos (o que vai de encontro à relação custo-benefício da auditoria).

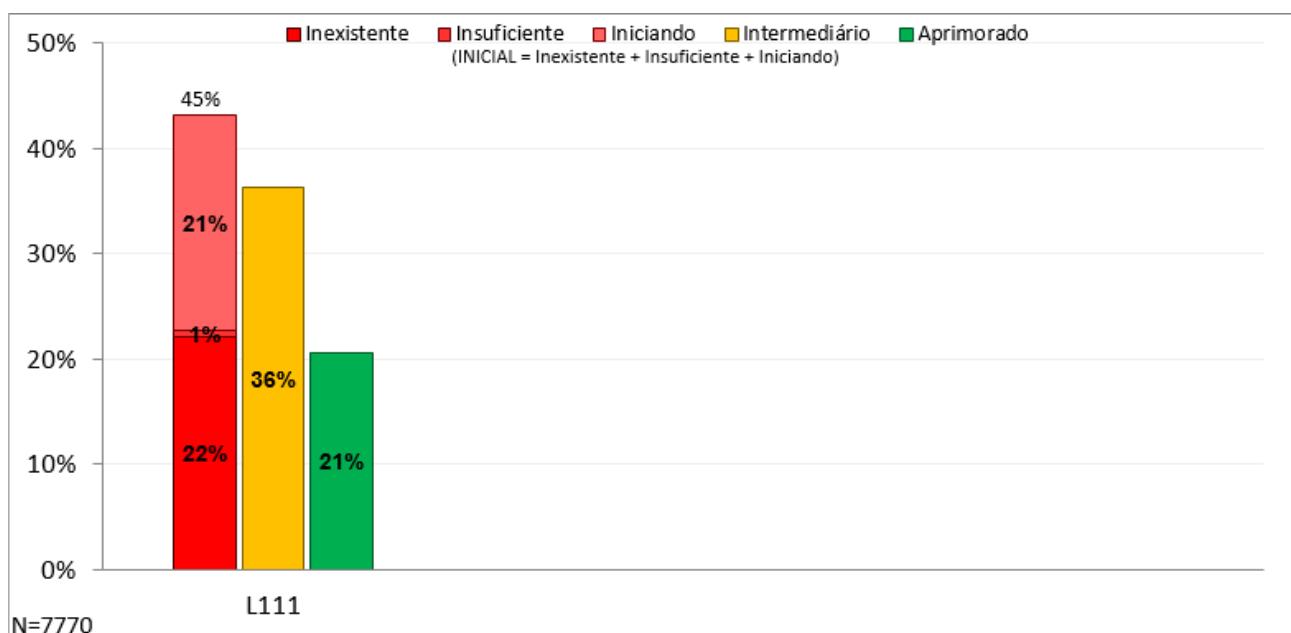
94. Fixados os valores 0, 0,4, 0,7 e 1, os valores das demais respostas foram calculados utilizando-se de função exponencial crescente, representada na Figura 6. A equipe entendeu ser necessário atribuir valores que representassem o esforço exponencial que a organização supostamente teria que fazer para avançar nos estágios de capacidade. Observa-se que essa premissa se alinha com a semântica das respostas: não pratica, decidiu praticar, pratica até 15% (pouco), pratica entre 15% e 85% (bastante) e pratica em mais de 85% (praticamente sempre).

95. Feita a escolha dos valores para cada categoria de resposta, os intervalos dos estágios de capacidade ficaram definidos da seguinte forma: Inicial, de 0 a 39,99%; Intermediária, de 40 a 69,99%; e Aprimorada, de 70 a 100%; e conforme supracitado, o estágio Inicial, que foi subdividido em 3 níveis, teria as subcategorias Inexistente, de 0 a 6,99%, Insuficiente, de 7 a 15,99%, e Iniciando, de 16 a 39,99% (Figura 4). Com isso, tornou-se possível a classificação das organizações respondentes, nos estágios de capacidade, de acordo com as respostas dadas a cada item de controle (assertiva) do questionário.



**Figura 6 - Curva exponencial utilizada para cálculo de valores**

96. A Figura 7 mostra um exemplo de representação gráfica das respostas das organizações ao item de controle L1.1.1 - assertiva “As características e competências desejáveis ou necessárias a membros da alta administração e de conselhos ou colegiado superior estão identificadas (\*D)”. Observa-se, por exemplo, que, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito, 45% das organizações estariam no estágio de capacidade inicial, sendo que 22% dessas declararam que não atendem ao controle (estágio de capacidade inexistente).



**Figura 7 - Capacidade no item de controle L1.1.1 (todas as organizações)**

97. Com o objetivo de apresentar os resultados do levantamento não somente por cada assertiva do questionário, mas também por grupos de assertivas, a equipe utilizou o método de análise fatorial para construir agregadores de informação, que indicam a capacidade na unidade agregada.

98. Por exemplo, para apresentação dos resultados de governança pública, foi aplicada análise fatorial para obter os valores (capacidades) em cada prática e em cada mecanismo do questionário (Figura 1). O mesmo método foi utilizado na exposição dos resultados do questionário de governança e gestão das aquisições, agrupando-se as assertivas conforme a estrutura do modelo de autoavaliação simplificado.

99. O método utilizado para cálculo dos valores está descrito com maiores detalhes nos apêndices I e II deste relatório. Em síntese, para obter os valores (capacidades) em cada prática do questionário de governança pública e mecanismos do questionário de governança e gestão das aquisições, foi aplicado o método de análise fatorial dos valores obtidos nos itens de controle da respectiva prática/mecanismo.

100. A Figura 8 traz um exemplo de representação gráfica das capacidades das organizações na prática L1.1 (questionário de governança pública), seguida das capacidades em cada item de controle que compõem essa prática. Observa-se, por exemplo, que, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito, 21% das organizações estariam no estágio de capacidade aprimorada na prática L1.1.

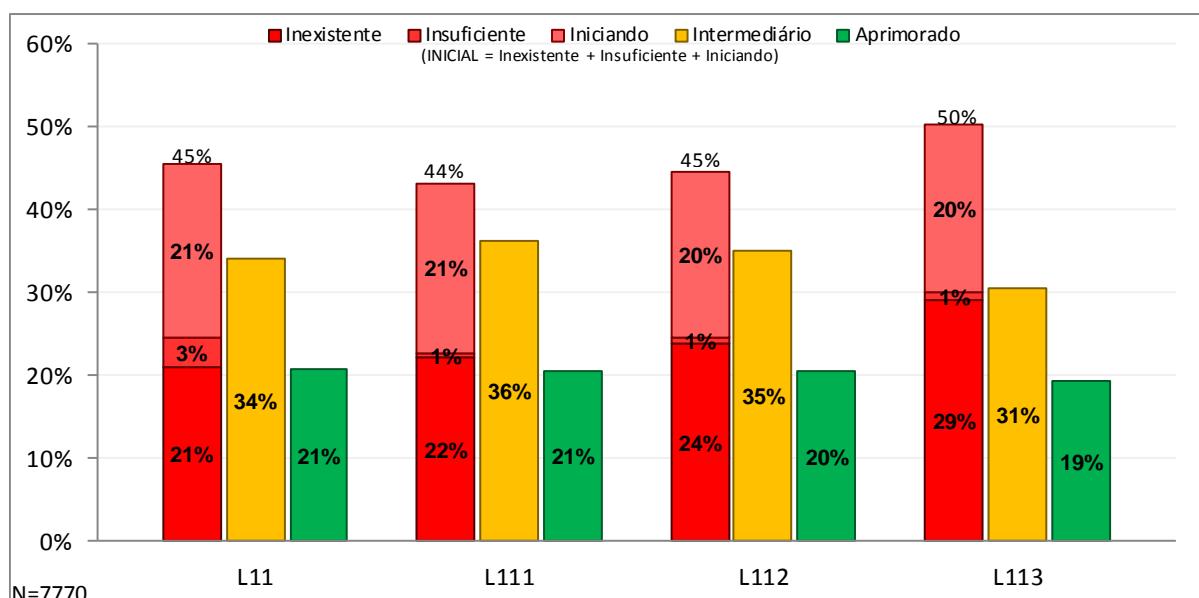
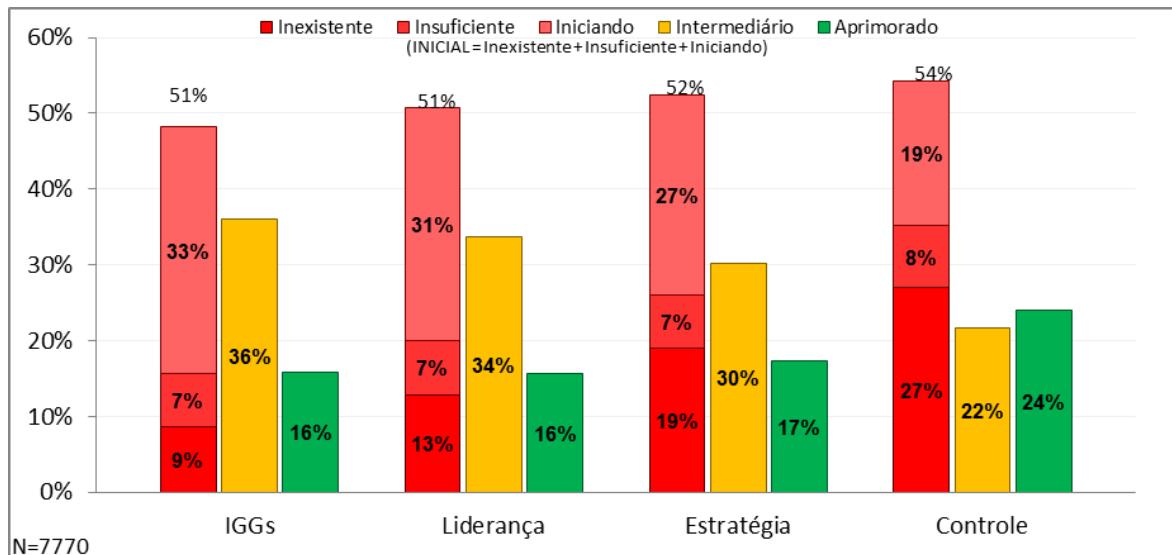


Figura 8 - Capacidade na prática L1.1 (todas as organizações)

101. A Figura 9 - Capacidade em “Governança Pública” (todas as organizações) ilustra a representação gráfica das capacidades das organizações em Governança Pública, seguida das capacidades nos mecanismos Liderança, Estratégia e Controle. Observa-se, por exemplo, que, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito, 51% (considerando todas as organizações) estariam no estágio de capacidade inicial.



**Figura 9 - Capacidade em “Governança Pública” (todas as organizações)**

102. Optou-se, neste relatório, por analisar descritivamente somente as práticas comuns entre os questionários simplificados e completos, tornando-se possível assim uma análise comparativa entre todas as organizações respondentes. Registre-se que, com esta opção, a análise se restringe às práticas consideradas (pela equipe e pelos participantes dos painéis) mais básicas.

103. Sem embargo, os resultados das questões constantes apenas nos questionários completos serão apresentados nos relatórios de feedback, a serem encaminhados a cada organização respondente, contendo sua avaliação individualizada e a comparação com os resultados consolidados do respectivo segmento de atuação, como forma de subsidiar o planejamento dessas organizações.

104. Devido a erros cometidos no processo de implementação dos questionários na ferramenta LimeSurvey®, a questão L1.4.3 do questionário simplificado de governança pública e as questões CGAPe 1.2, CIAPe 1.2, CIAG 1.11 e CIAS 1.6 do questionário de governança e gestão das aquisições ficaram incompletas, motivo pelo qual foram excluídas da análise. O item de controle L1.1.4 não constou da análise pois, conforme esclarecido por meio da pergunta da FAQ (peça 792), o item foi inserido inadvertidamente no questionário.

105. Também em decorrência de erros ocorridos na ferramenta de coleta de dados, os formulários de cinco organizações, listadas a seguir, foram recebidos com registros incompletos, o que obrigou a exclusão dessas organizações, do grupo considerado para as análises realizadas neste relatório.

105.1. Prefeitura Municipal de General Salgado - SP

105.2. Prefeitura Municipal de Lagoinha - SP

105.3. Prefeitura Municipal de Rorainópolis -RR

105.4. Polícia Civil do Distrito Federal

105.5. Prefeitura Municipal de Bandeira - MG

106. Mesmo assim, essas organizações receberão o relatório de feedback, com as informações das respostas que foram registradas sem problemas no LimeSurvey®.

107. Conforme exposto no item 11 do Apêndice II, os resultados da pesquisa realizada pela ouvidoria do TCU com 149 organizações respondentes apontaram que:

107.1. 27% das organizações declararam não terem identificado os documentos formais que definem os itens de controle para os quais a organização afirmou que estão formalizados; e

107.2. 34% afirmaram não terem identificado pelo menos um relatório de auditoria que evidencie a existência de auditoria do controle.

108. Tais resultados sugerem (sem inferência estatística) que pode ser considerável o número de organizações que afirmou existirem formalização e auditoria periódica para os controles explicitados nas assertivas, mas de fato não existirem.

109. Assim, é importante observar que, na análise do perfil de governança pública, os resultados da pesquisa da ouvidoria do TCU sugerem que a porcentagem de organizações classificadas no estágio de capacidade aprimorada (estágio que depende da auditoria do controle) pode ser menor do que o apresentado nos gráficos.

## 2 PERFIL DE GOVERNANÇA PÚBLICA

110. Os resultados apresentados nesta seção referem-se às respostas de 7.770 organizações ao questionário de governança pública (listadas na peça 800). Conforme explicado no item 23 deste relatório, das 12.319 organizações inicialmente selecionadas na fase de execução do levantamento, foram excluídas sessenta. Assim, o universo deste trabalho passou a ser de 12.259 organizações.

111. Das 12.259 organizações, 8.170 responderam ao questionário. Desses 8.170, 395 foram excluídas da análise por terem preenchido todas as assertivas de forma igual, com o mesmo tipo de respostas (peça 803). E, conforme item 91, em virtude de erros ocorridos na ferramenta de coleta de dados, os formulários de cinco organizações apresentaram registros incompletos e, em virtude disso, essas organizações foram excluídas da análise realizada neste relatório (peça 803). Assim, 7.770 organizações responderam ao questionário com respostas válidas.

112. As 7.770 organizações que responderam o questionário e cujas respostas foram consideradas válidas representam 63,38% da amostra selecionada (12.259 organizações). Na Figura 10, apresenta-se a distribuição dos respondentes por esfera e por região geográfica.

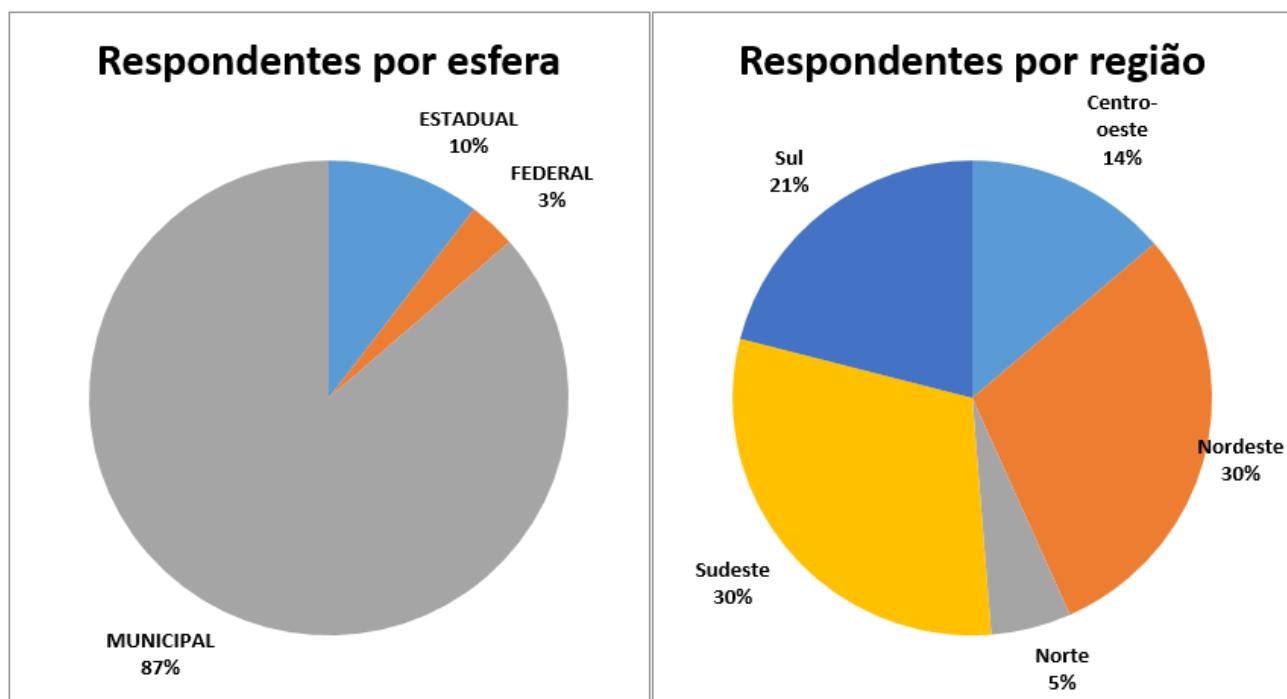


Figura 10 - Distribuição dos respondentes por grupo

113. A seguir, são apresentados os resultados do levantamento de governança pública por componentes e práticas, na mesma ordem em que esses aparecem nos questionários simplificados.

114. Destaque-se que as análises realizadas se baseiam nos dados declarados pelos respondentes e no método de classificação (estágios de capacidade) explicitado na seção 1.6 deste relatório.

115. Nos textos da análise, onde estiver escrito “**todas as organizações**”, leia-se “organizações públicas das três esferas - federal, estadual e municipal - cujas respostas foram consideradas válidas”. E, quando for citado “**organizações federais**”, leia-se “organizações públicas da esfera federal cujas respostas foram consideradas válidas”.

### 2.1 Liderança

116. De acordo com RBG:

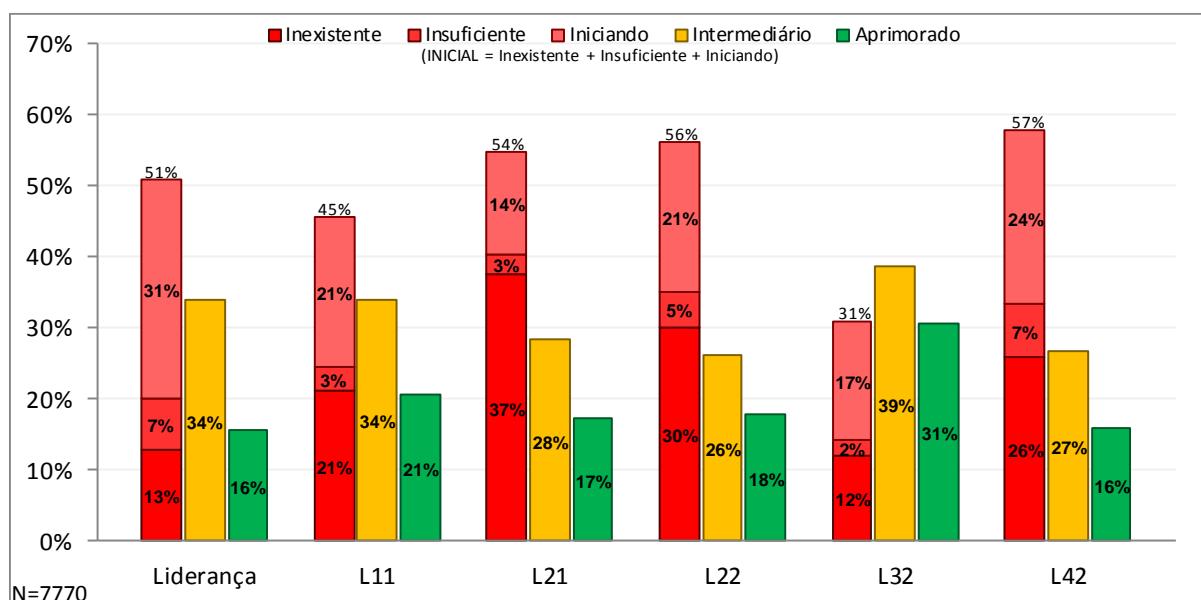
Liderança refere-se ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais

sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho.

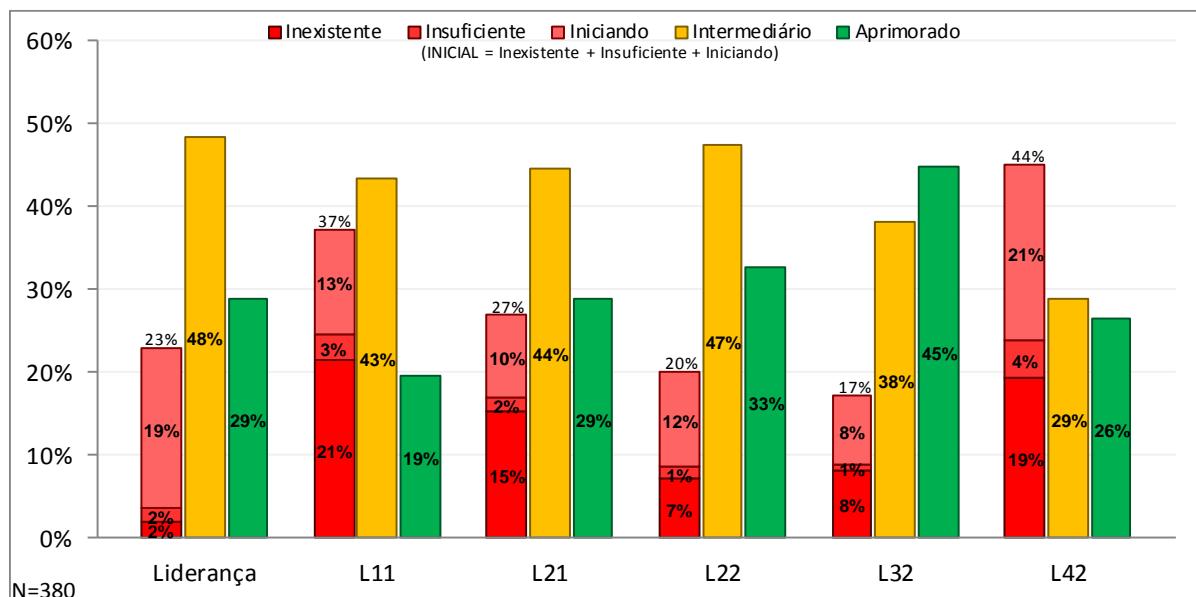
117. O mecanismo Liderança é formado por quatro componentes, e no questionário simplificado constam cinco de suas práticas:

- 117.1. Pessoas e competências (L1) - prática L1.1;
- 117.2. Princípios e comportamentos (L2) - práticas L2.1 e L2.2;
- 117.3. Liderança organizacional (L3) - prática L3.2; e
- 117.4. Sistema de Governança (L4) - prática L4.2.

118. A Figura 11 representa a distribuição de todas as organizações, por estágio de capacidade, no mecanismo Liderança, seguida da mesma distribuição pelas práticas que o compõem. A Figura 12 contém informação análoga, mas considerando apenas as organizações federais.



*Figura 11 - Capacidade em Liderança (todas as organizações)*



**Figura 12 - Capacidade em Liderança (organizações federais)**

119. Segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6, pode-se afirmar que 51% de todas as organizações estariam em estágio de capacidade inicial em Liderança (Figura 11). Esse resultado sugere baixo nível de capacidade da maioria das organizações em gerir por competências, em estabelecer mecanismos que reforcem princípios éticos, e em garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas, todos com respeito à alta administração e a conselhos ou colegiados superiores.

120. Considerando apenas as organizações federais, o cenário mostra-se mais positivo, tendo em vista que 23% estariam em estágio de capacidade inicial em Liderança (Figura 12) e a quase metade (48%) estaria em estágio de capacidade intermediária. Destacam-se o alto percentual de organizações (44%) no estágio inicial de capacidade na prática L4.2 - Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas (Figura 12) e na prática L1.1 (37%) - Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros da alta administração e de conselhos ou colegiado superior (Figura 12). Até os baixos números da prática L3.2 - Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos, com somente 17% das organizações em estágio inicial (L3.2 - Figura 12) são preocupantes, haja vista que se o alto escalão das organizações não se responsabiliza por guiar essas organizações, o risco de a organização não conseguir atingir os resultados esperados pode ser muito alto

121. Nos itens seguintes, são descritas as principais deficiências encontradas no mecanismo Liderança, detalhadas por cada prática incluída no questionário simplificado.

### 2.1.1 Componente L1 - Pessoas e Competências

#### 2.1.1.1 Prática L1.1 - Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros da alta administração e de conselhos ou colegiado superior

122. A prática L1.1 é formada pelos seguintes itens de controle (peça 795):

L1.1.1 As características e competências desejáveis ou necessárias a membros da alta administração e de conselhos ou colegiado superior estão identificadas (\*D);

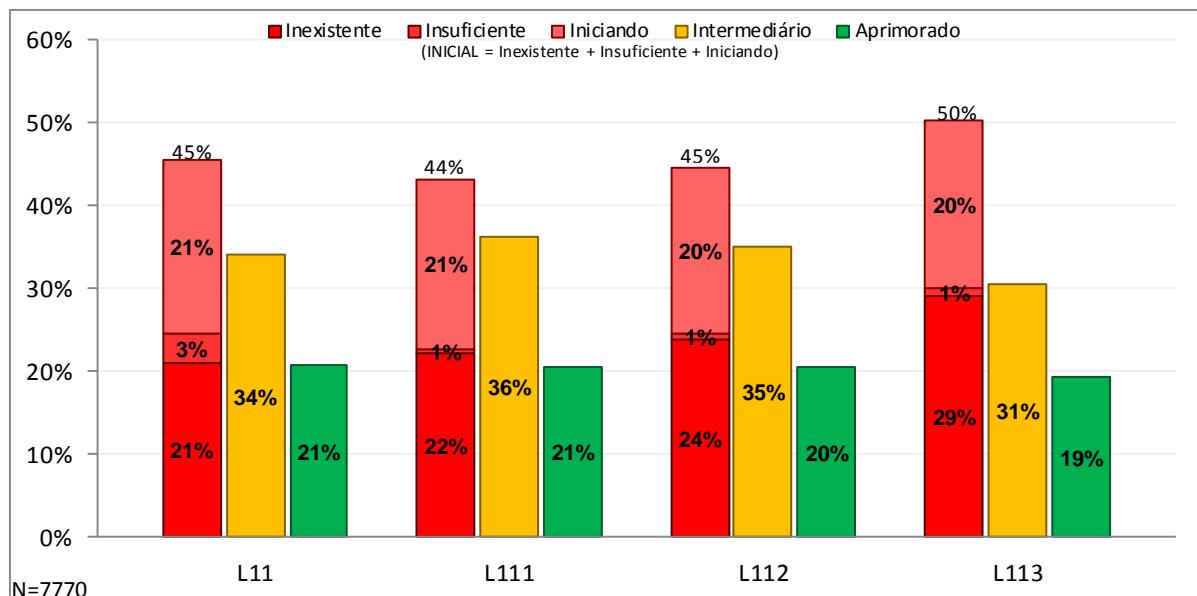
L1.1.2 Os critérios de seleção de membros da alta administração e de conselhos ou colegiado superior estão definidos (\*D);

L1.1.3 O processo de seleção de membros da alta administração e de conselhos ou colegiado superior está estabelecido e inclui ampla divulgação das características e competências requeridas, dos critérios de seleção e do processo de escolha (\*E);

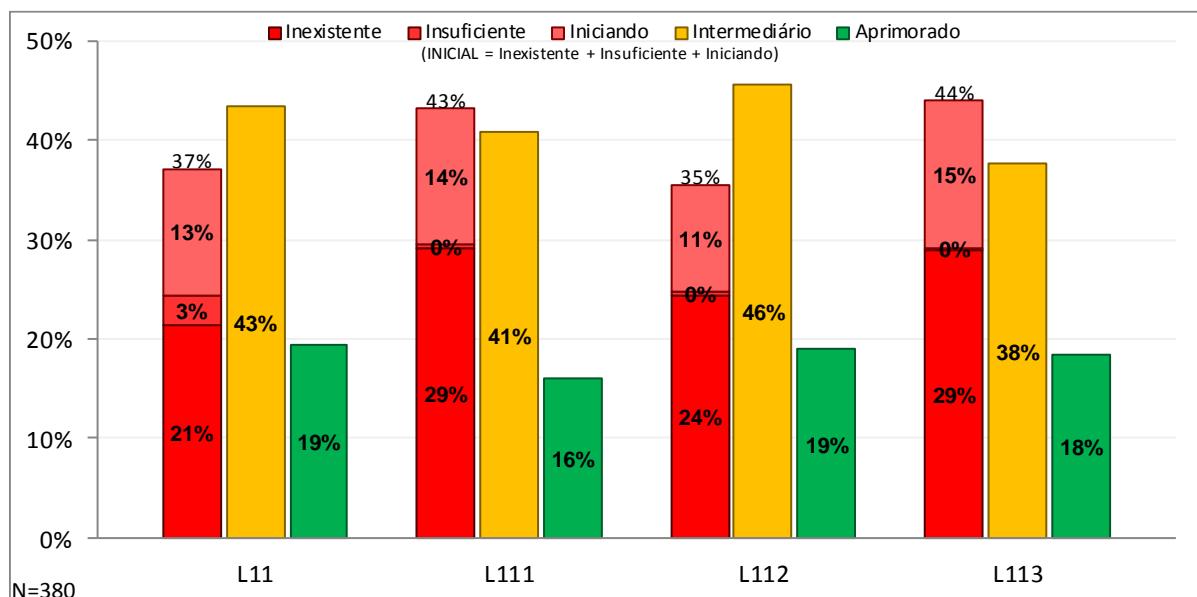
*L1.1.4 O processo de seleção de membros de conselhos ou colegiado superior está estabelecido e inclui ampla divulgação das características e competências requeridas, dos critérios de seleção e do processo de escolha (\*E).*

*122.1. O item de controle L1.1.4 foi retirado da análise, pois, conforme esclarecido por meio da pergunta 35 da FAQ (peça 792), o item não deveria constar do questionário.*

*123. A Figura 13 representa a distribuição de todas as organizações, por estágio de capacidade, na prática “Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros da alta administração e de conselhos ou colegiado superior”, seguida da distribuição de seus itens de controle. A Figura 14 contém informação análoga, mas considerando apenas as organizações federais.*



*Figura 13 - Capacidade na prática L1.1 (todas as organizações)*



*Figura 14 - Capacidade na prática L1.1 (organizações federais)*

*124. Observando as figuras acima, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6, tem-se que:*

124.1. 45% de todas as organizações estariam em estágio inicial na prática L1.1 - Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros da alta administração e de conselhos ou colegiado superior (Figura 13). Na esfera federal, o percentual de organizações no estágio inicial seria de 37% (Figura 14). Observa-se que a prática avalia a definição das competências necessárias para essas posições, bem como o processo para selecionar seus ocupantes. Dessa forma, esses resultados sugerem deficiências na seleção dos membros da alta administração e de conselhos ou colegiado, com potencial impacto em diversas áreas da organização, uma vez que gestores mal selecionados ou mal capacitados podem administrar a organização de forma ineficiente, alocando pessoas e recursos e tomando decisões estratégicas de forma equivocada. Além disso, limitações no processo de seleção desses gestores, como indefinição dos critérios e falta de transparência, pode interferir negativamente na imagem e credibilidade da organização.

124.2. Registre-se que a gestão de pessoas por competências é diretriz na Administração Pública Federal, tanto no poder executivo (Decreto 5.707/2006, art. 1º, III e art. 5º, III) quanto no poder judiciário (Lei 11.416/2010, art. 10 c/c art. 1º do anexo III da portaria conjunta STF/CNJ/STJ/CJF/TST/CSJT/STM/TJDFT 3/2007). Entretanto, como tais normativos não alcançam o mais alto escalão da Administração, não contribuem para elevar os percentuais apresentados, na faixa aprimorada (abaixo de 20%), em todos os itens de controle desta prática, para as organizações federais (Figura 14).

124.3. Considerando todas as organizações, também chamam à atenção os reduzidos percentuais no estágio de capacidade aprimorada em todos os itens de controle - por volta de 20% (Figura 13). Tais resultados indicam que um grande número de organizações pode estar adotando critérios subjetivos e não transparentes na seleção de seu alto escalão.

125. Pelo exposto, conclui-se que essa prática deve ser aperfeiçoada em toda a administração pública, de maneira a afastar riscos de práticas nepotistas e de seleção de pessoas sem a necessária competência para atuar nas instâncias internas de governança.

## 2.1.2 Componente L2 - Princípios e Comportamentos

2.1.2.1 Prática L2.1 - Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros da alta administração e dos conselhos ou colegiado superior.

126. A prática L2.1 é formada pelos seguintes itens de controle (peça 795):

L2.1.1 O código de ética e de conduta adotado é aplicável aos membros dos conselhos ou colegiado superior (\*E);

L2.1.2 O código de ética e de conduta adotado é aplicável aos membros da alta administração (\*E);

L2.1.3 O código de ética e de conduta adotado possui as seguintes características: (\*D);

a) detalha valores, princípios e comportamentos esperados dos agentes públicos;

b) define tratamento de conflitos de interesses;

c) estabelece a obrigatoriedade de manifestação e registro, de forma explícita e transparente, de aspectos que possam conduzir a conflito de interesse (p. ex., empregos anteriores, candidaturas a cargos eletivos, atividades políticas nos últimos cinco anos);

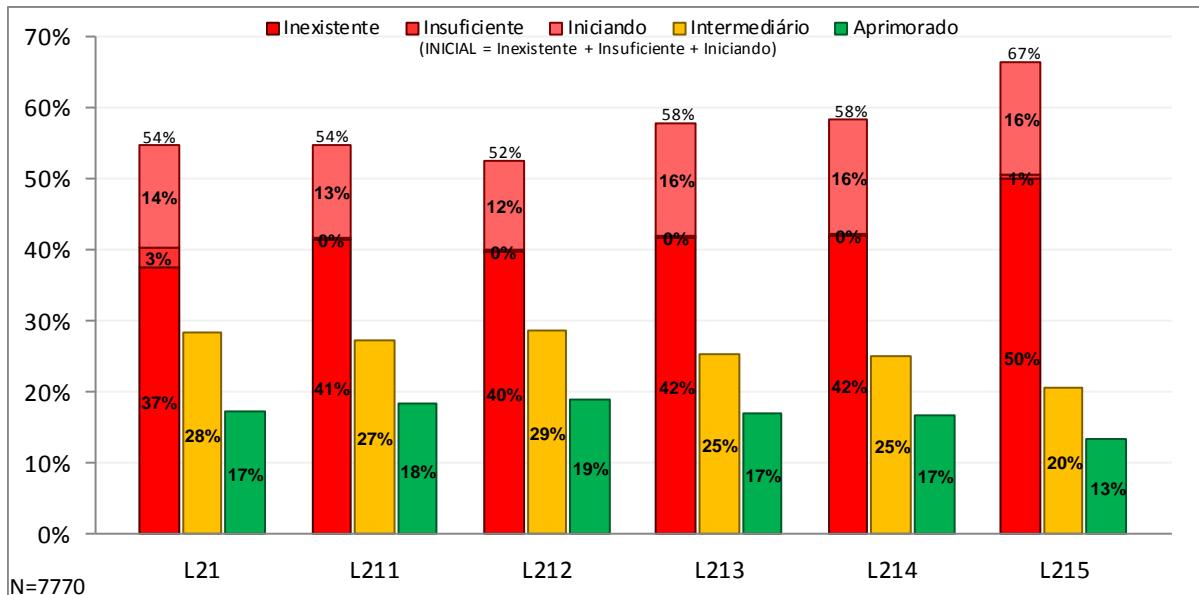
d) proíbe o recebimento de benefícios que possam, de forma efetiva ou potencial, influenciar, ou parecer influenciar, as ações da alta administração e dos membros da alta administração e de conselhos ou colegiado superior;

L2.1.4 O código de ética e de conduta adotado define: (\*D)

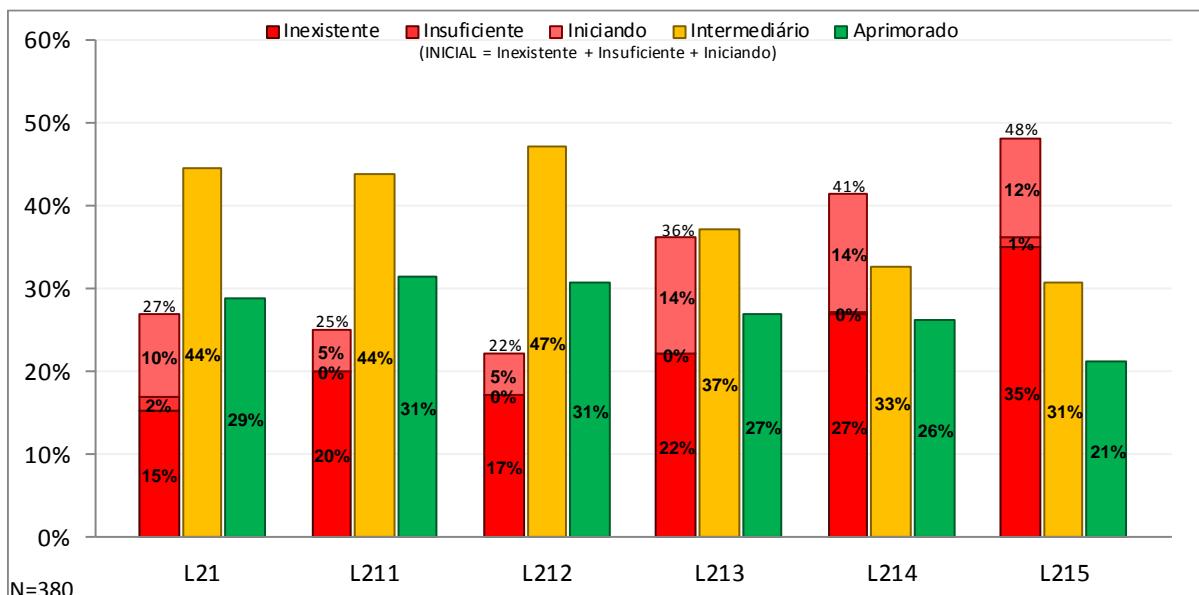
a) sanções cabíveis em caso de seu descumprimento;

- b) mecanismos de monitoramento e avaliação do seu cumprimento;
- c) papéis e responsabilidades dos envolvidos no monitoramento e na avaliação do comportamento de agentes públicos;
- 2.1.5 Ações de divulgação e promoção do conhecimento do código de ética e de conduta são efetivamente realizadas para seu público alvo (\*E).**

127. A Figura 15 representa a distribuição de **todas as organizações**, por estágio de capacidade, na prática “Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros da alta administração e dos conselhos ou colegiado superior”, seguida da distribuição de seus itens de controle. A Figura 16 contém informação análoga, mas considerando apenas as organizações federais:



**Figura 15 - Capacidade na prática L2.1 (todas as organizações)**



**Figura 16 - Capacidade na prática L2.1 (organizações federais)**

128. Observando as figuras acima, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6, tem-se que:

128.1. 54% de todas as organizações estariam em estágio inicial na prática L2.1 - Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros da alta administração e dos conselhos ou colegiado superior (Figura 15). Um código de ética define basicamente regras de conduta, deveres, impedimentos e formas de punição dos desvios dos integrantes de uma organização. O resultado apresentado no levantamento sugere que, em mais da metade de todas as organizações pesquisadas, o código de ética inexiste ou não contempla todos os requisitos e abrangência necessários. Esse panorama não contribui para mitigar o risco de haver desvios de conduta, falta de comprometimento com valores éticos, enfraquecimento da imagem da organização, e consequentes prejuízos no alcance de resultados e no atendimento ao interesse público.

128.2. No âmbito da APF, o percentual de organizações no estágio de capacidade inicial na prática L2.1, apesar de ser menor que o apresentado para todas as organizações, ainda é significativo - 27% (Figura 16), o que ocorre, em princípio, pela existência:

128.2.1. No poder executivo federal, do Código de Conduta da Alta Administração Federal;

128.2.2. No poder legislativo, do Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal, Resolução 20/ 1993, e da Câmara dos Deputados Federais, Resolução 25/2001; e

128.2.3. No poder judiciário, do Código de Ética da Magistratura Nacional.

128.3. 41% dos dirigentes máximos de todas as organizações declararam que o código de ética e de conduta adotado não é aplicável aos membros dos conselhos ou colegiado superior (L2.1.1- Figura 15), e 40% afirmaram que o código não é aplicável aos membros da alta administração (L2.1.2- Figura 15). Esse resultado sugere que quase metade das organizações não estabelecem controles para motivar e reforçar o comportamento ético dos seus dirigentes. Nas organizações federais, isso ocorre em 20% e 17% dos respondentes, respectivamente (L2.1.1 e L2.1.2 -Figura 16).

128.4. Em 42% de todas as organizações públicas, não existe código de ética, ou, quando existe, este não contempla os requisitos necessários à sua efetividade (L2.1.3 e L2.1.4 - Figura 15).

128.5. 50% de todas as organizações e 35% das organizações federais declararam que não realizam ações de divulgação e promoção do conhecimento do código de ética e conduta (L2.1.5 - Figura 15 e Figura 16). Esses números sugerem que, nessas organizações, não existe código de ética, ou, quando existe, não é divulgado para o público alvo, o que reduz a eficácia sensivelmente do documento.

129. Pelo exposto, conclui-se que essa prática deve ser aperfeiçoada em toda a administração pública, e as consequências das deficiências relatadas nesta prática podem ser observadas em excerto do relatório que fundamentou o Acórdão 3.023/2013-Plenário (in verbis):

66. Agir no interesse público requer forte comprometimento com integridade e valores éticos, de modo que a sociedade confie que os recursos públicos estejam sendo geridos no seu exclusivo interesse. Para isso, é essencial que as organizações públicas demonstrem estar sempre agindo estritamente no interesse público, assim como estabeleçam mecanismos para encorajar e reforçar esse comprometimento em todos os níveis (IFAC, 2013).

67. Nesse sentido, é prática-chave adotar código de ética que estabeleça valores e elevados padrões de comportamento, aplicáveis tanto aos membros da alta administração quanto às demais pessoas da organização (IFAC, 2001). Estratégias de comunicação e treinamento devem ser definidas, com o intuito de promover a disseminação e internalização dos valores e padrões estabelecidos. Também é importante haver supervisão e sanção para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações dos agentes públicos.

**68. Ressalte-se que comportamentos, reais ou percebidos, em conflito com o interesse público podem causar severo impacto na credibilidade da organização, entre outras consequências, como:**

- a) redução da capacidade de atrair e manter uma força de trabalho efetiva;
- b) redução da capacidade de cumprir suas metas, em função do tempo demandado para lidar com problemas de conduta; e
- c) indução de corrupção e descumprimento de normas. (grifamos)

**2.1.2.2 Prática L2.2 - Estabelecer mecanismos de controle para evitar que conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros da alta administração e dos conselhos ou colegiado superior.**

130. A prática L2.2 é formada pelos seguintes itens de controle (peça 795):

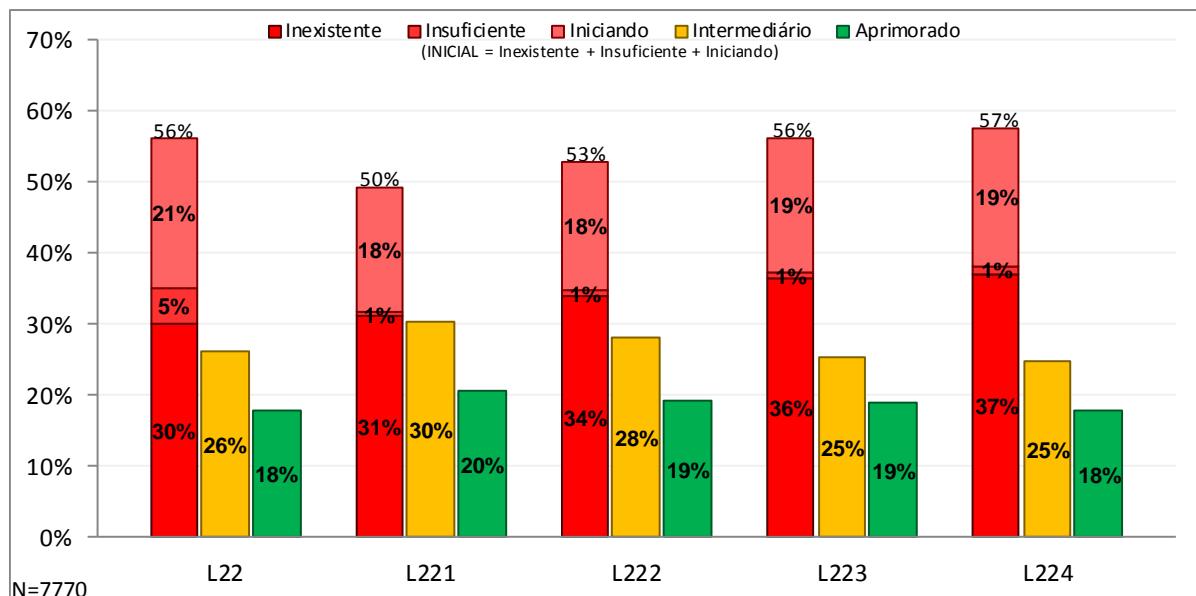
L2.2.1 Os mecanismos de controle para evitar que decisões e ações relevantes sejam tomadas com a participação de pessoas envolvidas em possíveis conflitos de interesse estão implantados (p. ex. normas antinepotismo) (\*E);

L2.2.2 Os mecanismos para receber e tratar denúncias, incluindo as relacionadas à violação do código de ética e, em especial conflitos de interesse, estão implantados (\*E);

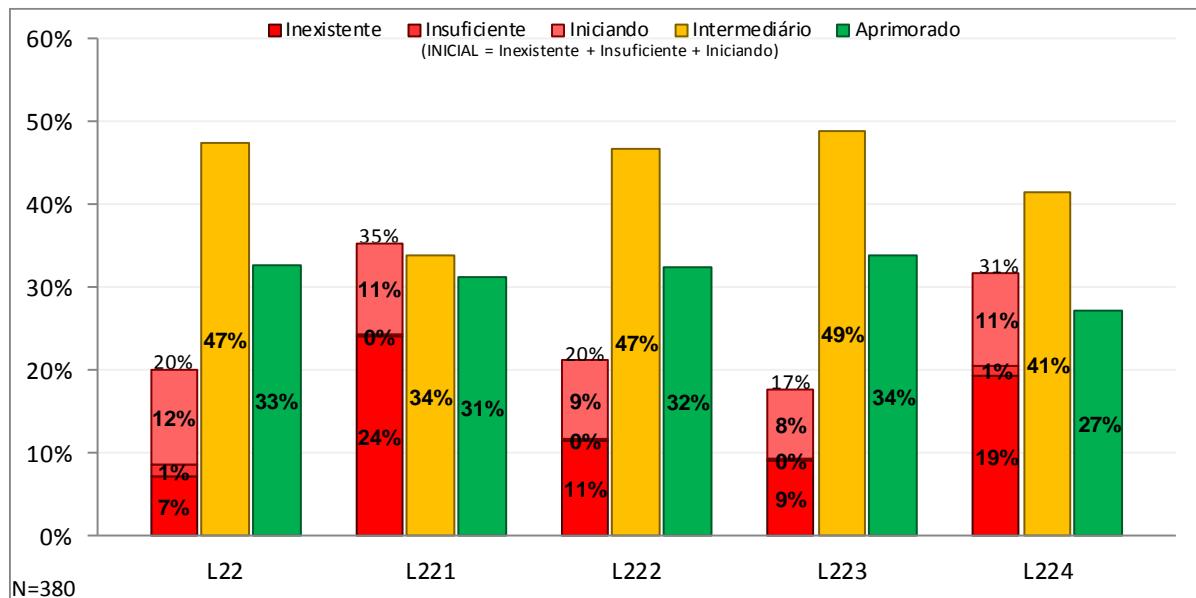
L2.2.3 Os mecanismos para submissão de denúncias diretamente às instâncias internas de governança estão implantados (p.ex. corregedoria, ouvidoria, comitê de ética, conselho) (\*E);

L2.2.4 Os mecanismos para acompanhamento de denúncias pelas partes interessadas estão implantados (\*E).

131. A Figura 17 representa a distribuição de todas as organizações, por estágio de capacidade, na prática “Estabelecer mecanismos de controle para evitar que conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros da alta administração e dos conselhos ou colegiado superior”, seguida da distribuição de seus itens de controle. A Figura 18 contém informação análoga, mas considerando apenas as organizações federais:



**Figura 17 - Capacidade na prática L2.2 (todas as organizações)**



**Figura 18 - Capacidade na prática L2.2 (organizações federais)**

132. Observando as figuras acima, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6, pode-se afirmar que:

132.1. 56% de todas as organizações estariam em estágio inicial na prática L22 - Estabelecer mecanismos de controle para evitar que conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros da alta administração e dos conselhos ou colegiado superior (Figura 17). Esse resultado sugere que, em mais da metade das organizações, não existem, ou são deficientes, os controles que mitiguem o risco de que os integrantes do alto escalão das organizações atuem vislumbrando interesse diverso do interesse público. Na APF, esse percentual diminui para 20%;

132.2. O conflito de interesse surge no momento em que o interesse privado se sobressai ao interesse público. Algumas diretrizes foram estabelecidas na tentativa de coibir essa prática, como a Lei 12.813/2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal e o Decreto 7.203/2010, que dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da APF. O STF ratificou a constitucionalidade das normas antinepotismo por meio da Súmula Vinculante 13, consolidando a proibição do nepotismo no Poder Público nas três esferas. Mesmo com essas diretrizes, em 24% das organizações federais (L2.2.1- Figura 18) e em 31% de todas as organizações (L2.2.1-Figura 17), os dirigentes máximos declararam a organização não possui controles para evitar que decisões e ações relevantes sejam tomadas com a participação de pessoas envolvidas em possíveis conflitos de interesse;

132.3. 34%, ou seja, mais de um terço de todas as organizações declararam não terem implantando mecanismos para receber ou tratar as denúncias (L2.2.2- Figura 17). Nessas organizações aumenta o risco de que possíveis desvios de conduta que acarretem conflitos de interesse ou violação do código de ética não sejam conhecidos e de que os infratores não sejam punidos. No âmbito federal, esse percentual é de 11% (L2.2.2 - Figura 18).

132.4. 56% de todas as organizações estariam em estágio inicial na implantação de mecanismos para a submissão de denúncias às instâncias internas de governança, como corregedorias, ouvidorias ou comitê de ética (L2.2.3 - Figura 17). Desses, 36% declararam que não possuem tais mecanismos (L2.2.3 - Figura 17). Esses resultados indicam que, em mais da metade das organizações em todo o Brasil, não existiriam instâncias para apurar os conflitos de interesse, ou, quando existem, ainda seriam inadequadas. Na APF, esses percentuais caem para 17% e 9%, respectivamente (L2.2.3 - Figura 18);

132.5. 57% de todas as organizações estariam em estágio inicial de capacidade em implantar mecanismos para acompanhamento das denúncias pelas partes interessadas (L2.2.4 - Figura 18). Desses, 37% declararam que não possuem tais mecanismos de acompanhamento (L2.2.4 - Figura 18). Considerando as organizações federais, os percentuais são de 31% e 19% respectivamente (L2.2.4 - Figura 18). Esse resultado vai de encontro ao amplo acesso à informação, direito de qualquer cidadão brasileiro, nos termos da Lei 12.527/2011.

133. Pelo exposto, conclui-se que essa prática deve ser aperfeiçoada em toda a administração pública.

### 2.1.3 Componente L3 - Princípios e Comportamentos

2.1.3.1 Prática L3.2 - Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos.

134. A prática L3.2 é formada pelos seguintes itens de controle (peça 795):

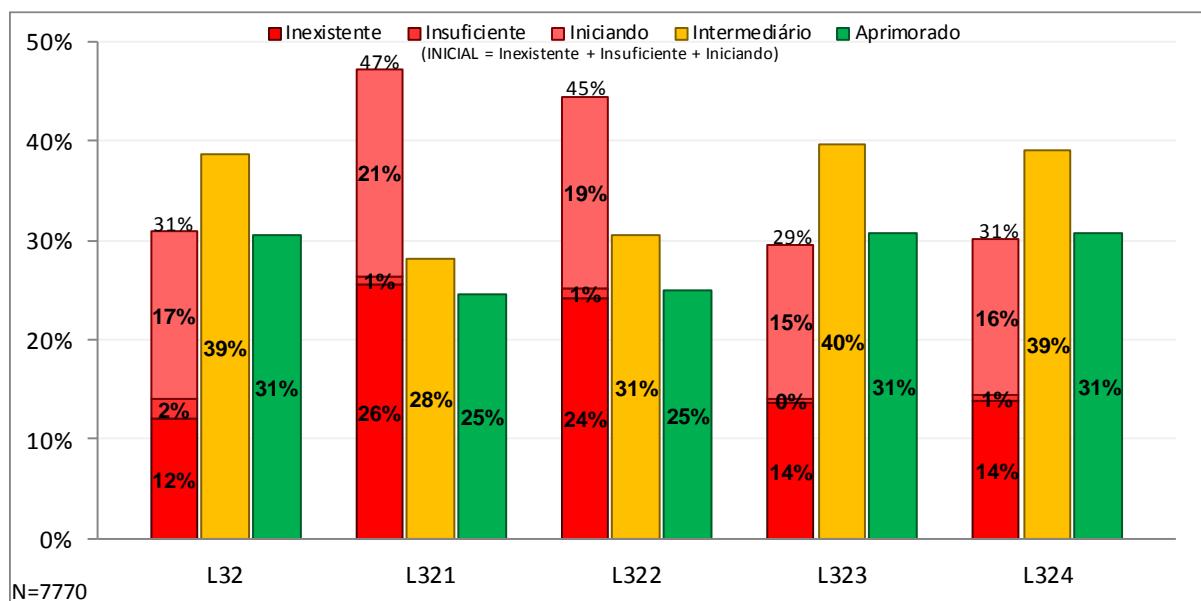
L3.2.1 Controles internos para mitigar riscos decorrentes de atos praticados pelos agentes delegados estão implantados (\*E);

L3.2.2 As metas de resultado a serem alcançadas pela organização foram definidas pela alta administração (\*D);

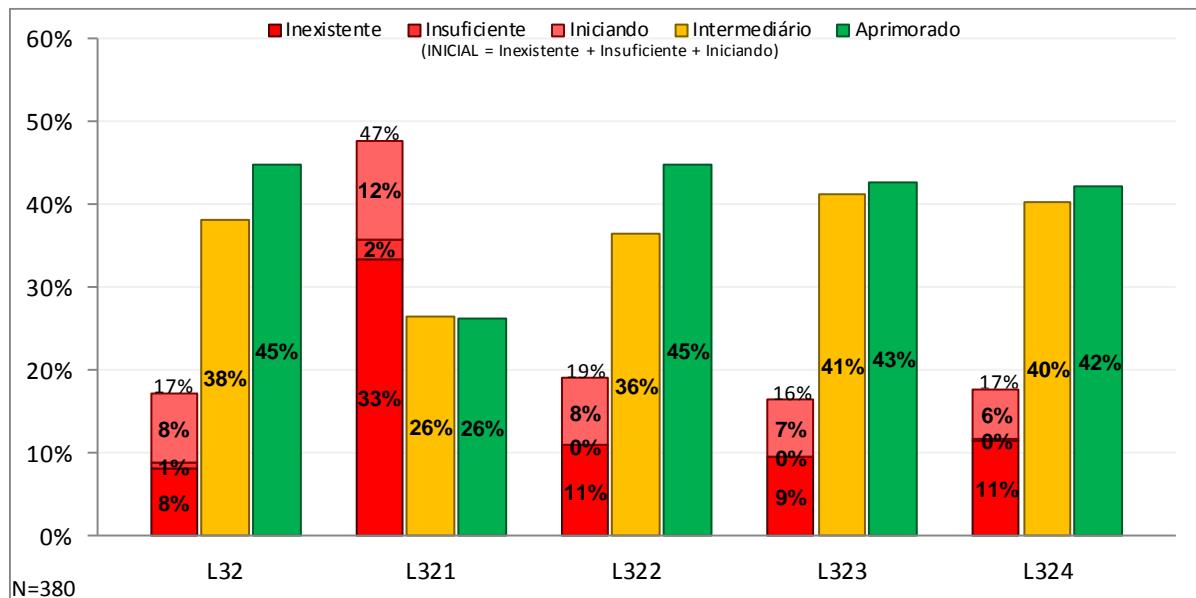
L3.2.3 O dirigente máximo da organização se responsabiliza pelo estabelecimento de diretrizes e políticas para a gestão da organização (\*E);

L3.2.4 O dirigente máximo da organização se responsabiliza pelo alcance dos resultados (\*E).

135. A Figura 19 representa a distribuição de todas as organizações, por estágio de capacidade, na prática “Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos”, seguida da distribuição de seus itens de controle. A Figura 20 contém informação análoga, mas considerando apenas as organizações federais:



*Figura 19 - Capacidade na prática L3.2 (todas as organizações)*



**Figura 20 - Capacidade na prática L3.2 (organizações federais)**

136. Observando as figuras acima, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6, pode-se afirmar que:

136.1. 31% de todas as organizações estariam em estágio inicial na prática L3.2 - Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos (Figura 19). Esses resultados são preocupantes, pois sugerem que, em torno de um terço de todas as organizações, os dirigentes máximos não se responsabilizam pelo direcionamento da gestão e pelo monitoramento dos resultados, ou o fazem de forma inadequada. Em âmbito federal, esse percentual é menor - 17% (L3.2 - Figura 20), mas também preocupante, tendo em vista que essa deficiência impacta diretamente o alcance dos objetivos estratégicos da organização. Nessas organizações, a alta administração não estaria cumprindo bem o seu principal papel, qual seja, o de guiar a gestão, direcionando-a, acompanhando seu desempenho, avaliando seus resultados, identificando desvios e induzindo medidas corretivas e de aprimoramento;

136.2. 24% de todas as organizações declararam que não definiram suas metas de resultado (L3.2.2 - Figura 19). No âmbito das organizações federais, esse percentual é de 11% (L3.2.2 - Figura 20). Sem metas definidas, essas organizações não têm como monitorar o cumprimento de planos, o atingimento dos resultados e o desempenho geral da organização;

136.3. 14% dos dirigentes máximos declararam que não se responsabilizam pelo estabelecimento de diretrizes e políticas para a gestão. E, o mesmo percentual declarou que não se responsabiliza pelo alcance dos resultados organizacionais (L3.2.3 e L3.2.4 - Figura 19). No âmbito da APF, esses percentuais são 9% e 11% respectivamente (L3.2.3 e L3.2.4 - Figura 20). Dessa forma, os dirigentes máximos dessas organizações não estariam cumprindo o papel de avaliar a atuação da gestão e acompanhar os resultados.

137. Pelo exposto, conclui-se que essa prática deve ser aperfeiçoada em toda a administração pública.

#### 2.1.4 Componente L4 - Sistema de governança

##### 2.1.4.1 Prática L4.2 - Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.

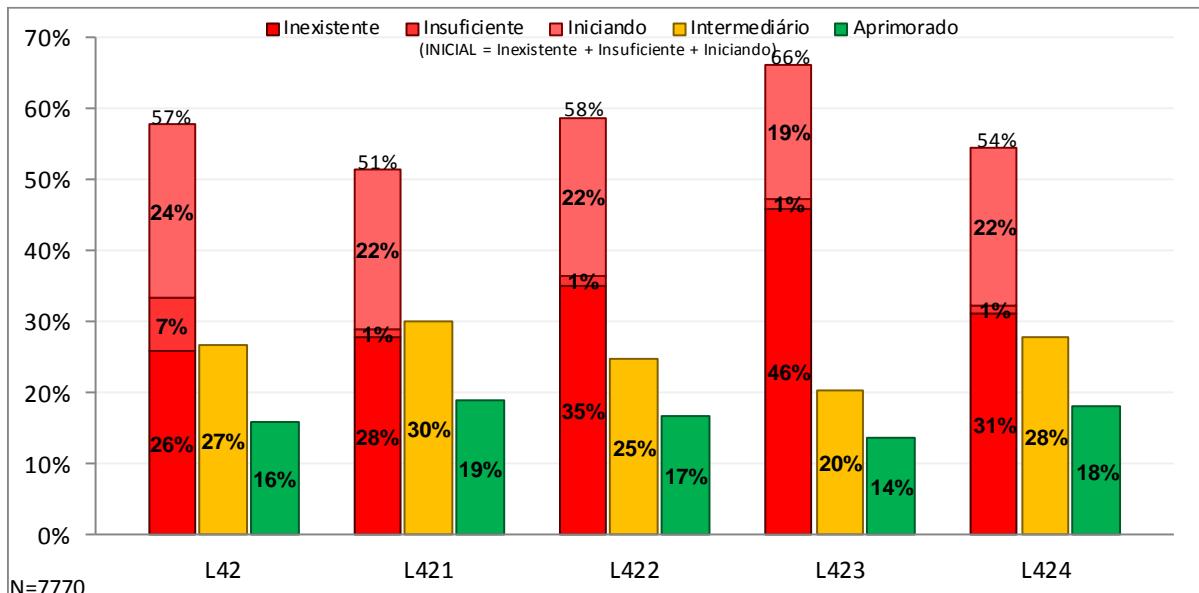
138. A prática L4.2 é formada pelos seguintes itens de controle (peça 795):

L4.2.1 As decisões críticas da organização que demandam segregação de funções estão identificadas (\*D);

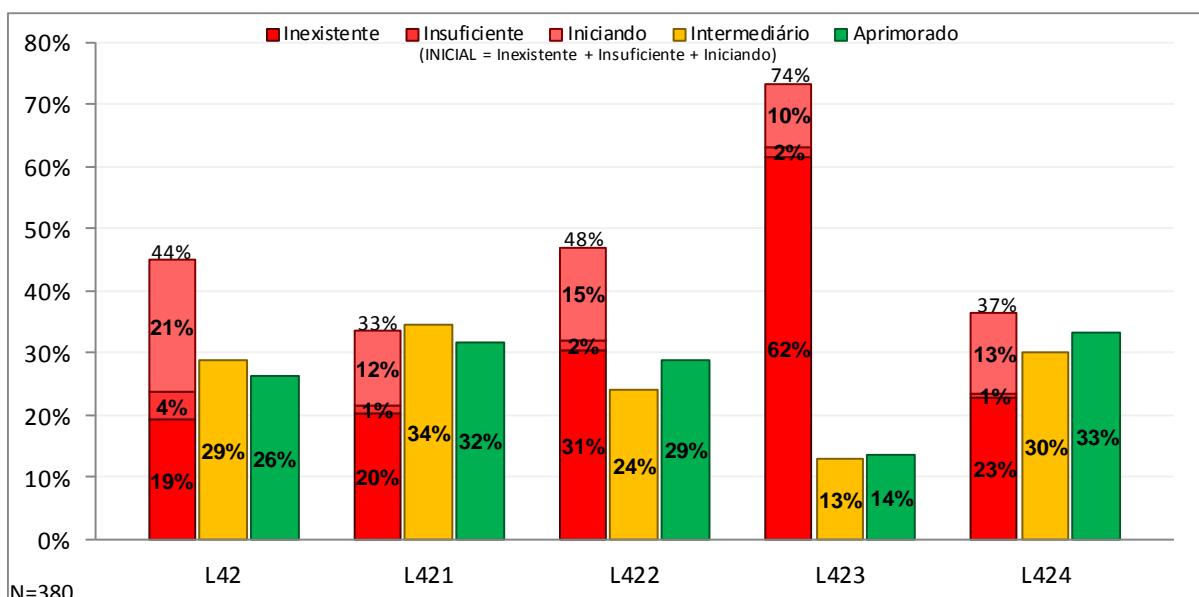
*L4.2.2 Há controles implantados de modo a reduzir o risco de decisões críticas serem tomadas sem respeitar a segregação de funções (\*E);*

*L4.2.3 O limite de tempo para que indivíduos exerçam a mesma função ou papel associado a decisões críticas de negócio está definido (\*D);*

*L4.2.4 Funções relacionadas a decisões críticas de negócio estão segregadas de modo a não concentrar em uma única pessoa o poder para tais decisões (\*E).*



*Figura 21 - Capacidade na prática L4.2 (todas as organizações)*



*Figura 22 - Capacidade na prática L4.2 (organizações federais)*

139. A Figura 21 representa a distribuição de todas as organizações, por estágio de capacidade, na prática “Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas”, seguida da distribuição de seus itens de controle. A Figura 22 contém informação análoga, mas considerando apenas as organizações federais:

140. Observando-se as figuras supra, pode-se afirmar, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6 deste relatório, que:

140.1. 57% de todas as organizações estariam em estágio inicial na prática L4.2 - Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas (Figura 21). Esse resultado sugere que, em mais da metade dessas organizações, não existem, ou são deficientes, os controles que diminuam o risco da concentração de autoridade e responsabilidades nas mãos de um ou poucos indivíduos, o que não mitiga o risco de ocorrência de erros e fraudes. Situação semelhante ocorre ao considerar-se apenas a esfera federal, onde o percentual em estágio inicial é de 44% (Figura 22);

140.2. 28% dos dirigentes máximos declararam que não têm identificadas as decisões críticas que deverão ser tomadas respeitando-se a segregação de funções (L4.2.1 - Figura 21). Isso aumenta o risco que decisões fundamentais, capazes de afetar o alcance das metas da organização, estejam concentradas em uma única pessoa ou em um grupo pequeno de pessoas, o que não mitiga o risco de ocorrência de erros e fraudes. Nas organizações federais, o mesmo ocorre em 20% dos respondentes (L4.2.1 - Figura 22);

140.3. Observa-se, na Figura 21, que 72% de todas as organizações (soma dos percentuais nos estágios insuficiente, iniciando, intermediário e aprimorado de capacidade no item L4.2.1) declararam terem identificado as decisões críticas que demandam segregação de funções. Entretanto, apenas 65% (soma dos percentuais nos estágios insuficiente, iniciando, intermediário e aprimorado de capacidade no item L4.2.2 - Figura 21) teriam implantado controles para reduzir o risco de que tais decisões sejam tomadas sem respeito à segregação. Dessa forma, tem-se que 7% das organizações (72% menos 65%) não utilizaria a informação para, de fato, implantar controles para mitigar o risco de que as decisões críticas sejam tomadas sem respeitar a segregação de funções. Na esfera federal, essa diferença é de 9% (79% no item L4.2.1, e 70% no item L4.2.2, da Figura 22);

140.4. 46% das organizações declararam que não possuem regras definidas que limitem o tempo para que indivíduos exerçam a mesma função associada a decisões críticas de negócio (L4.2.3 - Figura 21). Considerando-se toda a faixa inicial, tem-se que 66% da administração pública não atualizam, há mais de 3 anos, as normas de limitação de tempo, e/ou não definiram o período de permanência dos seus agentes em todos os cargos/funções relacionados a decisões críticas (L4.2.3 - Figura 21). Assim, não seria mitigado o risco, em 66% dos respondentes, de que indivíduos atuem com comodismo ou dissimulando falhas ou irregularidades. Nas organizações federais, 62% declararam não ter definido regras de limitação de tempo (L4.2.3 -Figura 22);

140.5. 54% dos respondentes estariam em estágio inicial no que diz respeito à segregação de funções críticas (L4.2.4 - Figura 21). Nas organizações federais, esse número é de 37% (L4.2.4 - Figura 21). Tais índices sugerem que, mais da metade das organizações públicas, e mais de um terço das organizações federais, é deficiente nesse princípio básico de controle interno, permitindo que um só indivíduo exerça cumulativamente funções conflitantes relacionadas a decisões críticas de negócio.

141. Pelo exposto, conclui-se que essa prática deve ser aperfeiçoada em toda a administração pública.

## 2.2 Estratégia

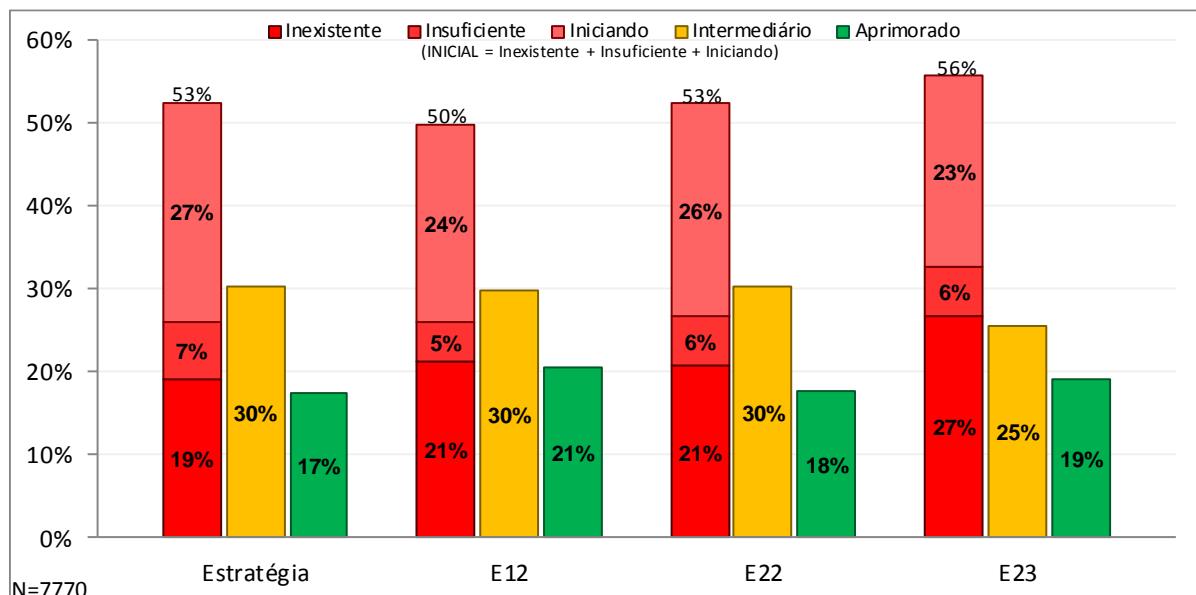
142. De acordo com o RBG, o mecanismo Estratégia refere-se ao conjunto de práticas que permitem os líderes conduzirem o processo de estabelecimento da estratégia necessária à boa governança. Ainda segundo o documento, essas práticas envolvem os seguintes aspectos:

... 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.

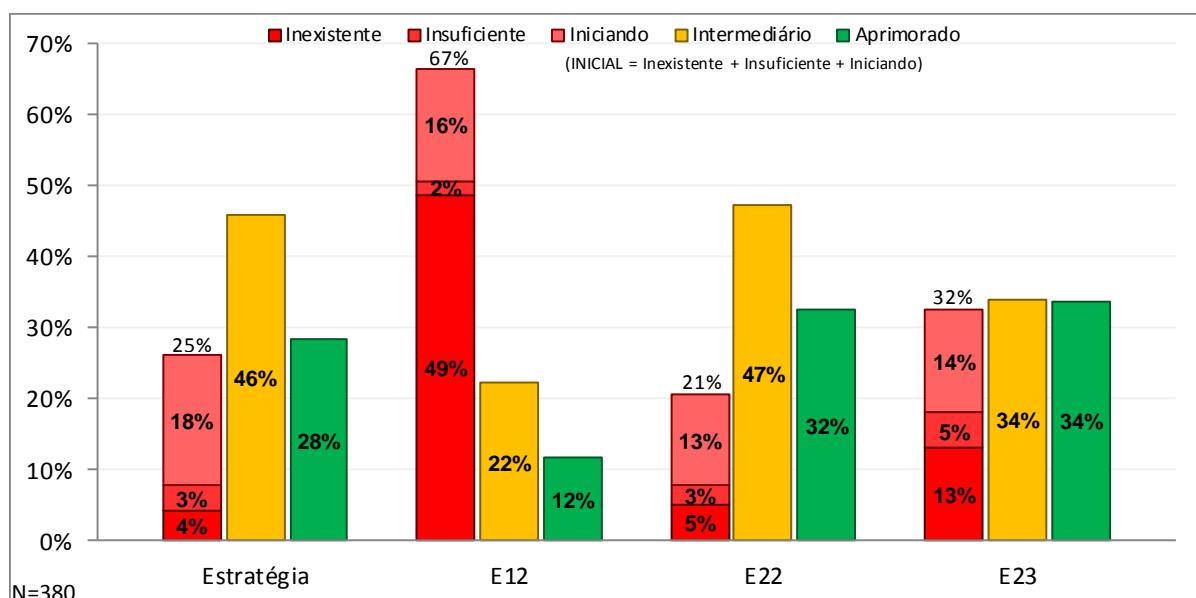
143. O mecanismo Estratégia é formado por três componentes, e o questionário simplificado contemplou três de suas práticas:

- 143.1. Relacionamento com as partes interessadas (E1) - prática E1.2;
- 143.2. Estratégia organizacional (E2) - prática E2.2 e E2.3; e
- 143.3. Alinhamento transorganizacional (E3) - cujas práticas não integraram o questionário simplificado de governança pública.

144. A Figura 23 representa a distribuição de **todas as organizações**, por estágio de capacidade, no mecanismo “Estratégia”, seguida da mesma distribuição pelas práticas que o compõem. A Figura 24 contém informação análoga, mas considerando apenas as **organizações federais**.



**Figura 23 - Capacidade em Estratégia (todas as organizações)**



**Figura 24 - Capacidade em Estratégia (organizações federais)**

145. Observando as figuras acima, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6, pode-se afirmar que 53% de todas as organizações estariam em estágio de capacidade inicial em Estratégia (Figura 23). Esse resultado reflete o baixo nível de capacidade da

maioria das organizações em executar um processo de planejamento estratégico, em promover a participação social na governança da organização, e em monitorar e avaliar o desempenho organizacional.

146. Considerando apenas as organizações federais, 25% estariam em estágio de capacidade inicial em Estratégia (Figura 24). Dentre as deficiências dessas organizações, destaca-se, na esfera federal, o alto percentual de organizações (67%) no estágio inicial de capacidade na prática E1.2 - Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização (Figura 24).

147. Nos itens seguintes, são descritas as principais deficiências encontradas no mecanismo Estratégia, detalhadas por cada prática incluída no questionário simplificado.

### 2.2.1. Componente E1 - Relacionamento com partes interessadas

#### 2.2.1.1 Prática E1.2 - Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.

148. A prática E1.2 é formada pelos seguintes itens de controle (peça 795):

E1.2.1 Diretrizes para participação social na governança da organização (avaliação, direcionamento e monitoramento) estão definidas (p. ex., planejamento e orçamento participativo, envolvimento da sociedade civil organizada, controle social) (\*D);

E1.2.2 Mecanismos que viabilizam a participação social na governança da organização estão implantados (p. ex., conferências de políticas públicas, mesas de diálogo, audiências e consultas públicas presenciais ou virtuais) (\*E);

E1.2.3 As diretrizes de participação social são observadas e postas em prática, em conformidade com as definições (\*E).

149. A Figura 25 representa a distribuição de todas as organizações, por estágio de capacidade, na prática “Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização”, seguida da distribuição de seus itens de controle. A Figura 26 contém informação análoga, mas considerando apenas as organizações federais:

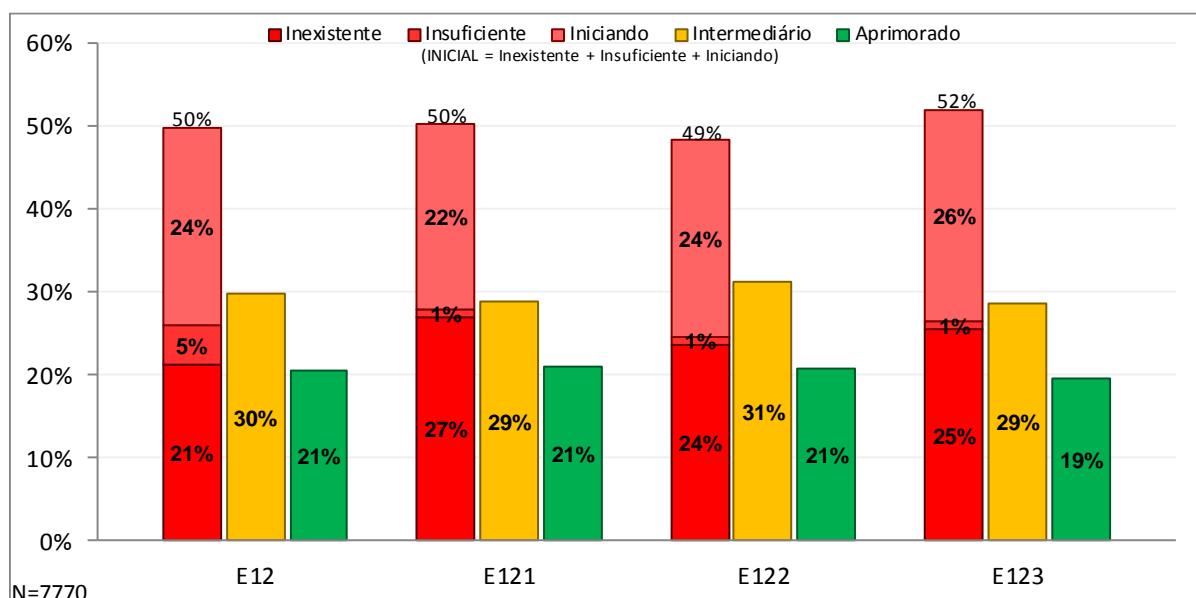
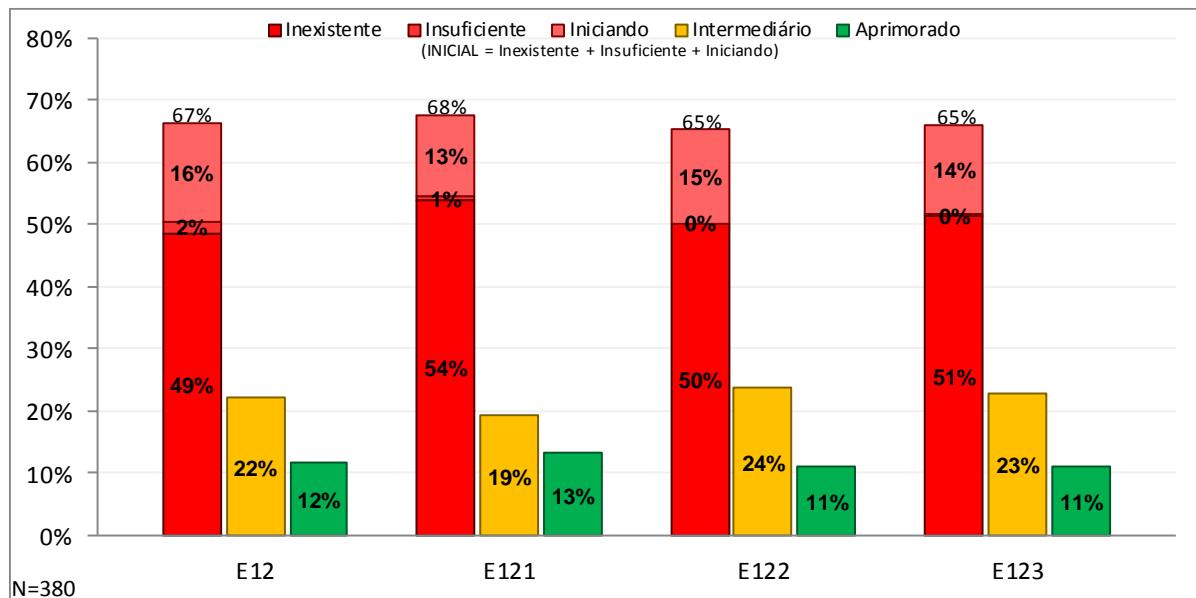


Figura 25 - Capacidade na prática E1.2 (todas as organizações)



**Figura 26 - Capacidade na prática E1.2 (organizações federais)**

150. Observando-se as figuras supra, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6, tem-se que 50% de todas as organizações estariam em estágio inicial na prática E1.2 - Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização (Figura 25). Na esfera federal, a situação estaria ainda pior, tendo em vista que o percentual de organizações no estágio inicial seria de 67% (Figura 26).

151. Esse resultado sugere uma baixa capacidade do Estado em engajar a sociedade civil em seus processos de tomada de decisão, o que reduz o conhecimento do governo sobre os problemas que mais preocupam a sociedade, bloqueia a comunicação que oferece o retorno sobre a satisfação dos serviços que estão sendo prestados, enfraquece a democratização das decisões sobre políticas públicas, e não mitiga o risco de que a atuação do Estado não reflete os interesses das partes interessadas.

Fortalecer a participação da sociedade nas decisões do Estado é essencial para legitimar a atuação do governo e assegurar que as políticas públicas alcancem os resultados esperados pela sociedade. Dessa forma, percebem-se críticos os resultados apontados nos gráficos das Figura 25 e Figura 26, os quais evidenciam deficiências nos três controles sugeridos pela prática E1.2, desde a elaboração de diretrizes de participação até a execução dessas diretrizes por meio de mecanismos que viabilizem o envolvimento social. 265.

153. Por exemplo, observa-se que mais da metade das organizações federais declararam que não têm definidas as diretrizes para a participação social na governança da organização, ou não as praticam (E1.2.1 e E1.2.3 - Figura 26), e 50% afirmou não ter implantado os mecanismos que viabilizam essa participação (E1.2.2 - Figura 26). O cenário para todas as organizações também é preocupante, tendo em vista que quase cerca de um quarto delas não definiu as diretrizes de participação social, ou não as praticam, e/ou implementaram os mecanismos que a viabilizam (E1.2.1, E.1.2.3 e E1.2.2 - Figura 25).

154. Pelo exposto, conclui-se que essa prática deve ser aperfeiçoada em toda a administração pública. Entretanto, vislumbra-se a possibilidade de tendência de melhora neste cenário, ante recente normativo publicado pelo poder executivo federal.

155. O Decreto 8.243/2014 instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS), visando fortalecer os mecanismos de diálogo e atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. Segundo esse documento, as organizações públicas federais (do poder

executivo) deverão considerar as instâncias e mecanismos de participação social previstos no decreto para formular, executar e monitorar a avaliação de seus programas e políticas públicas, elaborando, anualmente, um relatório da implementação da PNPS. Dessa forma, percebe-se que, para o Poder Executivo Federal, já está estabelecida a obrigatoriedade do cumprimento dos controles sugeridos para a prática E.1.2.

156. Para os estados e municípios, o Compromisso Nacional pela Participação Social (CNPS) é uma iniciativa que estimula a adoção dos controles sugeridos na prática E.1.2. O CNPS é um documento, discutido entre os Secretários Estaduais de Participação Social, a Secretaria-Geral da Presidência da República e por entidades municipalistas, que define diretrizes para a promoção da participação social como método de governo. O CNPS servirá como instrumento de acordo entre os governos federal, estadual e municipal com o objetivo de fortalecer os mecanismos e instâncias de diálogo entre Estado e Sociedade Civil.

## 2.2.2. Componente E2 - Estratégia organizacional

### 2.2.2.1. Prática E2.2 - Estabelecer a estratégia da organização.

157. A prática E2.2 é formada pelos seguintes itens de controle (peça 795):

E2.2.1 A missão, a visão e os valores da organização estão definidos (\*D);

E2.2.2 As instâncias internas de governança, os gestores e os colaboradores (p. ex. servidores e empregados) participam da formulação da estratégia (\*E);

E2.2.3 Na formulação da estratégia, a organização adota práticas participativas que consideram os anseios das partes interessadas externas (p. ex. sociedade) (\*E);

E2.2.4 A estratégia da organização está definida e explicita objetivos, iniciativas, indicadores de desempenho e metas (\*D);

E2.2.5 A estratégia da organização é executada (\*E).

158. A Figura 27 representa a distribuição de todas as organizações, por estágio de capacidade, na prática “Estabelecer a estratégia da organização”, seguida do desdobramento por seus itens de controle. A Figura 28 contém informação análoga, mas considerando apenas as organizações federais:

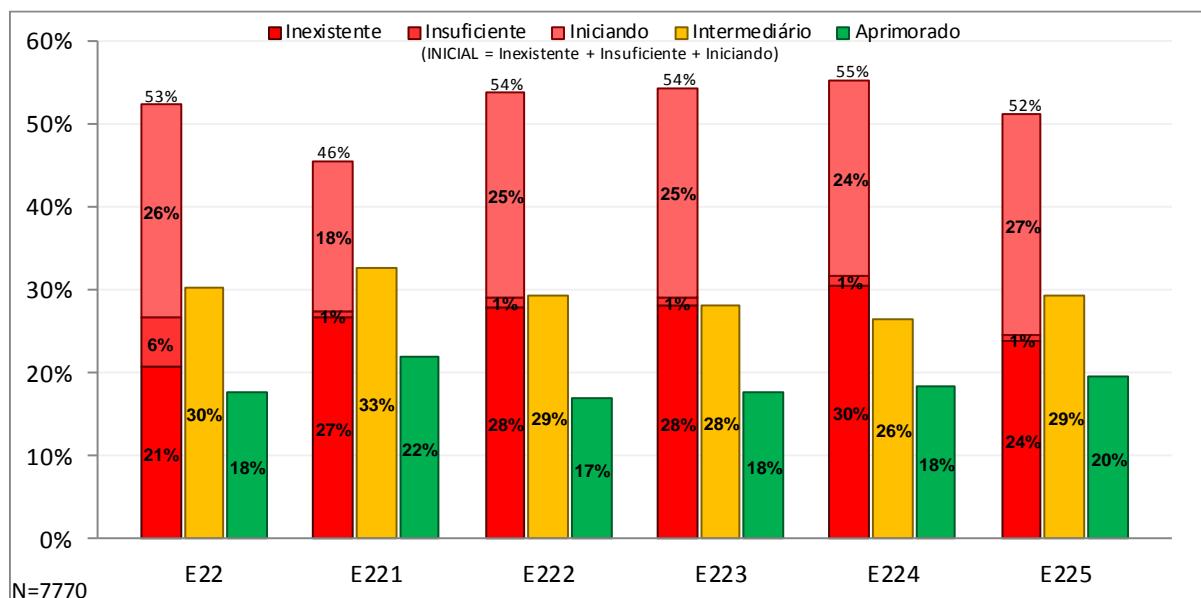
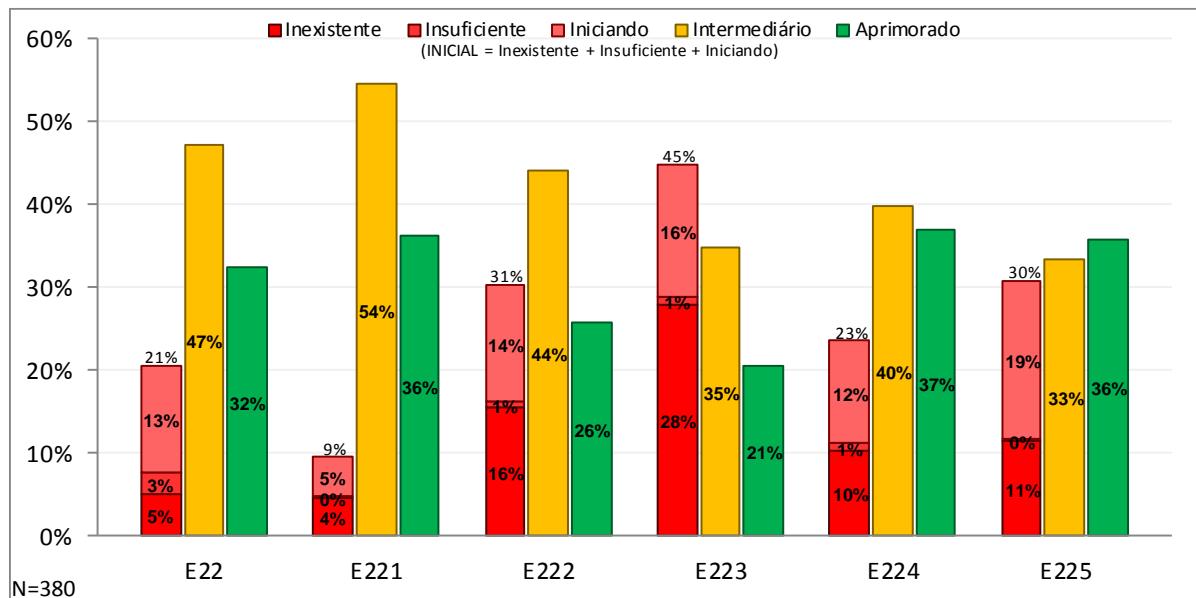


Figura 27 - Capacidade na prática E2.2 (todas as organizações)



**Figura 28 - Capacidade na prática E2.2 (organizações federais)**

159. Observando as figuras acima, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6, pode-se afirmar que:

159.1. Cerca de metade (53%) de todas as organizações estariam em estágio inicial de capacidade na prática E2.2 - Estabelecer a estratégia da organização, e, portanto, não estabeleceriam, ou estabeleceriam de forma inadequada, a estratégia para o alcance dos objetivos (Figura 27). Considerando-se apenas as organizações federais, este percentual é de 21% (E2.2 - Figura 28). Tais resultados sugerem risco de ausência ou deficiência, nessas organizações, de um direcionamento comum que promova o alinhamento de forças em prol do alcance dos objetivos;

159.2. Em 28% de todas as organizações e 16% das organizações federais, as instâncias internas de governança, os gestores e demais colaboradores não participam da formulação da estratégia (E2.2.2 - Figura 27 e Figura 28). Paralelo a isso, tem-se que 28% de todas as organizações e 28% das organizações federais não adotam práticas participativas que consideram os anseios das partes interessadas externas (E2.2.3 - Figura 27 e Figura 28). Assim, tendo em vista que as instâncias internas de governança são o elo entre a sociedade e a gestão, e que a opinião das partes interessadas externas não é considerada, pode-se concluir que é elevado, nessas organizações, o risco de que a estratégia definida não represente os anseios dos cidadãos.

160. A elaboração do planejamento estratégico é fator crítico de sucesso para que as organizações administrem, de maneira eficiente, os recursos a sua disposição. Assim, percebem-se críticos os resultados apresentados no gráfico do item E2.2.5 (Figura 27 e Figura 28), pois indicam que 52% de todas as organizações e 30% das organizações federais não executam a estratégia estabelecida, ou o fazem de maneira inadequada.

161. Especial atenção deve ser dada aos dados declarados para o item de controle E.2.2.4. Ainda que, desde o primeiro levantamento de governança em 2007, o TCU venha alertando os órgãos da APF acerca da necessidade de se ter este tipo de controle implantado, 11% dos dirigentes máximos federais declararam que ainda não foram estabelecidos objetivos, indicadores e metas para a organização (E2.2.4 - Figura 28). É de 30% este percentual quando se observa todas as organizações (E2.2.4 - Figura 27). Os percentuais de organizações com este controle em estágio inicial são de 55% e 23%, para todas as organizações e para as organizações federais, respectivamente.

162. O planejamento estratégico possibilita à organização traçar planos e metas com vistas ao alcance dos seus objetivos. Ressalte-se a recomendação do TCU, por meio do Acórdão 1.233/2012-

Plenário, à Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC) do Conselho de Governo (comando análogo foi emitido para o CNJ e o CNMP):

9.1.1 Em atenção Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 7º, normatize a obrigatoriedade de que todos os entes sob sua jurisdição estabeleçam processo de planejamento estratégico institucional, observando as boas práticas sobre o tema, a exemplo do critério de avaliação 2 do Gespública, contemplando, pelo menos:

9.1.1.1 Elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano estratégico institucional de longo prazo, contemplando, pelo menos, objetivos, indicadores e metas para a organização;

9.1.1.2 Aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano estratégico institucional;

9.1.1.3 Desdobramento do plano estratégico pelas unidades executoras;

9.1.1.4 Divulgação do plano estratégico institucional para conhecimento dos cidadãos brasileiros, exceto nos aspectos formalmente declarados sigilosos ou restritos;

9.1.1.5 Acompanhamento periódico do alcance das metas estabelecidas, para correção de desvios;

9.1.1.6 Divulgação interna e externa do alcance das metas, ou dos motivos de não as ter alcançado.

163. Não é possível falar em governança em organizações que não tenham estratégia definida, em especial, que não tenham definido seus objetivos, pois a finalidade maior da governança é que a organização atinja seus objetivos. Ante esta evidencia, propor-se-á incluir este tema (estabelecimento da estratégia) no modelo de governança mínimo que deve ser implementado pelas organizações públicas.

2.2.3. Prática E2.3 - Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.

164. A prática E2.3 é formada pelos seguintes itens de controle (peça 795):

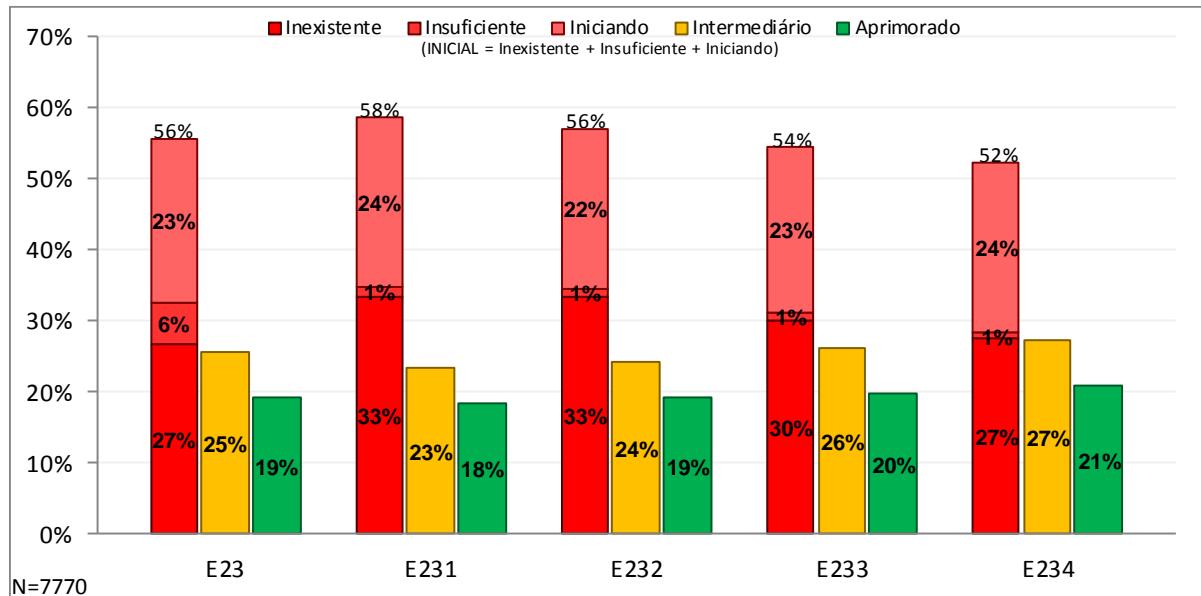
E2.3.1 A execução das iniciativas estratégicas é avaliada e monitorada (\*E);

E2.3.2 O desempenho da organização é avaliado com base nos indicadores e metas definidos (\*E);

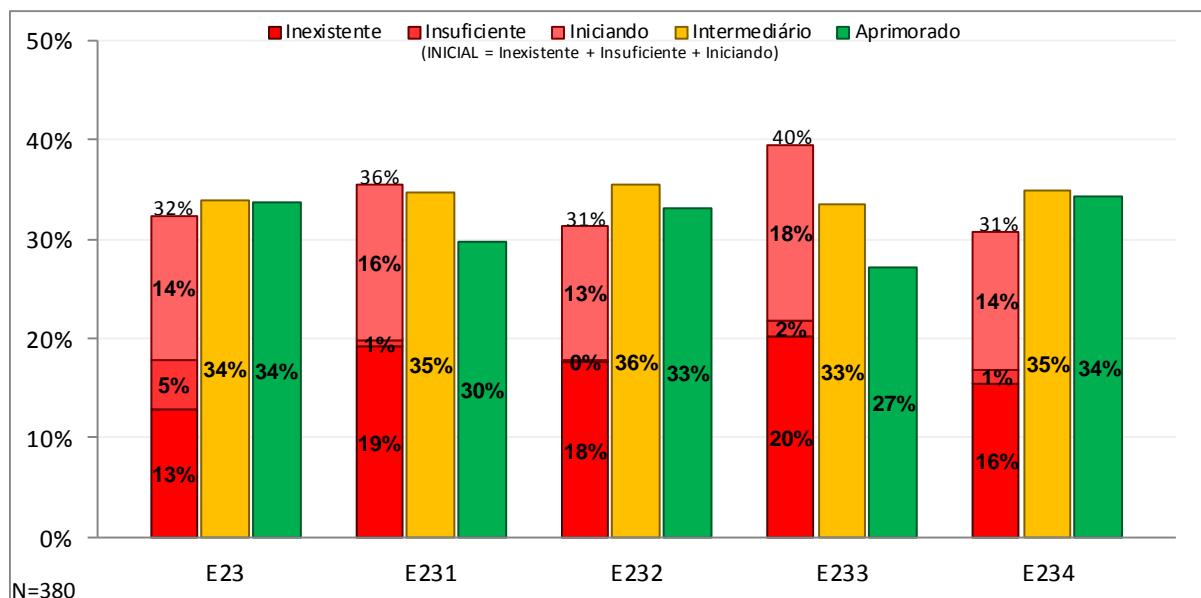
E2.3.3 Ações são adotadas quando o desempenho é insatisfatório e, também, quando comprovadamente necessário (\*E);

E2.3.4 A estratégia da organização é executada de acordo com os objetivos e as metas definidos (\*E).

165. A Figura 29 representa a distribuição de todas as organizações, por estágio de capacidade, na prática “Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização”, seguida do desdobramento por seus itens de controle. A Figura 30 contém informação análoga, mas considerando apenas as organizações federais:



*Figura 29 - Capacidade na prática E2.3 (todas as organizações)*



*Figura 30 - Capacidade na prática E2.3 (organizações federais)*

166. Observando as figuras acima, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6, tem-se que mais da metade (58%) de todas as organizações e cerca de um terço (36%) das organizações federais não avaliam e não monitoram a execução da estratégia, ou o fazem de maneira inadequada (E2.3.1 - Figura 29 e Figura 30). Paralelo a isso, tem-se que 33% de todos os respondentes, e 18% dos respondentes no âmbito federal, declararam que não avaliam o desempenho da organização com base nos indicadores e metas definidos (E2.3.2 - Figura 29 e Figura 30).

167. Segundo RBG, monitorar e avaliar a execução estratégica “implica acompanhar a execução das iniciativas estratégicas e avaliar o desempenho da organização, adotando ações de melhoria sempre que necessário. Como resultado, espera-se que a estratégia da organização seja executada de acordo com os objetivos e as metas definidos.” Assim, os resultados apresentados nos controles E2.3.1 e E2.3.2 indicam que, nas organizações que estariam no estágio de capacidade inicial, há grande risco de que a estratégia não esteja sendo executada de acordo com os objetivos e

as metas estabelecidos, e que, por falta de acompanhamento e alinhamento estratégico, o desempenho não seja satisfatório.

168. Comparando os gráficos das organizações federais do item E2.2.5 (Figura 28) com o do item E2.3.1 (Figura 30), verifica-se que 36% das organizações federais estariam no estágio de capacidade aprimorada no controle “a estratégia da organização é executada”; ao passo que apenas 30% estariam nesse mesmo estágio de capacidade no controle “a execução das iniciativas estratégicas é avaliada e monitorada”. Esses resultados sugerem que, pelo menos 6% das organizações federais, apesar de, com razoável segurança, executarem suas estratégias, declararam que não avaliam sua execução e não verificam se os resultados esperados foram atingidos.

169. O item E2.3.3 avalia se providências são tomadas quando o desempenho é insatisfatório ou quando se constata a necessidade de alguma ação de melhoria. As respostas apresentadas são preocupantes, haja vista 30% de todas as organizações (E2.3.3 - Figura 29) e 20% das organizações federais (E2.3.3 - Figura 30) declararem que não tomam providências quando ocorrem esses tipos de situação, havendo riscos de continuidade de desempenho insatisfatório, ainda que se tendo conhecimento do que está ocorrendo.

170. Pelo exposto, conclui-se que essa prática deve ser aperfeiçoada em toda a administração pública.

### 2.3 Controle

171. Consta do RBG o que segue:

Entretanto, para que esses processos [de estabelecimento da estratégia da organização] sejam executados, existem riscos que devem ser avaliados e tratados. Para isso é conveniente o estabelecimento de controles (mecanismo Controle) e sua avaliação, transparência e accountability, que envolve, entre outras coisas, a prestação de contas das ações e a responsabilização pelos aos praticados.

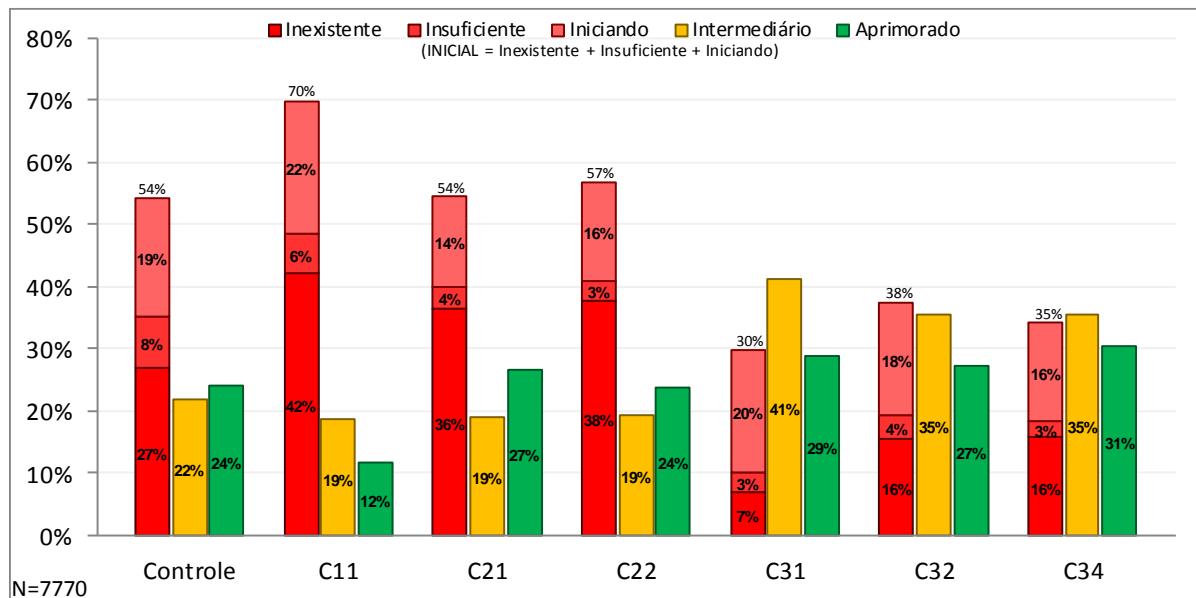
172. O mecanismo Controle é formado por três componentes, e o questionário simplificado contemplou seis de suas práticas:

172.1. Gestão de riscos e Controle Interno (C1) - prática C1.1;

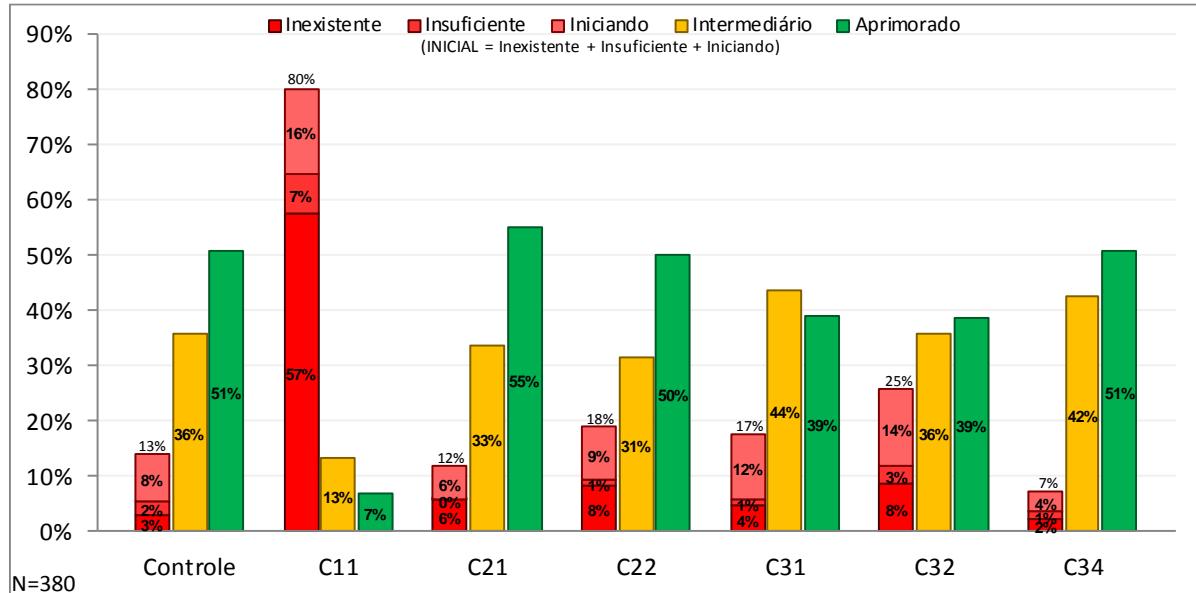
172.2. Auditoria Interna (C2) - prática C2.1, C2.2;

172.3. Accountability e transparência (C3) - prática C3.1, C3.3 e C3.4.

173. A Figura 31 representa a distribuição de todas as organizações, por estágio de capacidade, no mecanismo “Controle”, seguida da mesma distribuição pelas práticas que o compõem. A Figura 32 contém informação análoga, mas considerando apenas as organizações federais.



**Figura 31 - Capacidade em Controle (todas as organizações)**



**Figura 32 - Capacidade em Controle (organizações federais)**

174. Observando as figuras acima, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6, pode-se afirmar que 54% de todas as organizações estariam em estágio de capacidade inicial em Controle (Figura 31). Esse resultado reflete, em geral, o baixo nível de capacidade da maioria das organizações em estabelecer uma estrutura de auditoria interna e de gestão de riscos adequada, em exercer suas atribuições com transparência e em garantir a responsabilização e prestação de contas.

175. Considerando apenas as organizações federais, de maneira geral o cenário é melhor.

176. Neste componente destaca-se o alto percentual de organizações (80% de todas as organizações, e 70% das organizações federais) que estariam no estágio inicial de capacidade na prática C1.1 - Estabelecer estrutura de gestão de riscos (Figura 31 e Figura 32). Esse resultado foi o mais preocupante dentre todas as práticas avaliadas, e está comentado com mais detalhes na seção 2.3.1 a seguir.

177. Nos itens seguintes, são descritas as principais deficiências encontradas no mecanismo Controle, detalhadas por cada prática incluída no questionário simplificado.

### 2.3.1 Componente C1 - Gestão de riscos e Controle Interno

#### 2.3.1.1 Prática C1.1 - Estabelecer estrutura de gestão de riscos

178. A prática C1.1 é formada pelos seguintes itens de controle (peça 795):

C1.1.1 Diretrizes para gestão de riscos e estabelecimento de controles internos estão definidas, e incluem a definição da tolerância ao risco, de papéis e responsabilidades, de critérios de classificação de riscos (\*D);

C1.1.2 O processo de gestão de riscos está implantado e contempla os seguintes componentes: ambiente de controle; fixação de objetivos; avaliação de riscos; atividades de controle; informação e comunicação; atividades de monitoramento (\*E);

C1.1.3 Riscos críticos da organização estão identificados (\*D);

C1.1.4 Controles internos para reduzir os riscos críticos identificados estão implantados (\*E);

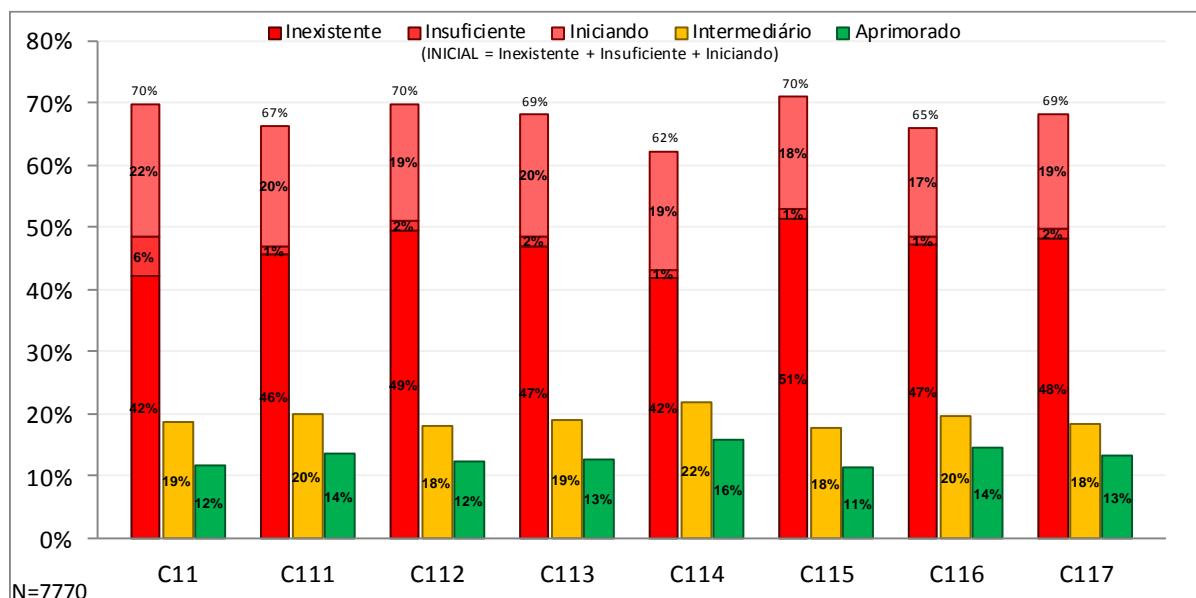
C1.1.5 Plano de continuidade, relacionado aos elementos críticos de sua área de atuação, está implantado (\*E);

C1.1.6 A responsabilidade por coordenar a estrutura de gestão de riscos da organização está atribuída (\*D);

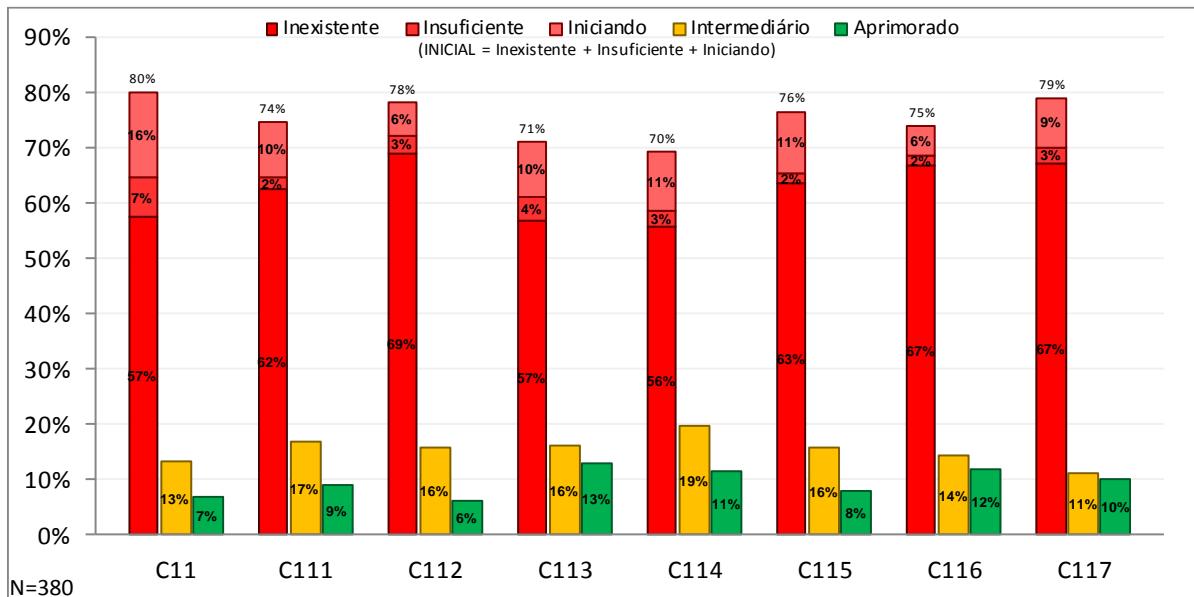
C1.1.7 As instâncias internas de governança utilizam as informações resultantes do processo de gestão de riscos para apoiar seus processos decisórios (\*E).

179. A gestão de riscos eficaz possibilita às organizações reduzirem a probabilidade e o impacto de possíveis eventos negativos, e aumentarem o aproveitamento de eventos positivos, garantindo assim razoável certeza de alcance dos objetivos. Os controles internos são instrumentos - processos e atividades - utilizados na gestão de riscos.

180. A Figura 33 representa a distribuição de todas as organizações, por estágio de capacidade, na prática “Estabelecer estrutura de gestão de riscos”, seguida da distribuição de seus itens de controle. A Figura 34 contém informação análoga, mas considerando apenas as organizações federais:



*Figura 33 - Capacidade na prática C1.1 (todas as organizações)*



**Figura 34 - Capacidade na prática C1.1 (organizações federais)**

181. Observando as figuras acima, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6, tem-se que:

181.1. 70% de todas as organizações estariam no estágio de capacidade inicial na prática C1.1 - Estabelecer estrutura de gestão de riscos (Figura 33). No contexto da APF, 80% das organizações estariam no estágio inicial (Figura 34). Esses resultados sugerem ineficácia da gestão de riscos nessas organizações. Conforme o estudo *Good Governance in the Public Sector: Consultation Draft for an International Framework*, publicado em 2013, pela IFAC e CIPFA, “é importante haver eficaz gestão de riscos na organização para que esta possa alcançar seus objetivos, operando de forma eficiente, ética e legal” (tradução nossa);

181.2. 49% de todas as organizações e 69% das organizações federais declararam que o processo de gestão de riscos não está implantado (estágio de capacidade inexistente, item C1.1.2, Figura 33 e Figura 34). Esse quadro tende a ser crítico para a administração pública, pois interfere diretamente na capacidade de as organizações gerarem valor e cumprirem seus objetivos. Já segundo o estudo *The good governance standard for public services*, publicado pelo Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA), “a gestão de riscos é importante para que o fornecimento de serviços públicos seja bem sucedido. Um sistema eficaz de gestão de riscos identifica e avalia riscos, decide quais são as respostas apropriadas e, então, garante que as respostas escolhidas são eficazes” (tradução nossa);

181.3. 47% de todas as organizações e 57% das organizações federais não identificam riscos críticos (estágio de capacidade inexistente, item C1.1.3, Figura 33) e, portanto, não têm como estabelecer controles internos para mitigá-los. Isso pode expor a organização, fazendo com que eventos negativos tenham grande probabilidade de causar impactos significativos, e eventos positivos não sejam aproveitados;

181.4. Apenas 31% de todas as organizações e 21% das organizações federais estariam no estágio de capacidade intermediária ou aprimorada no item C1.1.7 - As instâncias internas de governança utilizam as informações resultantes do processo de gestão de riscos para apoiar seus processos decisórios (Figura 33 e Figura 34). Tal situação é igualmente indesejável, pois não contribui para a eficácia dessas decisões. No estudo *Good Governance in the Public Sector: Consultation Draft for an International Framework*, a IFAC defende que:

*...boa governança requer que a noção de risco esteja incorporada na cultura da entidade, e que os membros da instância interna de governança bem como gestores em todos os níveis reconheçam que a gestão de risco é parte integrante de todas as suas atividades. Trata-se de ter consciência do risco ao invés de ser avesso ao risco - as entidades não devem ser tão avessas aos riscos a ponto de perderem oportunidades (tradução nossa)*

182. *Dentre todas as práticas sugeridas no questionário de governança pública, a C1.1 foi a que apresentou o pior cenário, com grande parte das organizações classificadas no estágio inicial, e em torno de apenas 10% no estágio de capacidade aprimorada (Figura 33 e Figura 34), e de forma semelhante ocorreu também em todos os seus itens de controle.*

183. *Conforme os excertos transcritos nos itens precedentes, também não é possível falar em governança sem falar em gestão de riscos. Considerando as deficiências relatadas e a importância da gestão de riscos na governança, propor-se-á incluir este tema (gestão de riscos e estabelecimento de controles internos) no modelo de governança mínimo que deve ser implementado pelas organizações públicas.*

184. *Ante a atenção que os resultados desta prática chamaram, buscou-se avaliar se era possível identificar alguma possível causa de tamanha deficiência. Compulsando o questionário simplificado, observou-se que as práticas do componente C2 - Auditoria interna poderiam explicar o ocorrido (estas práticas serão analisadas adiante neste relatório). Identificou-se ainda, no questionário completo, a prática L3.4 - Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno, que também poderia explicar os dados da prática C1.1.*

185. *Ainda que os dados da prática L3.4 sejam somente dos respondentes do questionário completo, esta análise interessa em especial à esfera federal, uma vez que todas as organizações federais responderam ao questionário completo.*

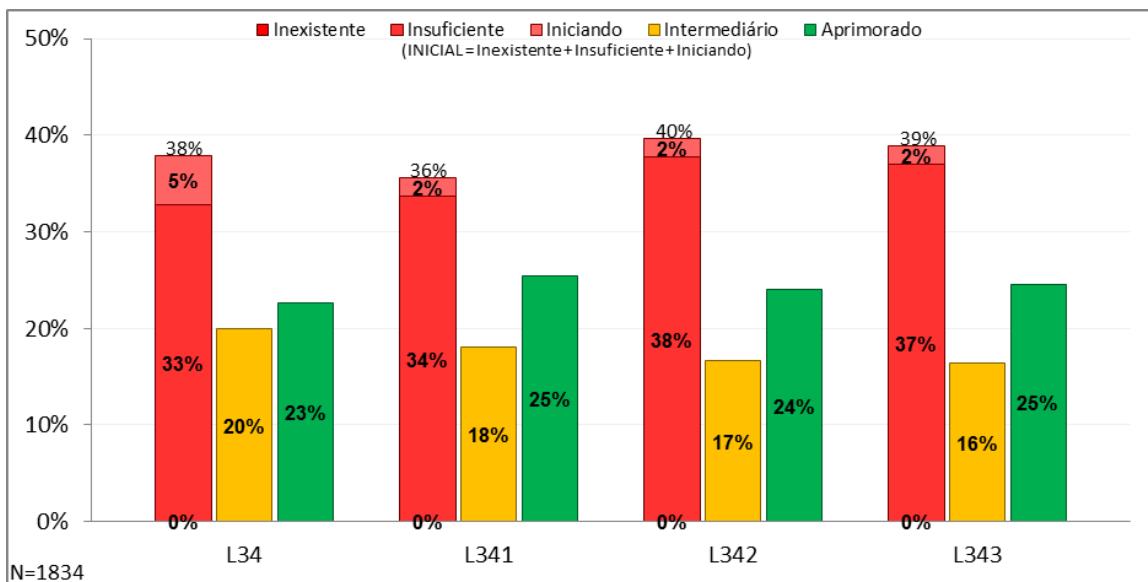
186. *A prática L3.4 é formada pelos seguintes itens de controle (peça 795):*

*L3.4.1 A alta administração avalia, direciona e monitora a gestão de riscos e os controles internos (\*E);*

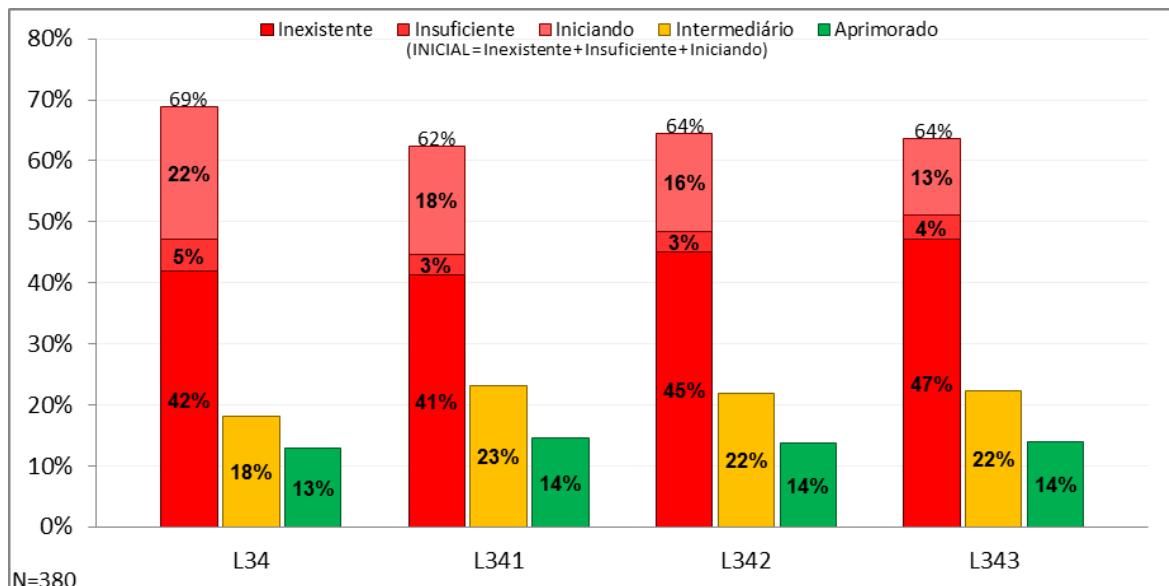
*L3.4.2 A alta administração estabelece medidas que asseguram que os dirigentes implementem e monitorem práticas de gestão de riscos e controle interno (\*E);*

*L3.4.3 A alta administração avalia riscos chave que podem comprometer o alcance dos principais objetivos organizacionais e fornece direção clara para que tais riscos sejam gerenciados (\*E).*

187. *A Figura 35 representa a distribuição de todas as organizações, por estágio de capacidade, na prática “Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno”, seguida da distribuição de seus itens de controle. A Figura 36 contém informação análoga, mas considerando apenas as organizações federais:*



*Figura 35 - Capacidade na prática L3.4 (todas as organizações)*



*Figura 36 - Capacidade na prática L3.4 (organizações federais)*

188. Observando as figuras acima, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6, tem-se que 38% de todas as organizações estariam no estágio de capacidade inicial na prática L3.4 - Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno (Figura 33). Considerando-se apenas as organizações federais, 69% estariam no estágio inicial (Figura 36). Esses resultados sugerem que os dirigentes máximos, em mais de um terço de todas as organizações, e mais da metade das organizações federais, não se responsabilizam (ou o fazem de maneira inadequada) pela gestão de riscos da organização.

189. A ISO 31000, quando trata de mandato e comprometimento (item quatro da norma), observa que “A introdução da gestão de riscos e a garantia de sua contínua eficácia requerem comprometimento forte e sustentado a ser assumida pela administração da organização, bem como um planejamento rigoroso e estratégico para obter-se esse comprometimento em todos os níveis”.

190. Levando-se em consideração o previsto na ISO 31000, e comparando os resultados apresentados na prática L3.2 com os da prática C1.1, pode-se sugerir que a atuação deficiente da

*alta administração no direcionamento e avaliação da estrutura de gestão de riscos pode ser um fator determinante para as deficiências em gestão de riscos e controles internos.*

191. Considerando as declarações de que grande parte da alta administração pública não se responsabilizaria de forma adequada pela gestão de riscos e controles internos, **propõe-se à incluir este tema (responsabilidade pela gestão de riscos e pelo estabelecimento de controles internos) no modelo de governança mínimo que deve ser implementado pelas organizações públicas.**

2.3.2 Componente C2 - Auditoria Interna

2.3.2.1 Prática C2.1 - Estabelecer a função de auditoria interna

192. A prática C2.1 é formada pelos seguintes itens de controle (peça 795):

C2.1.1 *O propósito, a autoridade, o mandato e a responsabilidade da auditoria interna estão definidos em estatuto (\*D);*

C2.1.2 *Normas estabelecem a posição da função de auditoria interna na organização, autorizam o acesso aos recursos organizacionais (p. ex. informações, acesso a sistemas) relevantes à realização do trabalho de auditoria e definem o escopo de suas atividades (\*D);*

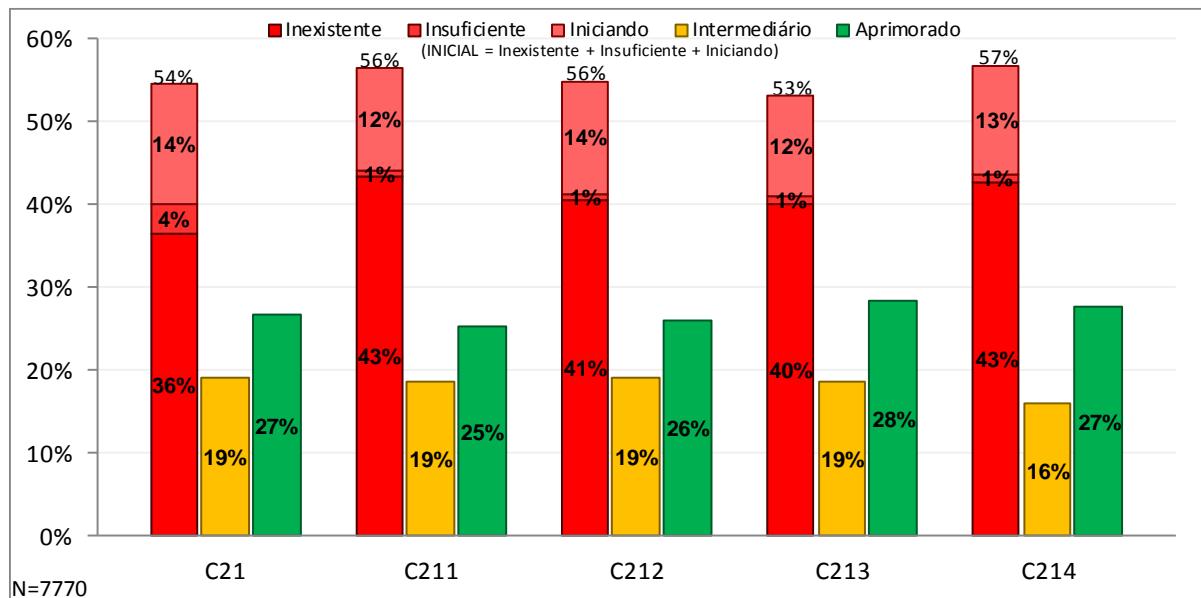
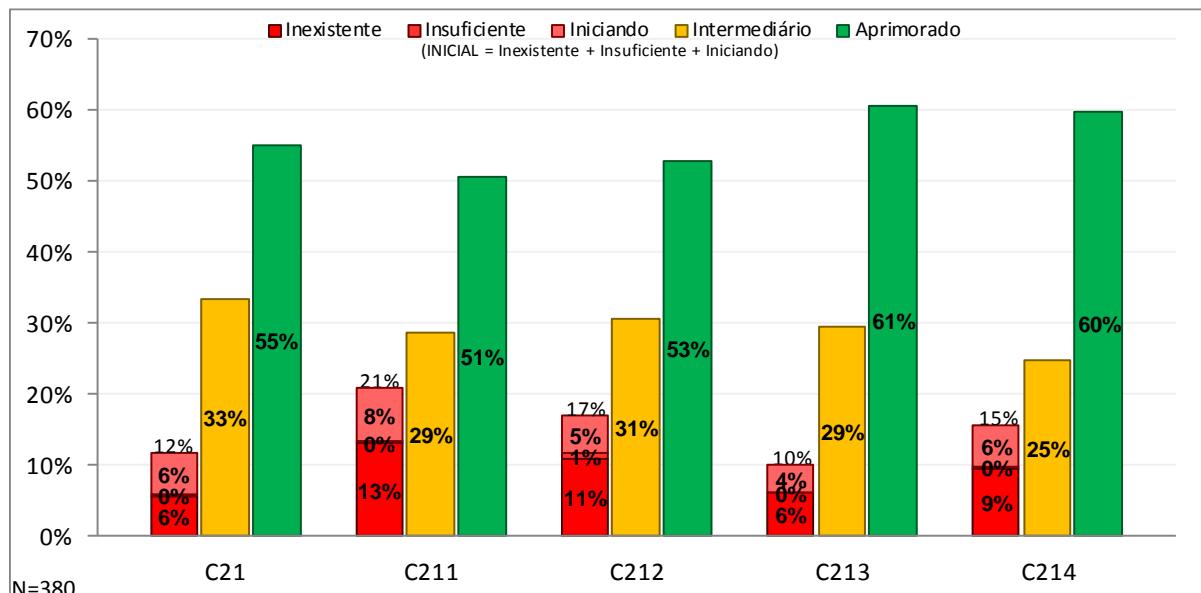
C2.1.3 *A função de auditoria interna está implantada (\*E);*

C2.1.4 *A auditoria interna produz relatórios destinados às instâncias internas de governança (\*E);*

193. *O relatório do Acórdão 3.023/2013-Plenário registrou a importância da gestão de riscos e da auditoria interna na organização nos seguintes termos:*

*“Cabe mencionar que a gestão de riscos e a auditoria interna são mecanismos essenciais para implementar a estratégia, tomar decisões e realizar os objetivos da organização (IFAC, 2001). A gestão de riscos serve para reduzir o impacto negativo dos riscos sobre as metas organizacionais, por meio da adoção de controles internos, concebidos e implementados pelo próprio gestor. Já a auditoria interna é importante para detectar tempestivamente riscos ainda não adequadamente tratados e fornecer à sociedade a certeza de que os controles internos são eficazes e apoiam o desempenho organizacional”. (grifamos)*

194. A Figura 37 representa a distribuição de **todas as organizações**, por estágio de capacidade, na prática “Estabelecer a função de auditoria interna”, seguida da distribuição de seus itens de controle. A Figura 38 contém informação análoga, mas considerando apenas as **organizações federais**:


**Figura 37 - Capacidade na prática C2.1 (todas as organizações)**

**Figura 38 - Capacidade na prática C2.1 (organizações federais)**

195. Observando as figuras acima, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6, tem-se que:

195.1. 55%, ou seja, mais da metade das organizações federais, estariam no estágio aprimorado na prática C2.1 - Estabelecer a função de auditoria interna (Figura 38), e somente em 6% das organizações a auditoria interna não estaria implantada (C2.1.3 - Figura 38). Entretanto, comparando-se esse resultado com o apresentado na prática C1.1- Estabelecer estrutura de gestão de riscos (Figura 34), na qual apenas 7% estariam no estágio aprimorado, verifica-se que, apesar de estabelecida, haveria indícios de que a auditoria interna das organizações não esteja sendo efetiva, tendo em vista que não está contribuindo para melhorar a gestão de riscos na organização. Sobre os objetivos da auditoria interna, o Institute of Internal Auditors (IIA) afirma que “a auditoria interna 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” (grifamos, IIA, 2011);

195.2. 54% de todas as organizações estariam no estágio inicial na prática C2.1 - Estabelecer a função de auditoria interna (Figura 37). Esse percentual pode também ser uma das explicações do resultado de 70% de todas as organizações no estágio inicial na prática C1.1- Estabelecer estrutura de gestão de riscos (Figura 33), haja vista que, como se mencionou no item anterior, a ausência ou ineficiência da auditoria interna impede a adequada avaliação do sistema de gerenciamento de riscos;

196. Considerando os dados de todas as organizações, os dados da prática C2.1 seriam uma explicação para os dados da prática C1.1. Assim, propor-se-á a inclusão deste tema (auditoria interna) no modelo de governança mínimo que deve ser implementado pelas organizações públicas. Entretanto, para as organizações federais, há que se investigar um pouco mais sobre o funcionamento da auditoria interna.

### *2.3.2.2. Prática C2.2 - Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente*

197. A prática C2.2 é formada pelos seguintes itens de controle (peça 795):

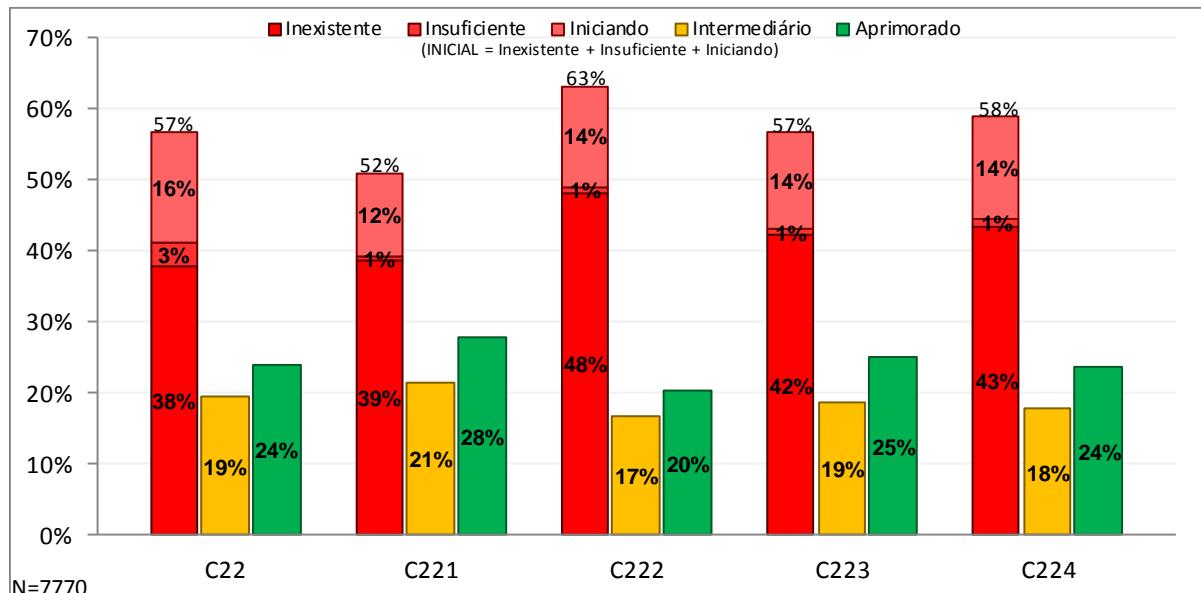
C2.2.1 A auditoria interna se reporta funcionalmente à mais alta instância interna de governança e administrativamente à alta administração (\*E);

C2.2.2 Diretrizes para o tratamento de conflitos de interesse (p. ex. não participação em atos de gestão) na função de auditoria interna estão definidas (\*D);

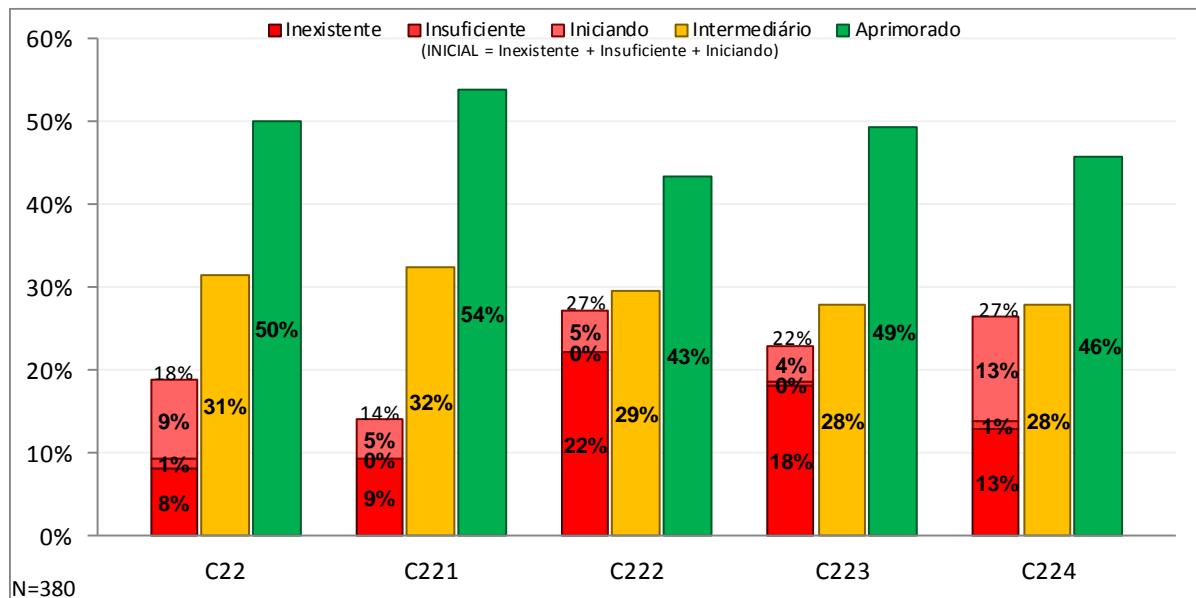
C2.2.3 As competências necessárias ao desempenho das responsabilidades da auditoria interna estão identificadas (\*D);

C2.2.4 Condições são providas para que os auditores internos possuam, coletivamente, as competências necessárias ao desempenho das atribuições da função de auditoria interna (\*E).

198. A Figura 39 representa a distribuição de todas as organizações, por estágio de capacidade, na prática “Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente”. A Figura 44 contém informação análoga, mas considerando apenas as organizações federais:



*Figura 39 - Capacidade na prática C2.2 (todas as organizações)*



**Figura 40 - Capacidade na prática C2.2 (organizações federais)**

199. Observando as figuras acima, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6, pode-se afirmar que:

199.1. 50%, ou seja, metade das organizações federais estariam no estágio aprimorado na prática C2.2 - Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente (Figura 40). O comportamento é semelhante em todos os itens que compõem a prática (todos os gráficos da Figura 40), ou seja, em média, metade das organizações estaria no estágio aprimorado em todos os controles sugeridos para a prática C2.2. Esses resultados sugerem que a forma como a função de auditoria interna está implantada, possivelmente, garante a sua independência e o provimento das competências necessárias ao desempenho das suas atribuições. No entanto, comparando esse resultado com o apresentado na prática C1.1- Estabelecer estrutura de gestão de riscos (Figura 34), na qual apenas 7% estariam no estágio aprimorado, verifica-se que a auditoria interna está bem estruturada, possui as competências necessárias ao desempenho das suas funções, mas não estaria sendo efetiva, conforme argumentado no item 203.1 deste relatório. Registre-se que, para as organizações públicas federais da administração indireta, o Decreto 4.304/2002 (que alterou o Decreto 3.591/2000) traz dispositivos para garantir a independência da auditoria interna, como os previstos no art.15, §§ 3º a 5º:

§ 3º A auditoria interna vincula-se ao conselho de administração ou a órgão de atribuições equivalentes;

§ 4º Quando a entidade da Administração Pública Federal indireta não contar com conselho de administração ou órgão equivalente, a unidade de auditoria interna será subordinada diretamente ao dirigente máximo da entidade, vedada a delegação a outra autoridade;

§ 5º A nomeação, designação, exoneração ou dispensa do titular de unidade de auditoria interna será submetida, pelo dirigente máximo da entidade, à aprovação do conselho de administração ou órgão equivalente, quando for o caso, e, após, à aprovação da Controladoria-Geral da União.

199.2. O cenário para todas as organizações mostra-se diferente do apresentado para as organizações federais, pois 57% de todas as organizações estariam no estágio inicial na prática C2.2 - Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente (Figura 39), o que indica que há risco de que a auditoria não esteja exercendo suas atividades com imparcialidade e competência;

199.3. 48% de todas as organizações declararam que não têm definidas as diretrizes para tratamento de conflitos de interesse (p. ex. não participação em atos de gestão) na função de auditoria interna (estágio de capacidade inexistente no item C2.2.2 - Figura 39); e 42% não identificaram as competências necessárias ao desempenho das responsabilidades da auditoria interna (estágio de capacidade inexistente no item C2.2.3 - Figura 39). Esses resultados refletem a fragilidade da função da auditoria interna nessas organizações, pois aumenta o risco de sua manipulação por interesses particulares e não contribui para que os auditores internos possuam, coletivamente, os conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das suas atribuições.

200. Conclui-se que deficiências na auditoria interna, por sua ausência ou falta de independência, podem explicar as deficiências em gestão de riscos e controles internos na análise de dados de todas as organizações, mas não das organizações federais.

201. A fim de afastar, ou não, deficiências na auditoria interna como causa para as deficiências em gestão de riscos e controles internos nas organizações federais, propôs-se analisar os dados, somente das organizações que responderam o questionário completo, da prática C.2.3 - Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.

202. A prática C2.3 é formada pelos seguintes itens de controle (peça 795):

C2.3.1 Diretrizes para que a função de auditoria interna contribua para a melhoria dos processos de governança, de gestão e de gerenciamento de riscos e controles, utilizando abordagem sistemática estão definidas (\*D);

C2.3.2 Diretrizes para o planejamento dos trabalhos de auditoria interna estão definidas e levam em consideração os riscos relevantes para a organização (\*D);

C2.3.3 Objetivos, indicadores e metas de desempenho para a função de auditoria interna estão estabelecidos (\*D);

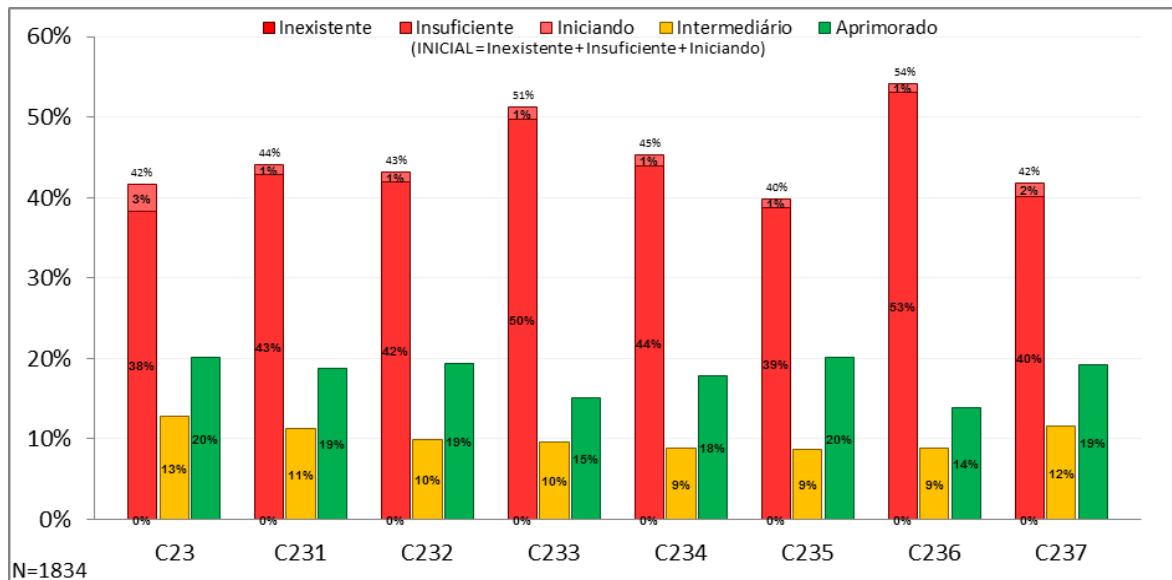
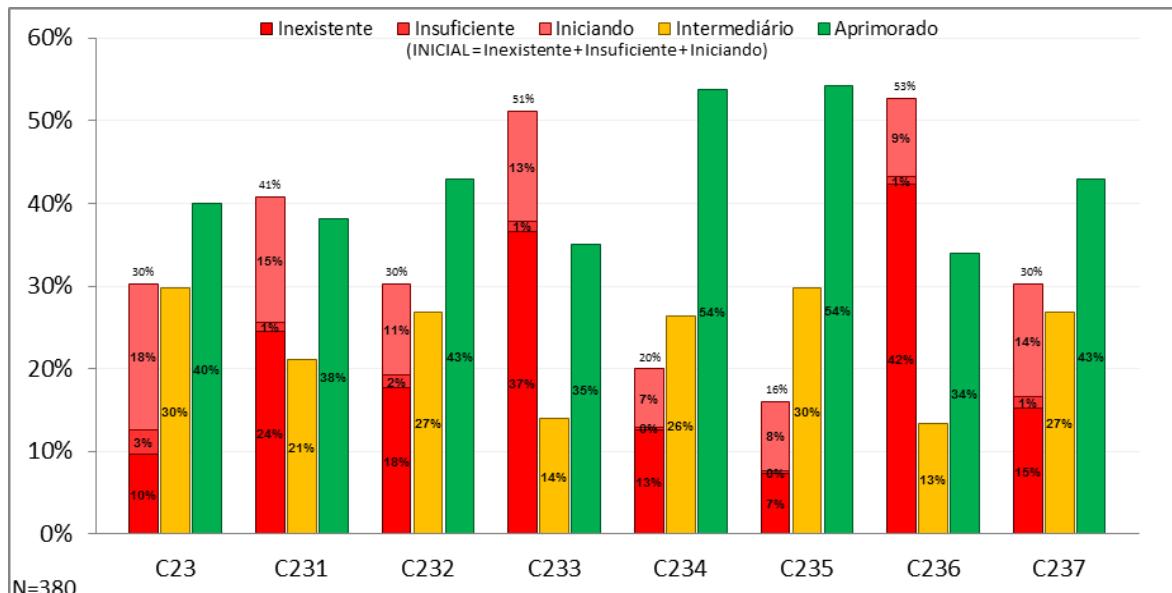
C2.3.4 Plano de auditoria interna, elaborado com base nos objetivos, riscos e metas da organização, está aprovado (\*D);

C2.3.5 Trabalhos de auditoria interna são executados em conformidade com as diretrizes e os planos definidos (\*E);

C2.3.6 O desempenho da função de auditoria interna é mensurado e avaliado com base nos indicadores e metas definidos (\*E);

C2.3.7 Medidas visando o aprimoramento da função auditoria interna são implementadas sempre que necessário (\*E).

203. A Figura 41 representa a distribuição de **todas as organizações**, por estágio de capacidade, na prática “Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno”, seguida da distribuição de seus itens de controle. A Figura 42 contém informação análoga, mas considerando apenas as **organizações federais**.


**Figura 41 - Capacidade na prática C2.3 (todas as organizações)**

**Figura 42 - Capacidade na prática C2.3 (organizações federais)**

204. Observando as figuras acima, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6, pode-se afirmar que mais de 40% de todas as organizações e das organizações federais estariam no estágio de capacidade inicial no controle C2.3.1 - Diretrizes para que a função de auditoria interna contribua para a melhoria dos processos de governança, de gestão e de gerenciamento de riscos e controles, utilizando abordagem sistemática estão definidas (Figura 41 e Figura 42). Esses resultados sugerem deficiências na função de auditoria interna que podem estar contribuindo para os resultados negativos da prática C1.1 na esfera federal.

205. Recentes trabalhos de auditoria de campo da Selog (TC 017.599/2014-8, ainda não apreciado) evidenciaram que, em dezenove das vinte organizações federais auditadas, a auditoria não fazia avaliações da eficácia dos processos de gestão de riscos, controle e governança, fato que corrobora a percepção do parágrafo anterior.

206. Ante o exposto, propor-se-á incluir no modelo de governança mínimo que deve ser implementado pelas organizações públicas dois pontos para o aperfeiçoamento da função de auditoria: como deve ser sua subordinação (administrativamente ao dirigente máximo, e funcionalmente a alguma estrutura acima dele), de forma a lhe garantir independência, e que a que tipo de atividade deve se dedicar prioritariamente (avaliação dos processos de gestão de riscos, controle e governança), e qual tipo de atividade não deve executar (cogestão e implementação de processos de gestão de riscos e controles).

### 2.3.3 Componente C3 - Accountability e transparência

2.3.3.1. Prática C3.1 - Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.

207. A prática C3.1 é formada pelos seguintes itens de controle (peça 795):

C3.1.1 As necessidades de publicidade de informações decorrentes de exigências normativas e jurisprudenciais, e de demandas das partes interessadas estão identificadas (\*D);

C3.1.2 Diretrizes da alta administração para abertura de dados, divulgação de informações relacionadas à área de atuação da organização e comunicação com as diferentes partes interessadas estão definidas (\*D);

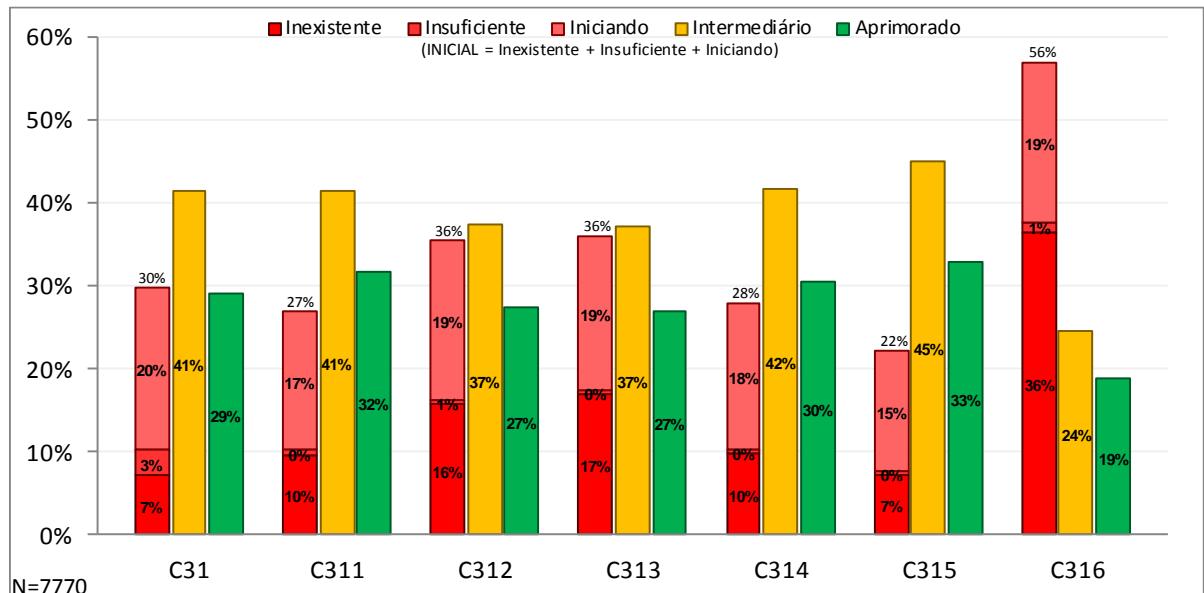
C3.1.3 O catálogo de informações às quais a organização se compromete a dar transparência ativa está definido e é acessível às partes interessadas (\*D);

C3.1.4 As informações às quais a organização se compromete a dar transparência ativa estão acessíveis às partes interessadas (\*E);

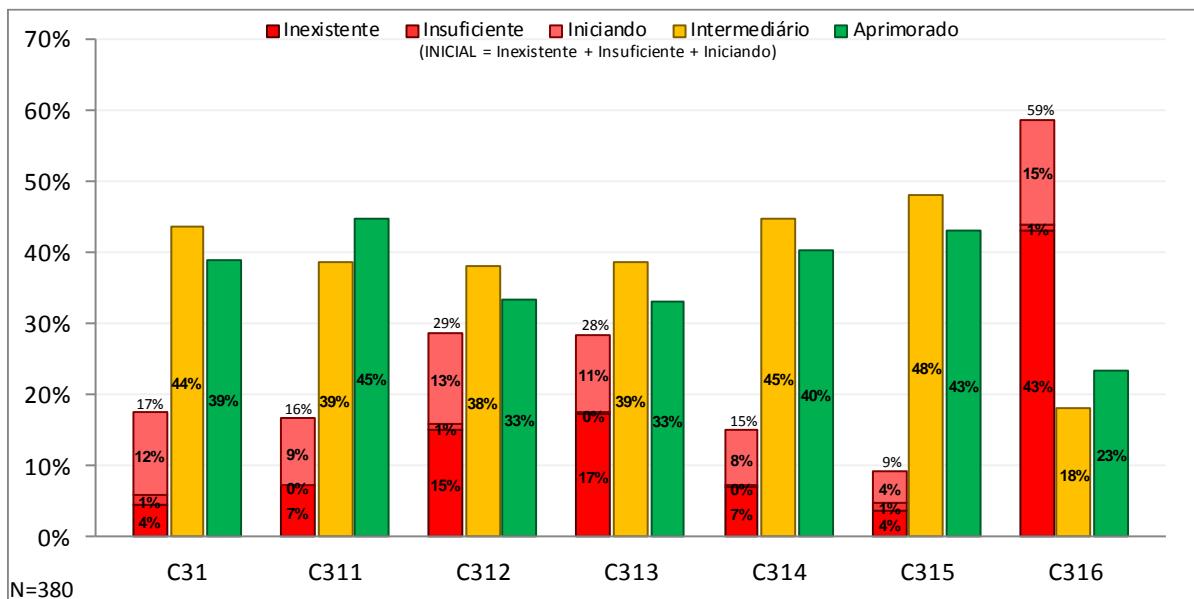
C3.1.5 As informações publicadas estão de acordo com as exigências normativas e jurisprudenciais (\*E);

C3.1.6 A satisfação das partes interessadas com as informações providas é avaliada e monitorada (\*E).

208. A Figura 43 representa a distribuição de **todas as organizações**, por estágio de capacidade, na prática “Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei”, seguida da distribuição de seus itens de controle. A Figura 44 contém informação análoga, mas considerando apenas as **organizações federais**:



**Figura 43 - Capacidade na prática C3.1 (todas as organizações)**



**Figura 44 - Capacidade na prática C3.1 (organizações federais)**

209.

Sobre o tema transparência, a Lei 12.527/2011 prescreve:

*Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:*

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;*
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;*
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;*
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;*
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.*

210.

A transparência é essencial para o exercício uma boa governança, pois possibilita o controle social. Conforme consta no curso “Governança Pública para o Desenvolvimento Nacional”, publicado pelo ISC - Instituto Serzedello Corrêa:

*“Além de essencial na prevenção e combate à corrupção, a transparência deve ser encarada como uma ferramenta de melhoria da gestão, pois a partir das solicitações dos cidadãos, a administração pode identificar oportunidades de melhoria em aspectos como gestão documental, fluxos de trabalho e sistemas informatizados”.*

211.

Dessa forma, chamam à atenção os dados apresentados nos gráficos dos itens C3.1.2 e C3.1.3, pois eles indicam que cerca de um terço de todas as organizações (36% nos itens C3.1.2 e C3.1.3 - Figura 43) e também das organizações federais (29% no C3.1.2 e 28% no C3.1.3 - Figura 44), segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6, estariam no estágio de capacidade inicial na identificação das necessidades de publicidade e na definição das diretrizes para abertura de dados e comunicação com as partes interessadas. Há risco de que essas organizações não estejam promovendo a transparência dos seus atos em conformidade com as exigências legais.

212.

56% de todas as organizações (C3.1.6 - Figura 43) e 59% das organizações federais (C3.1.6 - Figura 44) estariam no estágio inicial de capacidade no item C3.1.6 - A satisfação das partes interessadas com as informações providas é avaliada e monitorada. Analisando-se esse

resultado comparativamente aos obtidos nos itens E1.2.2 - Mecanismos que viabilizam a participação social na governança da organização estão implantados (Figura 25 e Figura 26), e C3.2.4 - A satisfação das partes interessadas com as informações providas é avaliada e monitorada (Figura 45 e Figura 46), ratifica-se o risco de que o nível de preocupação da administração pública com a satisfação das partes interessadas seja baixa.

213. Pelo exposto, conclui-se que essa prática deve ser aperfeiçoada em toda a administração pública.

2.3.3.2 Prática C3.2 - Prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de accountability.

214. A prática C3.2 é formada pelos seguintes itens de controle (peça 795):

C3.2.1 Relatórios produzidos pela organização, relativos à implementação e aos resultados dos sistemas de governança e de gestão da organização, estão publicados (\*E);

C3.2.2 Informações produzidas por instâncias externas de governança, relativas à implementação e aos resultados dos sistemas de governança e de gestão da organização, estão publicados (\*E);

C3.2.3 As informações publicadas estão de acordo com as exigências normativas e jurisprudenciais (\*E);

C3.2.4 A satisfação das partes interessadas com o conteúdo e a qualidade da prestação de contas é avaliada e monitorada (\*E).

215. A prática C3.2 representa dois princípios importantes para a boa governança: transparência e accountability. Aqui a transparência, que é materializada por meio da publicação da adequada prestação de contas, e a responsabilização são os mecanismos que garantem a accountability na administração pública. Esses dois conceitos estão, portanto, interligados e são essenciais para que a sociedade possa conhecer e monitorar os atos dos seus representantes.

216. O RBG traz alguns conceitos para transparência e accountability:

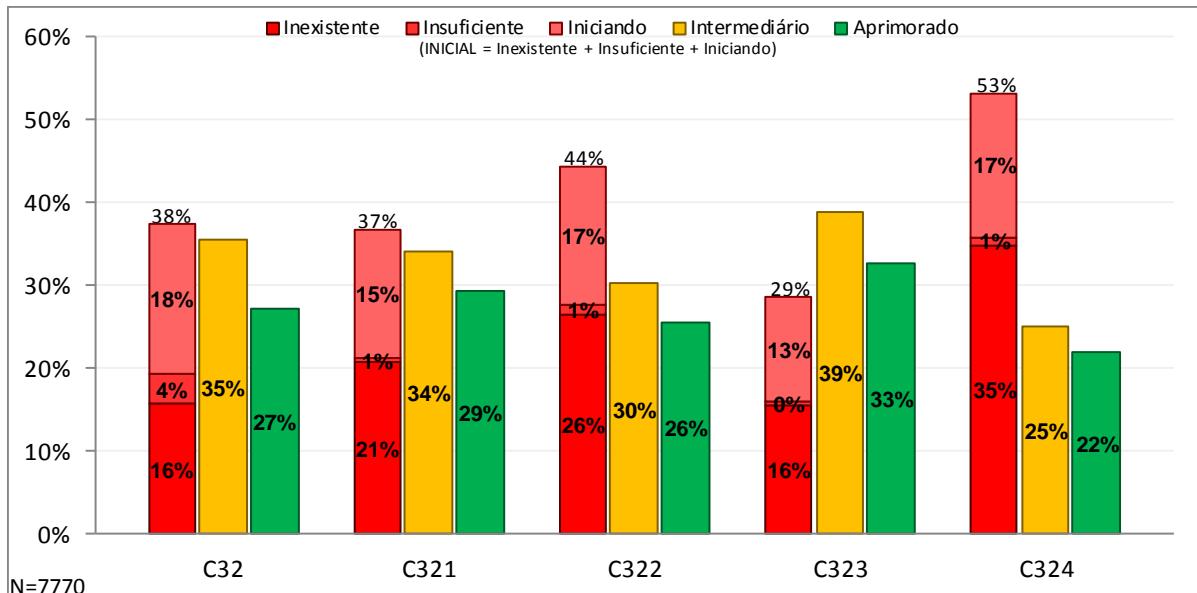
f) **Transparência:** caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades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

g) **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). Espera-se que os agentes de governança prestem contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões (IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, 2010).

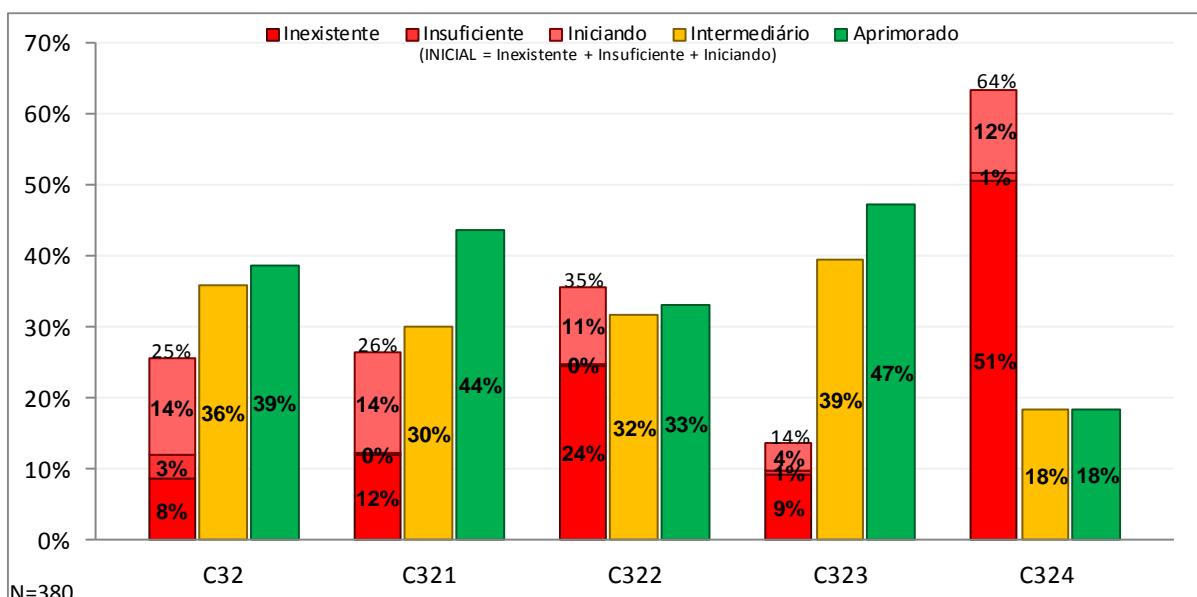
217. O Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, publicado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), afirma que “A prestação de contas não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, mas contemplar também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à criação de valor para a organização”.

218. A Lei 12.527/2011 estabeleceu a transparência como regra para a administração pública em todo o país, de modo a garantir que informações de interesse público sejam divulgadas independentemente de solicitação.

219. A Figura 45 representa a distribuição de *todas as organizações*, por estágio de capacidade, na prática “Prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de accountability”, seguida da distribuição de seus itens de controle. A Figura 46 contém informação análoga, mas considerando apenas as *organizações federais*:



*Figura 45 - Capacidade na prática C3.2 (capacidade de todas as organizações)*



*Figura 46 - Capacidade na prática C3.2 (organizações federais)*

220. Observando as figuras acima, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6 deste relatório, tem-se que:

220.1. 26% de todas as organizações estariam no estágio de capacidade inexistente no item C3.2.2, ou seja, não implantaram o seguinte controle - Informações produzidas por instâncias externas de governança, relativas à implementação e aos resultados dos sistemas de governança e de gestão da organização, estão publicados (Figura 45). Instâncias externas de governança, conforme explicitado no glossário (disponível no sítio eletrônico [www.tcu.gov.br/perfilgov](http://www.tcu.gov.br/perfilgov)), seriam, por

exemplo, órgãos de controle externo, como os tribunais de contas. Uma possível explicação para esse cenário é que essas organizações entendam ser suficiente que essas informações sejam disponibilizadas apenas pelos tribunais de contas. Situação similar ocorre no âmbito das organizações federais, pois o percentual no estágio inexistente no item C3.2.2 seria de 24% (Figura 46);

220.2. Do percentual de organizações que afirmam que publicam informações relativas à implementação e aos resultados dos sistemas de governança e de gestão, 16% estariam no estágio de capacidade inexistente no item C3.2.3 - As informações publicadas estão de acordo com as exigências normativas e jurisprudenciais (Figura 45). No âmbito das organizações federais, esse percentual seria de 9% (Figura 46). Considera-se, por questão de conformidade às normas legais, preocupante esse percentual de organizações no estágio de capacidade inexistente para este item de controle;

220.3. 53% de todas as organizações (Figura 45) e 64% das organizações federais (Figura 46) estariam no estágio inicial de capacidade no item C3.2.4 - A satisfação das partes interessadas com o conteúdo e a qualidade da prestação de contas é avaliada e monitorada. Conforme citado no item 213, analisando-se esse resultado comparativamente aos obtidos nos itens E1.2.2 - Mecanismos que viabilizam a participação social na governança da organização estão implantados (Figura 25 e Figura 26), e C3.1.6 - A satisfação das partes interessadas com as informações providas é avaliada e monitorada (Figura 43 e Figura 44), verifica-se o baixo nível de preocupação da administração pública com a satisfação das partes interessadas.

221. Pelo exposto, conclui-se que essa prática deve ser aperfeiçoada em toda a administração pública.

2.3.3.3. Prática C3.4 - Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.

222. A prática C3.4 é formada pelos seguintes itens de controle (peça 795):

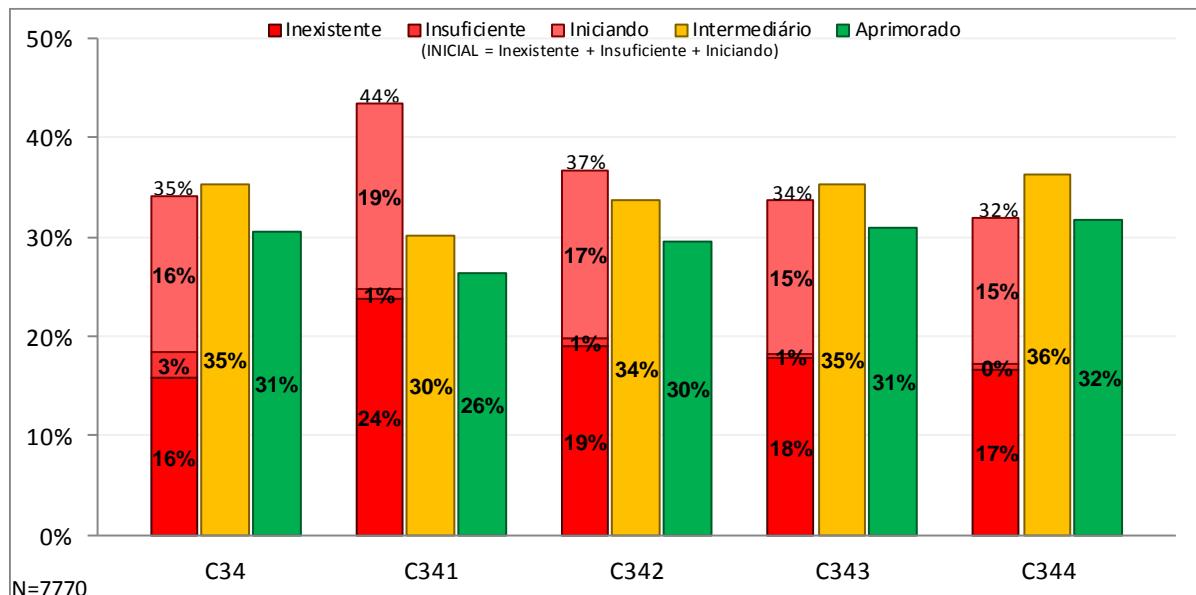
C3.4.1 Diretrizes para a apuração de irregularidades, incluindo desconformidades com o código de ética e de conduta e com diretrizes de governança e de gestão, estão definidas (\*D);

C3.4.2 Indícios de irregularidades são apurados em conformidade com as diretrizes definidas (\*E);

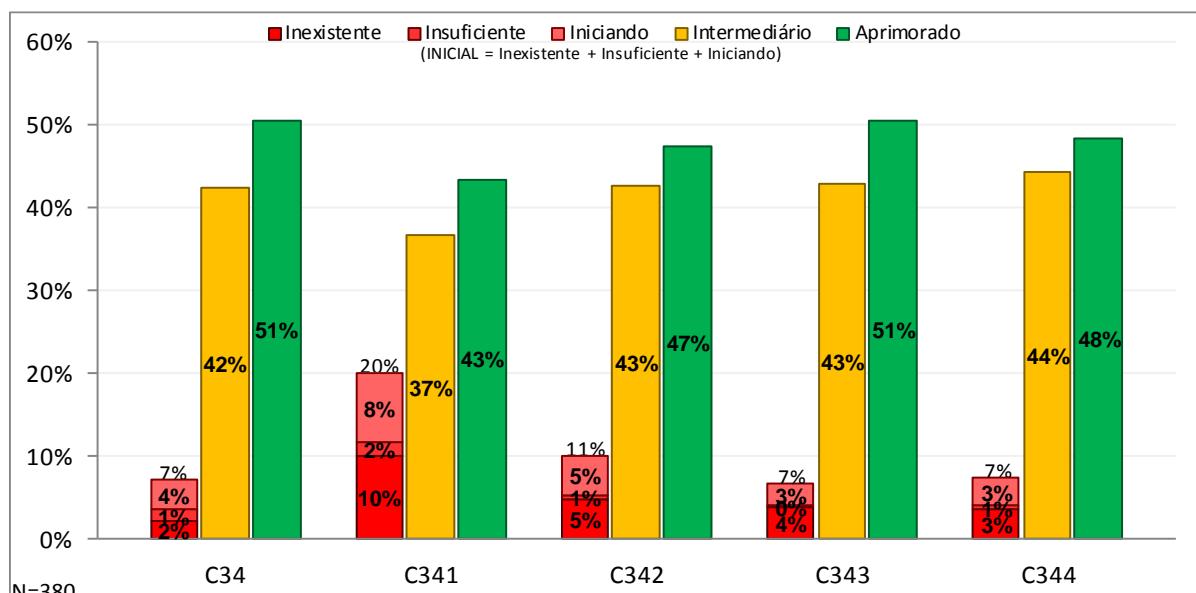
C3.4.3 Casos comprovados de irregularidades resultam na aplicação de sanções, em conformidade com as diretrizes definidas (\*E);

C3.4.4 Casos comprovados de irregularidade resultam no encaminhamento tempestivo de informações para os órgãos de controle competentes (\*E)..

223. A Figura 47 representa a distribuição de todas as organizações, por estágio de capacidade, na prática “Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação”, seguida da distribuição de seus itens de controle. A Figura 48 contém informação análoga, mas considerando apenas as organizações federais:



*Figura 47 - Capacidade na prática C3.4 (todas as organizações)*



*Figura 48 - Capacidade na prática C3.4 (organizações federais)*

224. Observando as figuras acima, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6, tem-se que 35% de todas as organizações estariam em estágio inicial na prática C3.4 - Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação (Figura 47). No âmbito federal, os resultados são mais favoráveis, tendo em vista que 7% estariam em estágio inicial nesta prática (Figura 48).

225. Segundo o RBG, esta prática “pressupõe apurar indícios de irregularidade e aplicar sanções nos casos comprovados, sempre em conformidade com diretrizes previamente definidas. Garante, ainda, que casos comprovados de irregularidade resultem em encaminhamento tempestivo para os órgãos de controle competentes”.

226. Esperavam-se baixíssimos percentuais no estágio de capacidade inicial nesta prática, tendo em vista referir-se à exigência legal de garantir a apuração de irregularidades e a devida responsabilização. Dessa forma, os valores apresentados foram considerados preocupantes, mesmo

*na esfera federal, cujos percentuais seriam menores quando comparados com os de todas as organizações.*

227. *Dentre os resultados apresentados, destacam-se os dos itens C3.4.1, C3.4.2 e C.3.4.3 considerando-se todas as organizações, pois, segundo as respostas declaradas e o método de análise descrito na seção 1.6, tem-se que:*

227.1. *24% de todas as organizações não definiram diretrizes para a apuração de irregularidades, incluindo desconformidades com o código de ética e de conduta e com diretrizes de governança e de gestão, estão definidas (C3.4.1 - Figura 47);*

227.2. *19% de todas as organizações não apuram indícios de irregularidades (C3.4.2 - Figura 47); e*

227.3. *18% de todas as organizações declararam que casos comprovados de irregularidades não resultam na aplicação de sanções (C3.4.3 - Figura 47).*

228. *Assim, percebem-se preocupantes os valores apresentados, haja vista indicarem que essas organizações não garantem a apuração, de ofício, de indícios de irregularidades, e, portanto não promovem a responsabilização, o que leva a riscos como desvio de verbas, impunidade e prejuízo da imagem da organização.*

229. *Pelo exposto, conclui-se que essa prática deve ser aperfeiçoada em toda a administração pública.*

### **3 ÍNDICE DE GOVERNANÇA PÚBLICA**

#### **3.1. Definição**

230. *O TCU vem realizando levantamentos de governança desde 2007, inicialmente na área de TI, hoje abrangendo diversas áreas. O cálculo de indicador de governança foi proposto no levantamento de 2010, e desde então se tem tornado um referencial amplamente difundido e discutido para práticas de governança de organizações públicas. Entretanto, o amadurecimento dos procedimentos de levantamento e análise de governança em tecnologia da informação (2007/2008, 2010, 2012 e 2014), em pessoal (2012/2013) e em aquisições (2013/2014) ressaltou a necessidade de estudar melhor os fatores que poderiam explicar melhor as falhas de governança nessas áreas.*

231. *Assim, o trabalho de desenvolvimento de um modelo de governança pública para o próprio TCU, iniciado em março 2013, foi expandido para englobar a criação de um modelo geral de governança pública e para englobar também um levantamento para conhecer o perfil de governança, segundo este modelo, nas três esferas da administração pública brasileira.*

232. *Neste trabalho, adota-se o seguinte conceito de governança pública: "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 implementação de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade".*

233. *O modelo de governança, já apresentado na seção 1.5, está estruturado em mecanismos, componentes e práticas que descrevem, com base na literatura e na visão do TCU, o que seria uma boa governança organizacional no setor público.*

234. *Para fazer mensurações do grau de aderência às práticas preconizadas nas organizações públicas, tais práticas foram desdobradas em itens de controle verificáveis e auditáveis. Entretanto, considerando ser este o primeiro levantamento de governança pública e também a participação de (potencial) praticamente todas as prefeituras e câmaras municipais, considerou-se prudente avaliar apenas 14 das 32 práticas do modelo preconizado, exigindo-se a avaliação completa apenas das organizações federais ou estaduais e dos grandes municípios.*

235. *Por essa razão, o índice geral de governança simplificado (iGGs) é definido pela função*

*linear iGGs = f(L11,L21,L22,L32,L42,E12,E22,E23,C11,C21,C22,C31,C32,C34), na qual L11, por exemplo, é o valor da aderência à prática L1.1 do questionário, e assim até a prática C.3.4. O valor de aderência foi chamado capacidade no texto de análise descritiva antecedente.*

236. Os pesos dos termos do polinômio linear (primeiro grau) correspondem ao score resultante da análise fatorial, com fatores extraídos pelo método de mínimos resíduos (MINRES), não sendo necessária a aplicação de rotação em virtude de ter sido possível explicar boa parte da variância da amostra com apenas um fator extraído.

237. Ordenando a Tabela 5 (disponível no Apêndice I, à página 84) pela coluna “peso ajustado a 100%”, é possível observar quais são as práticas que mais contribuem para o fator “governança pública” extraído da presente amostra:

Prática	Peso ajustado a 100%	Descrição da prática
E22	11,7%	<i>E2.2. Estabelecer a estratégia da organização.</i>
E23	10,8%	<i>E2.3. Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.</i>
L42	8,4%	<i>L4.2. Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.</i>
L32	8,3%	<i>L3.2. Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos.</i>
C34	7,8%	<i>C3.4. Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.</i>
C31	7,4%	<i>C3.1. Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.</i>
C11	7,0%	<i>C1.1. Estabelecer estrutura de gestão de riscos.</i>
L22	6,5%	<i>L2.2. Estabelecer mecanismos de controle para evitar que conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros da alta administração e dos conselhos ou colegiado superior.</i>
C32	6,4%	<i>C3.2. Prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de accountability.</i>
C22	6,0%	<i>C2.2. Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente.</i>
C21	5,5%	<i>C2.1. Estabelecer a função de auditoria interna.</i>
E12	5,3%	<i>E1.2. Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.</i>
L21	5,0%	<i>L2.1. Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros da alta administração e dos conselhos ou colegiado superior.</i>
L11	3,8%	<i>L1.1. Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros da alta administração e de conselhos ou colegiado superior.</i>

**Tabela 1 - Resultado da extração do fator governança em relação às práticas de governança**

238. Ressalte-se que o significado conceitual do peso da prática **não é** o grau de importância da prática para uma boa governança ou a sua relevância para produção de resultados para o cidadão. O significado aqui é o quanto a variação na qualidade dessa prática é acompanhada por variações na mesma direção em outras práticas. Desse modo, é possível afirmar que, na amostra coletada (7.770 respostas nas três esferas do poder público), quando a organização adota o estabelecimento da sua estratégia (E22), geralmente outras boas práticas também são adotadas; e quando não adota essa boa prática, geralmente outras boas práticas não são adotadas.

239. Importante fazer essa distinção para não se correr o risco de afirmar que as práticas de baixo peso, tais como C21 (auditoria interna) ou L21 (adoção de código de ética), sejam práticas de menor importância para a governança, o que não seria necessariamente verdade. Os **dados aqui apenas revelam que as práticas de baixo peso são menos praticadas**, não querendo dizer que são menos importantes. E, pelo fato de serem menos praticadas, a sua correlação com outras práticas não pode ser matematicamente tão bem detectada, por causa da menor quantidade de ocorrências em relações a outras práticas já mais bem estabelecidas na administração pública; e em virtude de sua variância ser menos acompanhada pela variância de outras práticas.

240. Para estudar o grau de importância de uma prática de governança é necessário mensurar em conjunto a qualidade da gestão resultante da estrutura de governança (é o que se busca realizar nos trabalhos de levantamento de governança de TI, de pessoas e de aquisições) e também mensurar em conjunto a qualidade dos resultados entregues ao cidadão que decorrem dos processos de gestão.

241. Por outro lado, esses dados permitem sugerir que a organização pública com baixa capacidade em governança fará bem em começar a estruturar sua governança a partir da definição da estratégia organizacional e pelo sistema de monitoramento do desempenho dessa estratégia, pois estas são as práticas que mais vezes estão associadas a melhorias nas outras práticas.

242. Por isso, o iGGs **não deve ser percebido como uma medida precisa da governança pública de uma dada organização**, devendo ser entendido apenas como uma referência e um instrumento de autoavaliação da sua capacidade nessa área, e também um guia no processo de melhoria. Além disso, foram utilizados para cálculo do iGGs apenas as práticas do questionário simplificado, de modo que todos os respondentes fossem comparáveis. As demais informações constarão do relatório devolutivo para fins de benchmarking, mas não integrarão o iGGs 2015. Estudos posteriores poderão indicar a conveniência de adotá-las em ciclos futuros do levantamento de governança pública, conforme o interesse dos tribunais de contas brasileiros.

243. Frise-se que o iGGs está baseado em informações declaradas pelos próprios gestores, não tendo havido qualquer verificação da real confiabilidade das respostas. Portanto, as respostas de algumas organizações podem não representar adequadamente a realidade, em função de erros no processo de autoavaliação, problemas na interpretação de questões, entre outros fatores que podem tornar as respostas imprecisas.

244. Há também a possibilidade de que certas práticas ou itens de controle constantes do questionário não sejam perfeitamente aplicáveis à realidade de algumas organizações. No presente questionário, procurou-se detectar a ocorrência de não aplicabilidade em função de duas situações possíveis: a) quando a relação custo-benefício de certos itens de controle é desfavorável, o que recomenda a sua não adoção, por força do art. 14 do Decreto-lei 200/1967; e b) quando existe algum impedimento legal ou normativo à adoção do item de controle. Se existem outros casos relevantes de não aplicabilidade, isto será objeto de estudos futuros para aperfeiçoamento do questionário.

245. Registre-se que, apesar de imprecisa, a medida trazida pelo IGGs é útil, pois:

245.1. Uma medida com alguma imprecisão é melhor do que nenhuma medida, que era a situação anterior a este trabalho;

245.2. Permite, assim como os demais agregadores (capacidades), comunicar de forma sintética à alta administração uma ideia aproximada da situação de governança da organização, o que não seria possível ante a quantidade de perguntas do questionário;

245.3. Permitirá benchmarking entre as organizações, processo que traz sinergia na melhoria de todas as organizações em conjunto.

246. Nesse sentido, é muito importante compreender que não é obrigatório almejar o valor máximo no iGGs. Entretanto, à semelhança das orientações da ABNT NBR ISO/IEC 31000, é responsabilidade da autoridade máxima decidir - por meio de análise crítica dos riscos relevantes e das necessidades da organização - qual a meta mais adequada a ser alcançada em cada prática do instrumento de autoavaliação. O conjunto de metas deve ser formalizado como parte de um plano, atentando-se para as metas legais de cumprimento obrigatório.

### 3.2. Resultados da avaliação com base no iGG simplificado

247. A distribuição de frequência das organizações com base no iGG simplificado é apresentada na Figura 49. Considerando **todas as organizações**, 48% dos respondentes encontravam-se em estágio inicial, enquanto 16% estaria em estágio aprimorado. Porém, considerando somente as organizações federais, a maioria já estaria em estágio intermediário (56%), enquanto 26% já teriam alcançado o estágio aprimorado.

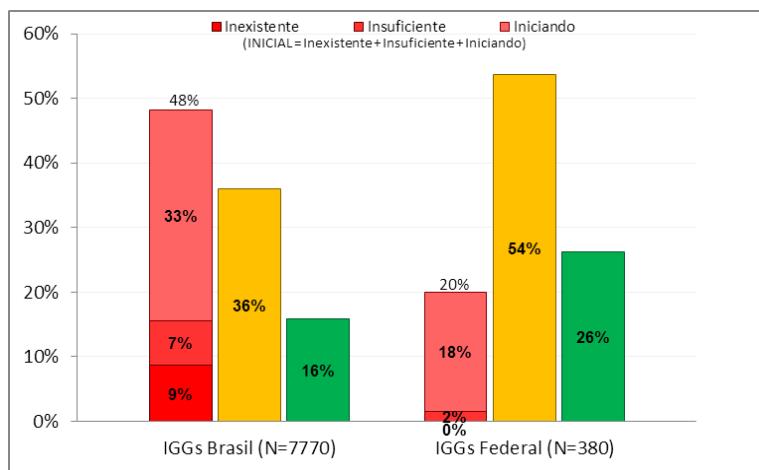
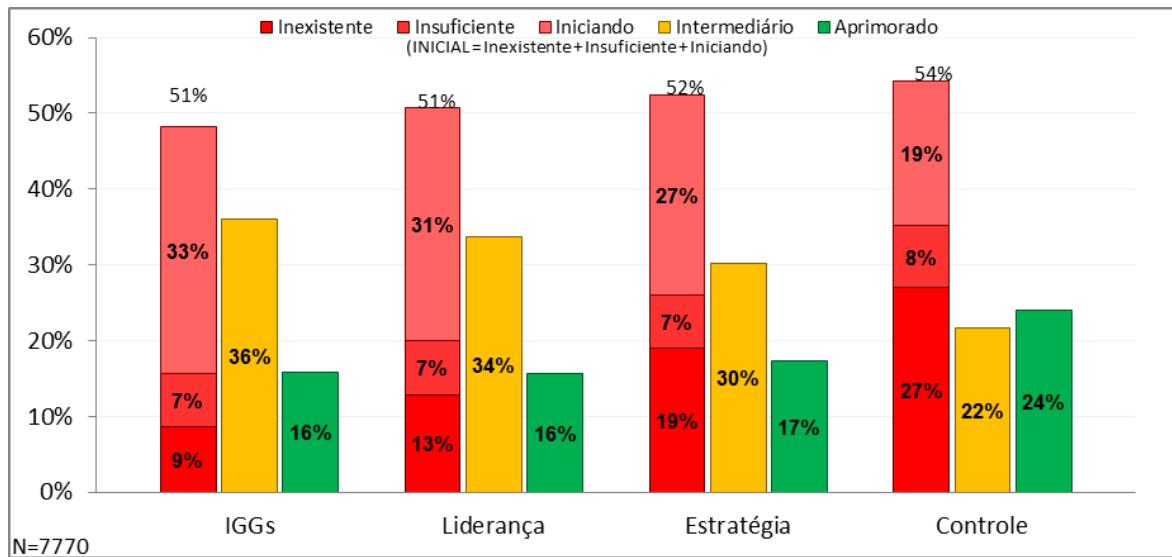
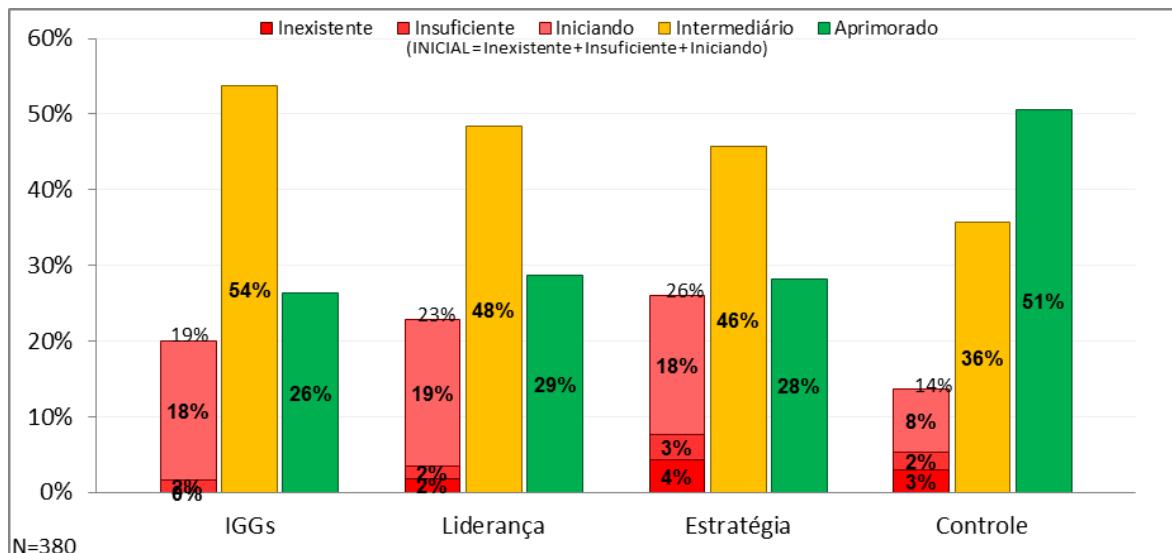


Figura 49 - Distribuição de frequência do iGG por estágio de capacidade (todas as organizações e organizações federais)

248. A Figura 50 e a Figura 51 - Capacidade nos mecanismos de governança (organizações federais) apresentam a distribuição de frequência dos mecanismos de governança por estágios de capacidade, em todas as organizações e nas organizações federais, respectivamente.



**Figura 50 - Capacidade nos mecanismos de governança (todas as organizações)**



**Figura 51 - Capacidade nos mecanismos de governança (organizações federais)**

249. É importante lembrar que o IGG simplificado abrange catorze práticas que foram consideradas factíveis até mesmo nos pequenos municípios brasileiros. Portanto, não causa estranheza que as organizações federais tenham obtido desempenho significativamente melhor no IGG simplificado.

250. A matriz de correlações entre as catorze práticas do questionário simplificado é apresentada na Tabela 2, excluídas as correlações entre práticas do mesmo mecanismo. Os valores inferiores a 0,50 foram esmaecidos (sem cor); os demais valores foram coloridos tanto mais intensamente quanto maior é a correlação.

251. Ressalta-se que praticamente todas as correlações são superiores a 0,30, valor considerado já significativo. Destaca-se também que a correlação máxima (0,60) foi alcançada pelos pares L32 x E22 e L32 x E23.

	L11	L21	L22	L32	L42	E12	E22	E23	Média
E12	0,35	0,32	0,39	0,46	0,47				0,40
E22	0,42	0,47	0,52	0,60	0,59				0,52
E23	0,37	0,44	0,49	0,60	0,57				0,49
C11	0,37	0,42	0,44	0,48	0,56	0,46	0,56	0,58	0,48
C21	0,28	0,35	0,43	0,42	0,41	0,35	0,43	0,44	0,39
C22	0,29	0,35	0,44	0,43	0,44	0,36	0,45	0,46	0,40
C31	0,36	0,37	0,45	0,52	0,49	0,48	0,53	0,52	0,47
C32	0,35	0,35	0,39	0,49	0,47	0,45	0,51	0,50	0,44
C34	0,35	0,46	0,53	0,53	0,50	0,43	0,53	0,53	0,48
Média	0,35	0,39	0,45	0,50	0,50	0,42	0,50	0,50	0,45

**Tabela 2 - Matriz de correlações entre as 14 práticas do questionário simplificado de governança pública**

252. A interpretação desses dados deve ser cautelosa. É esperado que, descontada a variância decorrente da imprecisão das medidas, exista elevada correlação entre as mensurações de uma causa e as mensurações de seu efeito. Por isso, a análise de correlações é frequentemente utilizada para encontrar relações de causa e efeito. Entretanto, também é possível que ambas as mensurações sejam, na verdade, efeito de uma causa não mensurada no questionário, e não uma o efeito da outra. E é também possível que a correlação elevada seja meramente circunstancial. Por isso, a análise de correlações deve estar baseada em nexo semântico defensável e pode apenas oferecer pistas para exames posteriores mais acurados. Feitos estes alertas, observa-se que as médias das correlações de E22, L32, L42 e E23 estão se destacando, motivo pelo qual esta análise se concentra em torno delas.

253. É bastante razoável imaginar que a disposição da alta administração para assumir a responsabilidade por definir políticas e diretrizes organizacionais e pelos seus resultados (L32), a sua disposição para garantir o balanceamento (adequada distribuição) de poder e a segregação de funções críticas para o negócio (L42) e a sua disposição para estabelecer mecanismos que evitem que conflitos de interesse influenciem as decisões e ações dos membros da alta administração e do colegiado superior (L22), em resumo que todos esses três fatores, contribuem significativamente para aumentar a probabilidade de que a alta administração de fato lidere a organização no sentido de estabelecer uma estratégia organizacional clara (E22) e os mecanismos para monitorá-la (E23). Isto não significa que o processo de escolha dos membros da alta administração (L11) e a forte adoção de um código de ética aplicável à alta administração e ao colegiado superior (L21) não sejam importantes: essas duas práticas são relevantes e as correlações delas com o estabelecimento e o monitoramento da estratégia são significativas, porém são menos frequentes.

254. Além disso, as práticas de controle C11 a C34 também estão bem correlacionadas com L32 e L42, reforçando a sugestão de que a disposição da alta administração para definir rumos e para distribuir adequadamente o poder necessário para segui-los são fatores relevantes para obter uma boa governança. Observe-se que é mais intensa a correlação entre L42 (“balanceamento de poder e segregação de funções críticas”) e C11 (“manter sistema de gestão de riscos”), possivelmente porque L42 pode ser considerado um dos mais importantes controles que devem ser implementados pela alta administração para conter riscos sistêmicos, no contexto de um bom sistema de gestão de riscos.

255. Destacam-se, ainda, as correlações de E22 (estabelecer a estratégia) e E23 (monitorar a execução da estratégia) com as práticas de controle (C11 a C34). Sugere-se que a existência de uma estratégia clara e da forte disposição para monitorar a sua execução sejam precondições para haver disposição em criar um sistema de gestão de riscos (C11, pois a norma ABNT NBR ISO 31000 preconiza que o sistema de gestão de riscos existe para aumentar a probabilidade de que os objetivos da organização sejam alcançados), em dar transparéncia às partes interessadas (C31), em prestar contas (C32) e em apurar os desvios (C34). As práticas relacionadas com a função de auditoria

interna (C21 e C22) também estão mais bem correlacionadas com as práticas de definir e monitorar a estratégia (E22 e E23), logicamente indicando que a alta administração se dispõe a fortalecer a função de auditoria interna apenas quando a estratégia é clara e existe forte interesse em vê-la executada.

256. Isso sugere que, no contexto do processo de controle externo da governança pública, os tribunais de contas poderão maximizar o efeito de sua ação ao focalizar seus esforços, principalmente, na garantia de que a alta administração das respectivas organizações jurisdicionadas:

256.1. estabeleça, clara e consistentemente, as estratégias da organização (E22);

256.2. monitore e avalie a execução da estratégia, os principais indicadores de negócio e o desempenho organizacional (E23);

256.3. garanta o adequado balanceamento de poder e a necessária segregação das funções críticas de negócio (L42);

256.4. e se responsabilize pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance de resultados (L32).

257. Estas conclusões se alinham e detalham conclusões dos demais levantamentos de governança realizados pelo TCU, até o momento.

#### 4 CONCLUSÃO

258. O objetivo deste levantamento foi obter e sistematizar informações sobre a situação da governança pública em âmbito nacional. O trabalho teve como principais objetivos identificar os pontos mais vulneráveis para induzir melhorias nessas áreas; e divulgar os temas apresentados no trabalho para as organizações públicas participantes, incentivando assim uma mudança de comportamento na administração pública em todo o país.

259. Pode-se afirmar que parte do objetivo do trabalho já foi atingido, tendo em vista que este levantamento serviu como forma de divulgar os temas de governança pública e governança e gestão das aquisições para as organizações participantes (que responderam o questionário), incentivando assim uma mudança de comportamento na administração pública.

260. Além dos eventos de divulgação promovidos pelo TCU em parceria com os tribunais de contas nos estados/municípios (item 38), a divulgação dos temas foi evidenciada durante a execução do trabalho, pois diversos respondentes registraram em seus questionários, no campo “comentários”, a importância dessa iniciativa dos tribunais de contas para a melhoria da governança e gestão nas organizações.

261. Quanto ao objetivo de identificar os pontos mais vulneráveis, tem-se que os resultados obtidos neste levantamento revelaram, de forma geral, baixa capacidade em praticamente todos os controles e práticas sugeridos nos modelos de autoavaliação de governança pública.

262. A análise de correlações, empreendida ao final da seção 4.2, sugere que os tribunais de contas poderão maximizar o efeito de sua ação ao focalizar seus esforços, principalmente, na garantia de que a alta administração das respectivas organizações jurisdicionadas:

262.1. estabeleça, clara e consistentemente, a estratégia da organização (E22);

262.2. monitore e avalie a execução da estratégia, os principais indicadores de negócio e o desempenho organizacional (E23);

262.3. garanta o adequado balanceamento de poder e a necessária segregação das funções críticas de negócio (L42);

262.4. e se responsabilize pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance de resultados (L32).

263. Além disso, é importante destacar que, dada a vastidão da Administração Pública, não é possível que os tribunais de contas realizem auditorias em todos os seus jurisdicionados para garantir que, ao menos as quatro práticas acima recomendadas estejam implementadas ou em implementação. Por esta razão, e em consonância com o art. 74 da Constituição Federal e com as boas práticas internacionais de controle, os tribunais de contas poderão maximizar a sua eficiência ao priorizar as auditorias sobre o sistema de controle interno, verificando se a gestão de riscos está implementada, se a função auditoria interna está implementada, e se estas duas, sob patrocínio da alta administração e do colegiado superior, estão de fato contribuindo para as quatro práticas sejam implementadas.

264. No que tange ao objetivo de induzir melhorias na esfera federal, considera-se que, apesar das deficiências apontadas em quase todas as práticas de governança pública sugeridas, não é conveniente emitir recomendações relativas a cada uma delas pontualmente. Entende-se ser mais propício que o modelo de governança pública apresentado neste levantamento seja, num primeiro momento, estudado e analisado pelos Órgãos Governantes Superiores, para fins de adequação do modelo às peculiaridades de estrutura das organizações na sua esfera de atuação, e de detalhamento dos procedimentos necessários à sua implementação.

265. Assim, a recomendação basilar desta trabalho é que os OGS federais (Casa Civil, CNJ e CNMP) elaborem um modelo de governança para as organizações públicas da sua esfera de atuação, prevendo:

265.1. Os princípios de governança que devam ser observados;

265.2. Estabelecimento da estratégia da organização (alinhado com o argumentado na seção 3.2.2.1 e no final da seção 4.2);

265.3. Estabelecimento da estrutura de gerenciamento de riscos na organização (alinhado com o argumentado na seção 3.3.1.1 e no item 381 supra);

265.4. Estabelecimento da função de auditoria interna (alinhado com o argumentado na seção 3.3.2.1 e no item 381 supra), garantindo que:

265.4.1. Suas atribuições contemplam a avaliação da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança, não lhe cabendo conceber, implementar ou executar esses processos, pois são de responsabilidade dos gestores (alinhado com o argumentado na seção 3.3.2.2);

265.4.2. Reporte-se administrativamente ao dirigente máximo da organização, e funcionalmente ao responsável pelo direcionamento estratégico e pela supervisão da organização, que pode ser um conselho de governança ou uma autoridade supervisora (alinhado com o argumentado ao final da seção 3.3.2.2).

265.5. Definição explícita de que o dirigente máximo da organização é o principal responsável pelo estabelecimento da estratégia da organização e da estrutura de gerenciamento de riscos, incluindo o estabelecimento, manutenção, monitoramento e aperfeiçoamento do sistema de controle interno (alinhado com o argumentado ao final da seção 3.3.1.1 e no final da seção 4.2).

265.6. Definição explícita de que o responsável pelo direcionamento estratégico e pela supervisão da organização, que pode ser um conselho de governança ou uma autoridade supervisora, é o principal responsável pelo estabelecimento da função de auditoria interna da organização (alinhado com o argumentado ao final da seção 3.3.2.2 e no final da seção 4.2).

266. Considera-se recomendável, por ser um processo de médio prazo e para fins de perenidade, que a implementação do modelo elaborado se dê mediante orientação normativa na esfera de atuação do OGS.

267. Entende-se oportuno encaminhar aos OGS, a título de contribuição para a elaboração do modelo recomendado, os dois documentos a seguir:

267.1. Estudo elaborado pelo TCU intitulado “Critérios gerais de controle interno na administração pública”, acessível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056688.PDF>.

267.2. Referencial Básico de Governança Aplicado à Órgãos e Entidades da Administração Pública, publicado pelo TCU e acessível em <http://www.tcu.gov.br/governanca>.

268. É recomendável ainda, que, individualmente, o **Tribunal de Contas da União, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal** considerem as orientações contidas no acórdão que vier a ser proferido para adotar as medidas necessárias ao aperfeiçoamento da governança no seu âmbito.

269. Uma forma sistemática de implantar um modelo de governança em todas as esferas de governo seria a positivação deste modelo por meio de lei federal, com conteúdo nacional. Nesse sentido, a fim de subsidiar eventual discussão de anteprojeto de lei no Congresso Nacional, propõe-se encaminhar os dois documentos enviados como contribuição aos OGS, acompanhados do Acórdão que vier a ser proferido, e o relatório e voto que o fundamentarem, à Secretarias-Gerais das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

270. Por motivo de ausência de jurisdição, não se proporá medidas estruturantes para os Órgãos Governantes Superiores nos estados e municípios. Entretanto, no que tange ao objetivo de induzir melhorias nessas esferas, propõe-se encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do relatório e voto que o fundamentarem à **Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República**, para que, com base no art. 24-B, da Lei 10.683/2003, avalie a conveniência de utilizar os resultados do levantamento como subsídio na elaboração de **plano de longo prazo** com objetivo de fortalecer a governança pública nas organizações públicas de todas as esferas, com vistas ao desenvolvimento nacional.

271. Com respeito aos dados das organizações estaduais municipais, é imperativo que, em cumprimento ao Acordo de Cooperação celebrado em 4/8/2014 para a realização deste levantamento, o TCU encaminhe ao IRB e à Atricon, com os cuidados da classificação de sigilo, os dados brutos obtidos de todas as organizações estaduais e municipais respondentes; e aos tribunais de contas partícipes os dados relativos aos seus jurisdicionados, a fim de que esses tribunais possam realizar, de acordo com o juízo de conveniência e oportunidade, ações de controle educativas, preventivas e futuramente corretivas em suas respectivas esferas de atuação. Propõe-se também encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do relatório e voto que o fundamentarem, ao IRB, à Atricon e a todos os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, até mesmo aos que não tenham sido partícipes deste levantamento, para que possam tomar conhecimento do trabalho.

272. Para fins de divulgação dos resultados do trabalho aos interessados, e para acelerar a inclusão dos temas apresentados no levantamento na agenda das organizações públicas, propõem-se as seguintes medidas:

272.1. Encaminhamento, às autoridades máximas das organizações federais, de relatórios devolutivos, detalhados e individualizados, possibilitando que analisem suas deficiências, bem como comparem os seus resultados com o resultado geral da avaliação e com o resultado dos seus respectivos segmentos de negócio, recomendando que avaliem a conveniência de divulgar publicamente, em atendimento ao princípio da transparência, suas respostas ao questionário e também o respectivo relatório devolutivo do TCU.

272.2. Encaminhamento, aos tribunais de contas partícipes do trabalho, dos relatórios devolutivos referentes às organizações de sua esfera de atuação.

272.3. Autorização para que a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog):

272.3.1. *Divulgue as informações consolidadas obtidas neste levantamento em informativos e em sumários executivos, sem a identificação individual das organizações respondentes;*

272.3.2. *Entregue ao OGS federal, que assim solicite, cópia dos dados obtidos neste levantamento relativos aos jurisdicionados dele, descaracterizadas as identificações individuais;*

272.3.3. *Publique, na Internet, cópia dos dados brutos das respostas obtidas neste levantamento, na forma de dados abertos, identificando, para cada resposta, apenas a esfera (federal, estadual ou municipal) a qual pertence o respondente, acompanhadas dos agregadores de capacidade calculados, com objetivo de estimular análises pelas partes interessadas no tema, mas de forma que não seja possível identificar a resposta de cada participante individualmente; e*

273. *Considerando o previsto no art. 4º, § 2º, da Resolução-TCU 254/2013, que estabelece que “cabe ao TCU respeitar a classificação atribuída na origem às informações recebidas de pessoa física ou jurídica externa ao Tribunal”, será proposta, por prudência, a classificação de reservado às peças relativas às peças enviadas pelas organizações participantes deste levantamento, em especial, as respostas aos questionários enviados.*

274. *Propõe-se também classificar como reservadas, nos termos art. 7º, inciso VIII c/c parágrafo único, ambos da Resolução-TCU 254/2013, as demais informações presentes nestes autos, como os índices de governança calculados (iGGs), tendo em vista que o presente processo trata de levantamento de auditoria, instrumento utilizado para identificar objetos de controle, nos termos do art. 238, inciso II, do RITCU, sendo, portanto um tipo de atividade de inteligência.*

275. *Considerando ainda a natureza sigilosa destes autos, com a necessidade de divulgar os resultados deste trabalho, propõe-se tornar público o acórdão que vier a ser proferido (mantendo-se o sigilo dos autos), e indeferir todos os pedidos de vista e cópia formulados neste processo.*

276. *Por fim, a fim de permitir que a Selog proceda ao tratamento dos dados de governança e gestão das aquisições, propõe-se a formação de processo apartado, com cópia das peças necessárias a essa análise.*

## 5 PROPOSTA DE ENCaminhamento

277. *Ante o exposto, submetem-se os autos para encaminhamento ao gabinete do Ministro-Relator Augusto Nardes com as propostas a seguir.*

278. *Tornar público o acórdão que vier a ser proferido, bem como o relatório e voto que o fundamentarem, classificando todas as demais peças deste processo como reservadas, nos termos do art. 4º, §§ 1º e 2º c/c art. 7º, VIII e parágrafo único in fine, todos da Resolução-TCU 254/2013.*

279. *Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Casa Civil da Presidência da República (em articulação especialmente com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e com a Controladoria-Geral da União), ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que:*

279.1. *Elabore um modelo de governança para as organizações públicas, prevendo:*

279.1.1. *Os princípios de governança que devam ser observados;*

279.1.2. *Estabelecimento da estratégia da organização, que deve ser formalizada e incluir a definição de objetivos e metas (tanto gerais como específicos, de curto e longo prazos), de planos necessários ao seu alcance, e o acompanhamento por indicadores e métodos confiáveis de avaliação da gestão;*

279.1.3. *Estabelecimento da estrutura de gerenciamento de riscos na organização, contendo a definição da política e do processo de gerenciamento de riscos, o qual incluirá a necessidade do*

*estabelecimento, manutenção, monitoramento e aperfeiçoamento dos controles internos necessários a mitigação dos riscos considerados não aceitáveis;*

279.1.4. *Estabelecimento, ou aprimoramento, das unidades de auditoria interna, inclusive dos órgãos centrais do Sistema de Controle Interno de cada Poder, buscando garantir que:*

279.1.4.1. *Suas atribuições contemplam a avaliação da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, controle e governança, não lhe cabendo conceber, implementar ou executar esses processos, pois são de responsabilidade dos gestores;*

279.1.4.2. *No caso de órgãos ou entidades que possuam unidades de auditoria interna em sua estrutura organizacional, estas se reportem administrativamente ao dirigente máximo da organização, e funcionalmente ao responsável pelo direcionamento estratégico e pela supervisão da organização, que pode ser um conselho de governança ou uma autoridade supervisora.*

279.1.5. *Definição explícita de que o dirigente máximo da organização é o principal responsável pelo estabelecimento da estratégia da organização e da estrutura de gerenciamento de riscos (incluindo o estabelecimento, manutenção, monitoramento e aperfeiçoamento do sistema de controle interno).*

279.1.6. *Definição explícita de que o responsável pelo direcionamento estratégico e pela supervisão da organização, que pode ser um conselho de governança ou uma autoridade supervisora, é o principal responsável pelo estabelecimento, ou aprimoramento, da unidade de auditoria interna da organização.*

279.2. *Promova a implementação do modelo elaborado na sua esfera de atuação mediante orientação normativa;*

279.3. *Avalie a conveniência e oportunidade de considerar, na elaboração do modelo recomendado, os documentos a seguir:*

279.3.1. *Estudo elaborado pelo TCU intitulado “Critérios gerais de controle interno na administração pública”, acessível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056688.PDF>*

279.3.2. *Referencial Básico de Governança Aplicado à Órgãos e Entidades da Administração Pública, publicado pelo TCU e acessível em <http://www.tcu.gov.br/governanca>.*

280. *Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Controladoria-Geral da União que avalie a conveniência e oportunidade de aprimorar sua atuação, adequando sugestão contida nas boas práticas sobre o tema, a exemplo da Estrutura Internacional de Práticas Profissionais do Instituto de Auditores Internos (IPPF 1110 e 1110-1), de forma a dotar a estrutura dos órgãos da Administração Direta com unidades de auditoria interna que se reportem administrativamente ao dirigente máximo da organização (Ministro), e funcionalmente ao responsável pelo direcionamento estratégico e pela supervisão da organização (Presidência da República), reporte funcional esse que pode ser delegado a própria Controladoria-Geral da União.*

281. *Encaminhar o estudo elaborado pelo TCU intitulado “Critérios gerais de controle interno na administração pública”, acompanhado do Referencial Básico de Governança Aplicado a Órgãos e Entidades da Administração Pública, a fim de subsidiar eventual discussão de anteprojeto de proposta legislativa para definição de critérios gerais de controles internos, gestão de riscos e governança na administração pública brasileira para:*

281.1. *Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados;*

281.2. *Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.*

282. *Recomendar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (em articulação com a*

*Casa Civil da Presidência da República, com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e com a Controladoria Geral da União) que, com fulcro no art. 24-B, da Lei 10.683/2012, elabore plano de longo prazo com objetivo de fortalecer a governança pública nas organizações públicas de todas as esferas, com vistas ao desenvolvimento nacional.*

283. *Determinar, com fundamento no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, art. 250, II, à Casa Civil da Presidência da República, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público e à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República que encaminhem, no prazo de noventa dias a contar da ciência do acórdão que vier a ser proferido, plano de ação para a implementação das medidas citadas no Decisum, contendo:*

283.1. *para cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna, as ações que serão adotadas pela organização, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;*

283.2. *para cada recomendação cuja implementação não seja considerada conveniente ou oportuna, justificativa da decisão.*

284. *Autorizar que a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog/TCU):*

284.1. *Encaminhe relatório individualizado para as organizações federais participantes do presente levantamento, discriminando os seus respectivos resultados, e comparações com os resultados gerais e resultados médios das organizações dos seus segmentos de negócio, como forma de subsidiar o planejamento dessas organizações, incluindo neste relatório sugestão para que as organizações, em atenção ao art. 6º da Lei 12.527/2011, promovam a divulgação, preferencialmente na Internet, das informações constantes do seu relatório individualizado, com exceção daquelas classificadas como não públicas nos termos da lei;*

284.2. *Encaminhe, por meio dos tribunais de contas partícipes, relatório individualizado para as organizações estaduais e municipais participantes do presente levantamento, discriminando os seus respectivos resultados, e comparações com os resultados gerais e resultados médios das organizações dos seus segmentos de negócio, como forma de subsidiar o planejamento dessas organizações, incluindo neste relatório sugestão para que as organizações, em atenção ao art. 6º da Lei 12.527/2011, promovam a divulgação, preferencialmente na Internet, das informações constantes do seu relatório individualizado, com exceção daquelas classificadas como não públicas nos termos da lei;*

284.3. *Encaminhe ao Instituto Rui Barbosa (IRB) e à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), com os cuidados da classificação de sigilo, cópia dos dados brutos das respostas de todas as organizações estaduais e municipais participantes;*

284.4. *Encaminhe aos tribunais de contas partícipes do Acordo de Cooperação celebrado para a realização deste levantamento, com os cuidados da classificação de sigilo, cópia dos dados brutos das respostas das organizações da sua esfera de atuação;*

284.5. *Entregue ao Órgão Governante Superior federal que assim solicite, com os cuidados da classificação de sigilo, cópia dos dados das respostas das organizações na sua esfera de atuação;*

284.6. *Divulgue as informações consolidadas obtidas neste levantamento em informativos e em sumários executivos, sem a identificação individual das organizações respondentes;*

284.7. *Publique na Internet, na forma de dados abertos, cópia dos dados brutos das respostas obtidas neste levantamento, identificando, para cada resposta, apenas a esfera (federal, estadual ou municipal) a qual pertence o respondente, acompanhadas dos agregadores de capacidade calculados, com objetivo de estimular análises pelas partes interessadas no tema, mas de forma que não seja possível identificar a resposta de cada participante individualmente;*

284.8. *Remeta cópia do acórdão que vier a ser proferido nestes autos, acompanhado do relatório e voto que o fundamentar, além da cópia integral do relatório da equipe de auditoria, à(o)(s):*

284.8.1. *Organizações federais a que foram dirigidas as deliberações;*

284.8.2. *Tribunal de Contas da União, Câmara dos Deputados e Senado Federal, para que avaliem as orientações contidas no acórdão que vier a ser proferido e adotem as medidas necessárias ao aperfeiçoamento da governança no seu âmbito;*

284.8.3. *Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados;*

284.8.4. *Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal;*

284.8.5. *Instituto Rui Barbosa (IRB);*

284.8.6. *Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon);*

284.8.7. *Tribunais de Contas partícipes do Acordo de Cooperação que viabilizou este trabalho e demais Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, para conhecimento do resultado do trabalho no âmbito do TCU.*

285. ***Indeferir todos os pedidos de vista e cópia formulados neste processo (peças 727, 768, 770, 776, 777).***

286. ***Constituir processo apartado, nos termos do art. 43, da resolução-TCU 259/2014, a fim de permitir que a Selog proceda ao tratamento dos dados de governança e gestão das aquisições, com cópia das peças necessárias a essa análise.***

287. ***Arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do RITCU.***

5. Recebidos os autos em meu Gabinete, entendi oportuno, com vistas a aprimorar ainda mais o percuciente relatório elaborado, que a consolidação apresentada também trouxesse uma visão regionalizada da governança pelo país, em especial diante das dimensões continentais brasileiras, a fim de que fosse possível avaliar comparativamente o estágio em que se encontram os estados e municípios das Regiões Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste, razão pela qual solicitei instrução complementar da Selog.

6. Em atendimento à solicitação mencionada no parágrafo anterior, a unidade técnica encaminhou a seguinte instrução complementar (peça 858):

### ***INTRODUÇÃO***

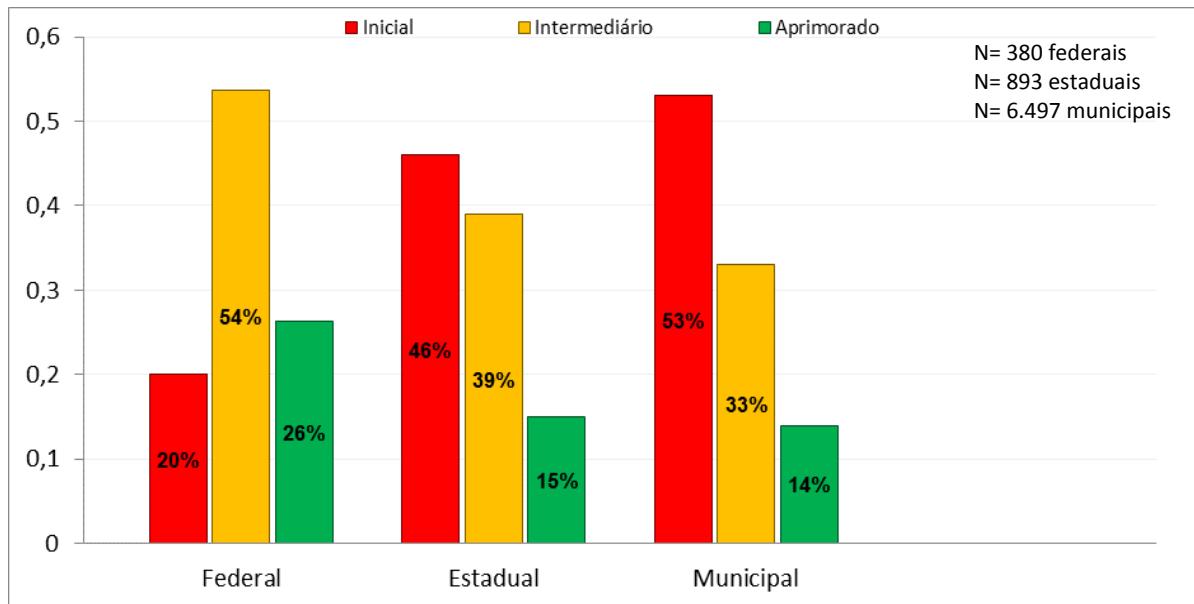
*Trata-se de complemento ao relatório do Levantamento de Governança Pública – TC 020.830/2014-9, por solicitação do Ministro Relator, Sr. Augusto Nardes, nos termos do despacho da peça 857.*

### ***EXAME TÉCNICO***

*Em atendimento à solicitação, seguem as análises do gráfico e tabela comparativos:*

*Gráfico comparativo entre as esferas de atuação - federal, estadual e municipal*

*A Figura 1 representa a distribuição de frequência do iGGs das organizações respondentes, discriminadas por esfera de atuação.*



*Figura 1 - Distribuição de frequência do iGG por estágio de capacidade (todas as organizações respondentes)*

Segundo as respostas declaradas e o método utilizado para o cálculo do indicador, pode-se afirmar que cerca de metade das organizações estaduais e municipais estariam em estágio inicial de governança pública. Esses resultados sugerem deficiências na atuação das instâncias internas de governança nessas organizações, o que pode impactar a eficácia desses atores em guiar a gestão para o alcance dos resultados organizacionais.

Considerando que grande parte dos serviços públicos prestados à sociedade são realizados de forma descentralizada, no âmbito dos estados e municípios, os quais recebem recursos federais para a realização de parte de suas políticas públicas, percebem-se preocupantes os resultados apresentados, haja vista que a atuação eficaz das instâncias internas de governança é fator crítico de sucesso para que as organizações administrem, de maneira eficiente, os recursos a sua disposição.

O cenário seria menos gravoso para a esfera federal, tendo em vista que a maior parte das organizações já estaria em estágio intermediário (56%), enquanto 26% já teriam alcançado o estágio aprimorado. Entretanto, conforme observado em relatório, o IGG simplificado abrange catorze práticas que foram consideradas factíveis até mesmo nos pequenos municípios brasileiros. Portanto, não causa estranheza que as organizações federais tenham obtido desempenho significativamente melhor no IGG simplificado.

#### *Tabela comparativa entre as regiões brasileiras*

A partir do cálculo do índice de governança pública, pode-se obter, utilizando-se o método de cálculo de médias ponderadas, os indicadores médios das organizações respondentes por esfera de atuação e por regiões geográficas.

A Figura 2 apresenta os iGGs médios das organizações respondentes, classificadas por esfera de atuação e por regiões geográficas.

Região	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
Centro-oeste	54%	44%	47%
Nordeste		41%	39%
Norte		39%	40%
Sudeste		52%	40%
Sul		55%	45%

Figura 2 – iGGs médio por esfera de atuação e por regiões (todas as organizações respondentes)

Depreende-se, entre outras, da figura acima que, segundo as respostas declaradas e o método de análise utilizado no trabalho:

As organizações estaduais da região sul do país foram as que apresentaram o maior índice médio de governança (55%), seguidas das organizações federais (54%);

As organizações municipais e estaduais das regiões nordeste e norte apresentaram os índices de governança mais baixos comparativamente às demais organizações respondentes.

A maior diferença entre os índices médios de governança de organizações municipais e estaduais pertencentes à mesma região ocorre na região sudeste, em que os municípios estariam com o indicador de 40% e os estados 52%.

É o relatório.

## VOTO

Trago à consideração deste Plenário um dos trabalhos que reproto dos mais importantes de todos aqueles já conduzidos por esta Corte de Contas nos seus 125 anos de existência.

2. Trata-se de levantamento realizado em conjunto com a quase totalidade dos Tribunais de Contas do país, no intuito de sistematizar informações sobre a situação da governança pública em âmbito nacional - esferas federal, estadual, distrital e municipal. Foram coletadas informações junto a 380 organizações da administração pública federal, 893 organizações públicas estaduais e 6.497 organizações municipais.

3. Além da amplitude do trabalho, há outros motivos para considerá-lo como um dos mais relevantes já realizados por este Tribunal!

4. A atuação harmônica e coordenada entre os tribunais de contas consolida-se a cada dia e é um dos pontos altos do presente levantamento. Demonstra a preocupação dos agentes de controle na qualidade da prestação dos serviços públicos à sociedade. A autonomia constitucional conferida à União, Estados, Distrito Federal e Municípios não exime os entes federados de buscarem uma atuação integrada para a efetividade das políticas públicas, que em sua grande maioria têm ações transversais a serem conduzidas por cada um deles.

5. As ilustrações a respeito dessa transversalidade são diversas. Na área da educação, a responsabilidade é compartilhada por todos os níveis de governo: os municípios respondem pelo ensino fundamental; os estados pelo ensino médio; e a União, pelo ensino superior e pela organização geral do sistema.

6. Na saúde, a União responde pelo planejamento do Sistema Único de Saúde (SUS) e coordena os sistemas de saúde de alta complexidade e de laboratórios públicos; os estados desenvolvem suas políticas na área e investem recursos mínimos em relação a suas receitas em hospitais de referência, laboratórios, hemocentros e no apoio aos municípios; estes, por sua vez, respondem pela atenção básica à saúde em suas localidades.

7. Outros muitos exemplos poderiam ser mencionados, mas a ideia principal a ser trazida é de que o cidadão quer, na realidade, que os serviços públicos sejam a ele fornecidos de forma adequada, independentemente do ente federado responsável. **Afinal, o cidadão é brasileiro; não há que se falar em “cidadão federal”, “cidadão estadual” ou “cidadão municipal”.** O pacto federativo é o único caminho para assegurar que esse cidadão receba serviços de qualidade prestados de modo coordenado entre a União, os Estados e os Municípios.

8. Com efeito, o princípio da eficiência a ser observado pela administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, preceituado no art. 37 da Carta Magna, somente será obedecido se os agentes públicos responsáveis por cada um desses entes estiverem preocupados em atuar de forma sinérgica com os demais.

9. Nesse contexto, a atuação coordenada entre os Tribunais de Contas ganha especial relevo pela possibilidade de funcionar como verdadeiro amálgama dessa atuação. E é exatamente essa a intenção do presente trabalho que, com certeza, dá sequência a uma nova vertente de atuação do controle externo nacional, iniciada em 2013, com as auditorias coordenadas nas áreas do meio ambiente, saúde, segurança pública, previdência e educação.

10. Também não podemos esquecer que esse tipo de levantamento alinha-se de forma inequívoca à missão deste Tribunal que é a de “controlar a Administração Pública para contribuir com o seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade”. De fato, na medida em que sejam identificadas

causas primárias dos problemas por que passa a Administração Pública será mais fácil e simples adotar planos corretivos para a solução de problemas históricos que se repetem em nosso país.

11. Feitas essas considerações iniciais, passo a relatar as principais conclusões trazidas neste levantamento realizado pela Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), sob a coordenação da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) e da Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado).

## II – INFORMAÇÕES GERAIS

12. O Tribunal de Contas da União (TCU) tem buscado, nos últimos anos, incorporar aos seus trabalhos a realização de diagnósticos setoriais a respeito da situação da governança na Administração Federal, de modo a incentivar a adoção de boas práticas pelos órgãos e entidades, a exemplo de levantamentos na área de governança e gestão de tecnologia da informação (TI); de maturidade em gestão de riscos da administração pública federal indireta; de governança e gestão de pessoas; e de governança e gestão das aquisições.

13. Em 2014, diante da necessidade de fornecer à sociedade um retrato sistêmico da atuação dos diversos entes federados, em especial pelo fato de que é significativa a prestação de serviços públicos por meio do repasse de recursos federais aos estados e municípios, o TCU decidiu realizar o presente levantamento na área de governança pública, abrangendo organizações das esferas federal, estadual e municipal. Em paralelo, também foi realizado o levantamento sobre o panorama da governança e gestão das aquisições, estendendo o diagnóstico já traçado no plano federal para estados e municípios, assunto que será relatado em processo apartado (TC 025.068/2013-0).

14. Para definir claramente o papel e atribuições de cada participante neste trabalho, foi celebrado Acordo de Cooperação Técnica, em 4/8/2014, entre o TCU, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), o Instituto Rui Barbosa (IRB) e a grande maioria dos tribunais de contas brasileiros.

15. A avaliação empreendida teve como finalidade principal propiciar um panorama geral da governança do setor público brasileiro, com vistas a induzir melhorias necessárias e incentivar uma mudança de comportamento na administração em todo o país para propiciar o melhor aproveitamento na aplicação de recursos públicos.

16. A presente fiscalização se fundamentou exclusivamente em informações coletadas por meio de questionário de autoavaliação, elaborado com base no “Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública” (RBG), publicado pelo TCU em 2014. Ao final, de um total de 8.170 respostas recebidas, foram consolidadas neste trabalho os resultados validados de 7.770 organizações, representando aproximadamente 65% da amostra selecionada, de 12.259 órgãos e entidades públicos das esferas municipais, estaduais e federal.

17. Vale destacar que, para aperfeiçoar o questionário de governança pública, o TCU realizou reuniões junto à Casa Civil (grupos focais), com participação da Advocacia-Geral da União (AGU), do Ministério da Fazenda (MF), da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), durante os meses de maio a agosto de 2014.

18. A análise dos dados é estruturada por meio de duas seções no relatório da Selog: a primeira, apresenta o panorama nacional e federal de governança pública; e a segunda, esclarece sobre a definição e o método de cálculo do índice de governança pública, que cria uma referência acerca da situação de governança pública em âmbito nacional.

19. Para apresentar os dados de forma clara e objetiva, o estágio de governança foi classificado em três níveis: inicial, intermediário e aprimorado. Posteriormente, dividiu-se o estágio inicial em três subníveis (inexistente, insuficiente e iniciando), a fim de possibilitar melhor diagnósticos das entidades públicas que ainda necessitam de maior aprimoramento.

20. Por fim, cabe mencionar que não foi individualizada, propositadamente, a situação específica de determinada organização, diante do principal objetivo de criar uma metodologia segura e confiável para que cada uma das autoridades e gestores de nosso país receba um retrato de sua realidade em comparação aos demais órgãos e entidades da Administração Pública e perceba os tribunais de contas como verdadeiros parceiros na busca de soluções para o aprimoramento da máquina pública. Com isso, estarão motivados a buscar a implementação de ações que melhorem suas governanças e, consequentemente, aprimorem a qualidade dos resultados que entregam à sociedade.

### III – PERFIL DE GOVERNANÇA PÚBLICA

21. O diagnóstico obtido no presente levantamento sugere significativas deficiências na administração pública e confirma o mantra que tenho repetido sobre a necessidade de um grande pacto nacional pela melhoria da governança pública. A maior parte das instituições apresentou baixa capacidade em quase todas as práticas do modelo de avaliação utilizado neste trabalho. Tais limitações podem estar aumentando a exposição dessas organizações a riscos relevantes e reduzindo a capacidade de alcance de resultados. Em consequência, o cidadão se vê prejudicado por não ter à disposição serviços públicos de qualidade.

22. A propósito, o modelo sugerido pelo Referencial Básico de Governança do TCU, contempla três mecanismos de governança - **liderança, estratégia e controle - que são divididos em dez componentes**. Os componentes, por sua vez, possuem trinta e duas práticas, e essas práticas são mensuradas por meio dos seus itens de controle.

23. Esse modelo conceitual, que procurou estruturar e resumir as principais práticas afetas à governança, propiciou a obtenção de interessante retrato apresentado a seguir.

#### III.1 – LIDERANÇA

24. Liderança, nos moldes preconizados pelo mencionado referencial, 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*” e é formado por quatro componentes: Pessoas e competências; Princípios e comportamentos; Liderança organizacional; e Sistema de Governança.

25. Em termos gerais, mais da metade das organizações (51%) se encontram em estágio de capacidade inicial em Liderança, o que indica a baixa potencialidade de gerirem por competências, estabelecerem mecanismos que reforcem princípios éticos e garantirem o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas, todos com respeito à alta administração e aos conselhos ou colegiados superiores. Na outra extremidade, encontram-se apenas 16% das organizações com nível aprimorado na área.

26. A situação é menos crítica, mas não menos preocupante, se avaliado apenas o contexto das organizações federais, uma vez que 23% estariam em estágio de capacidade inicial e quase metade (48%) em estágio intermediário. Destaque-se, entretanto, o alto percentual de organizações (44%) no estágio inicial de capacidade na prática “Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas” e na prática “Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros da alta administração e de conselhos ou colegiado superior” (37%). **Esses conceitos são fundamentais para evitar a concentração de autoridade nas mãos de poucos indivíduos, ou, ainda, o exercício por um único agente de funções incompatíveis entre si.**

27. Aliás, conforme ponderou a unidade técnica, “*a gestão de pessoas por competências é diretriz na Administração Pública Federal, tanto no poder executivo (Decreto 5.707/2006, art. 1º, III e art. 5º, III) quanto no poder judiciário (Lei 11.416/2010, art. 10 c/c art. 1º do anexo III da portaria conjunta STF/CNJ/STJ/CJF/TST/CSJT/STM/TJDFT 3/2007)*. Entretanto, como tais normativos não

alcançam o mais alto escalão da Administração, não contribuem para elevar os percentuais apresentados na faixa aprimorada (abaixo de 20%), em todos os itens de controle desta prática, para as organizações federais”.

28. Mesmo números que parecem mais suaves preocupam. O estágio inicial de 31% das organizações na prática “Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos” demonstra a baixa preocupação de os dirigentes guiarem, monitorarem e avaliarem a gestão e o risco do não alcance dos resultados esperados.

29. É preocupante o fato de 24% de todas as organizações não terem definido suas metas de resultado, ou seja, não há clareza para a adequada aplicação de recursos públicos. Ora, na ausência de metas definidas, não há como monitorar o cumprimento de planos, o atingimento dos resultados e o desempenho geral da organização. Também impressiona o fato de 14% dos dirigentes máximos declararem que não se responsabilizam pelo estabelecimento de diretrizes e políticas para a gestão. O mesmo percentual declarou que não se responsabiliza pelo alcance dos resultados organizacionais. **Por óbvio, os dirigentes máximos dessas organizações não estão cumprindo o papel deles esperados pela sociedade e, muito menos, entregando serviços na qualidade desejada pelos cidadãos.**

30. Como se percebe, a situação nacional está a exigir que o mecanismo LIDERANÇA seja urgentemente aprimorado, confirmando a impressão geral de que normalmente faltam critérios de escolha para os cargos principais da administração pública, sendo comuns as notícias sobre nomeações de familiares, correligionários políticos e de pessoas despreparadas para as funções principais, seja nos municípios, nos estados ou no governo federal. Urge, desse modo, explicitar essa situação para afastar riscos de concentração de autoridade nas mãos de poucos indivíduos e de seleção de pessoas carentes de competência mínima para atuar nas diversas instâncias de governança.

### III.2 – ESTRATÉGIA

31. Estratégia está relacionada à definição de rumos, refere-se ao conjunto de práticas que permitem aos líderes definirem um plano robusto para garantir o alcance dos objetivos organizacionais com base na boa governança. Para tanto, contempla a 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.

32. O Referencial Básico de Governança do TCU estabeleceu três componentes para a aferição desse mecanismo: Relacionamento com partes interessadas, formado por práticas que direcionam a organização a considerar a atuação e opinião desse segmento na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas; Estratégia organizacional, constituído por práticas concernentes ao estabelecimento da estratégia da organização, bem como ao monitoramento e avaliação da sua execução; e Alinhamento transorganizacional, voltado para estimular as organizações a trabalharem em conjunto para a condução de políticas públicas.

33. Da mesma forma que a avaliação da liderança, o mecanismo Estratégia também apresentou significativas oportunidades de melhoria, uma vez que 53% de todas as organizações públicas se encontram em estágio de capacidade inicial em Estratégia, o que reflete o baixo potencial da maioria das organizações em executar um processo de planejamento estratégico, em promover a participação da sociedade na governança da organização, e em monitorar e avaliar o desempenho organizacional.

34. No universo das organizações federais, apesar de um cenário menos gravoso, 25% se situam em estágio de capacidade inicial em Estratégia e apenas 28% podem ser considerados em patamar avançado. Cabe destaque negativo para o elevado percentual de organizações (67%) ainda no estágio inicial na prática “Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da

sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização”, visto que a relação “principal-agente” construída na linguagem da governança deve ter por base exatamente os anseios do principal, no caso, a sociedade. É extremamente significativo para nossa jovem democracia o fato de que em 49% das organizações federais essa prática simplesmente é inexistente.

35. A equipe de fiscalização salienta, com propriedade, que “esse resultado sugere uma baixa capacidade do Estado em engajar a sociedade civil em seus processos de tomada de decisão, o que reduz o conhecimento do governo sobre os problemas que mais preocupam a sociedade, bloqueia a comunicação que oferece o retorno sobre a satisfação dos serviços que estão sendo prestados, enfraquece a democratização das decisões sobre políticas públicas, e não mitiga o risco de que a atuação do Estado não reflita os interesses das partes interessadas”.

36. No mesmo sentido, é preocupante a avaliação da prática “Estabelecer a estratégia da organização”. Metade (53%) de todas as organizações se encontra em estágio inicial dessa capacidade, e, portanto, não estabeleceriam (21%), ou o fariam de forma inadequada, a estratégia para o alcance dos objetivos. Considerando-se apenas as organizações federais, este percentual é de 21%. Tais resultados sugerem risco de ausência ou deficiência, especialmente nas organizações estaduais e municipais, de um direcionamento comum que promova o alinhamento de esforços para o alcance dos objetivos institucionais.

37. Agrava-se o cenário quando se constata que 52% de todas as organizações e 30% das organizações federais não executam a estratégia estabelecida ou o fazem de maneira inadequada. Em 28% de todas as organizações e 16% das organizações federais, as instâncias internas de governança, os gestores e demais colaboradores não participam da formulação da estratégia; mais grave, ainda, 28% de todas as organizações não adotam práticas participativas que consideram os anseios das partes interessadas externas. Dessa forma, se instâncias internas de governança representam um elo entre a sociedade e a gestão, e suas opiniões não são consideradas, pode-se concluir que é elevado, nessas organizações, **o risco de que a estratégia definida não represente os anseios dos cidadãos**.

38. Sem dúvida, a elaboração do planejamento estratégico e sua competente execução são fatores críticos de sucesso para que as organizações administrem, de maneira eficiente, os recursos a sua disposição. Aliás, o TCU formulou recomendação à Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC) do Conselho de Governo (comando análogo foi emitido para o CNJ e o CNMP), por meio Acórdão 1.233/2012-Plenário, para que, em atenção Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 7º, normatizasse a obrigatoriedade de que todos os entes sob sua jurisdição estabelecessem processo de planejamento estratégico institucional, observando as boas práticas sobre o tema, a exemplo do Gespública.

### III.3 – CONTROLE

39. O último mecanismo da governança estabelecido no modelo proposto pelo Referencial Básico de Governança do TCU, o Controle, é aquele que procura garantir que a organização mantenha o rumo estabelecido em sua estratégia. Apresenta três componentes: Gestão de riscos e controle interno, que analisa a capacidade da organização em assegurar que a gestão de riscos seja eficaz e contribua para a melhoria de desempenho organizacional; Auditoria interna, que avalia a estruturação e independência da função de auditoria interna, bem como sua capacidade de adicionar valor à organização; e *Accountability* e transparência, constituído por práticas relacionadas à transparência, prestação de contas e avaliação da satisfação das partes interessadas.

40. De acordo com as informações coletadas, pode-se aferir que 54% de todas as organizações estariam em estágio de capacidade inicial em Controle, o que ilustra o baixo nível de capacidade da maioria delas em estabelecer uma estrutura de auditoria interna e de gestão de riscos adequada, em exercer suas atribuições com transparência e em garantir a responsabilização e prestação de contas. No

cenário federal, a situação poderia ser considerada menos gravosa, mas ainda se percebe a inexistência de práticas vitais de controle.

41. **É grave o fato de que 70% de todas as organizações estejam em estágio de capacidade inicial na prática “Estabelecer estrutura de gestão de riscos”, o que indica a ineficácia em atender às boas práticas de governança sugeridas por organismos internacionais.** Ainda, 49% de todas as organizações e **69% das organizações federais** declararam que o processo de gestão de riscos não está implantado, o que sugere a criticidade da administração pública na medida em que interferem diretamente na capacidade de as organizações gerarem valor e cumprirem seus objetivos. Nesse sentido, é sintomático o fato de grandes projetos como a Transposição do Rio São Francisco, as refinarias da Petrobrás, ferrovias e rodovias, obras de prédios públicos, além de tantos outros, apresentarem, comumente, problemas com atrasos, repactuações e mesmo paralisações. Quando não se tem um adequado gerenciamento de riscos, há uma grande chance de se perderem bilhões de reais em projetos que não sairão do papel ou que somente serão realidade gastando-se bem mais do que o previsto e o razoável.

42. Embora não sejam tão graves quanto a gestão de riscos, as condições estruturais para que a atuação da auditoria interna seja independente e proficiente também exigem reparos. Apesar de metade das organizações federais encontrar-se no estágio aprimorado nessa prática, o cenário para todas as organizações mostra-se diferente, uma vez que 57% delas estão no estágio inicial. 48% de todas as organizações declararam que não têm definidas as diretrizes para tratamento de conflitos de interesse (como, por exemplo, a não participação em atos de gestão) na função de auditoria interna; e 42% não identificaram as competências necessárias ao desempenho das responsabilidades da auditoria interna, **o que transparece fragilidade da função da auditoria interna nessas organizações e o risco de sua manipulação por interesses particulares.**

43. Por fim, na prática “Dar transparência da organização às partes interessadas”, as informações coletadas demonstram que aproximadamente um terço de todas as organizações (36%) e também das organizações federais estariam no estágio de capacidade inicial na identificação das necessidades de publicidade e na definição das diretrizes para abertura de dados e comunicação com as partes interessadas. Há risco de que essas organizações não estejam promovendo a transparência dos seus atos em conformidade com as exigências legais.

44. Percentual similar aparece na prática “Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação”, o que surpreende diante do comando legal que exige a apuração de irregularidades e a devida responsabilização. Dessa forma, os valores apresentados exigem especial atenção dos órgãos de controle, mesmo na esfera federal, cujos percentuais são menores. Nesse ponto, destaco que as práticas de controle, embora sejam vitais para todas as entidades, requerem um refinamento maior nos órgãos que manejam grandes volumes de recursos ou sejam responsáveis pelo direcionamento mais amplo das políticas públicas. Embora os órgãos federais tenham apresentado índices melhores quando comparados com estados e municípios, há que se ter em conta que, no âmbito federal os recursos são bem mais volumosos e as falhas podem impactar políticas públicas amplas e comprometer até mesmo a credibilidade do país. Escândalos como os que vivenciamos no momento são provas inequívocas da alta correlação existente entre a corrupção e práticas de governança inadequadas ou inexistentes, mesmo quando, no geral, a governança possa ser classificada como intermediária ou avançada.

#### IV - ÍNDICE DE GOVERNANÇA PÚBLICA

45. A definição de um modelo geral de governança tem sido buscada pelo TCU desde os primeiros levantamentos realizados em 2007, inicialmente na área de TI. O cálculo de indicador de governança, decorrente do amadurecimento desses levantamentos, tem se tornado um robusto referencial orientador para gestores que se preocupam em aprimorar as práticas de governança nas

organizações públicas.

46. No presente trabalho, a equipe técnica responsável intentou, em uma evolução dos levantamentos anteriores de governança em tecnologia da informação (2007/2008, 2010, 2012 e 2014), em pessoal (2012/2013) e em aquisições (2013/2014), estudar melhor os fatores que poderiam explicar as falhas de governança na atuação global das entidades públicas.

47. Com base no conceito de que “Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à implementação de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”, as principais práticas estabelecidas no Referencial Básico de Governança do TCU foram desdobradas em itens de controle verificáveis e auditáveis. Assim, foi possível estabelecer um índice de governança pública (iGG) por meio de metodologia que atribui pesos a cada um dos quesitos avaliados.

48. Dessa forma, além de mensurar cada prática individual prevista no mencionado referencial, buscou-se a obtenção de notas para os mecanismos de liderança, estratégia e controle, conforme já mencionado anteriormente, e o cálculo de um índice global que representasse o estágio de governança das entidades pesquisadas.

49. É preciso salientar que o iGG não deve ser compreendido como uma medida precisa da governança pública de uma dada organização, e sim como uma referência e um instrumento de autoavaliação da sua capacidade nessa área em subsídio ao seu processo de melhoria.

50. Vale lembrar que, para viabilizar a comparação entre todos os entes federados, inclusive os pequenos municípios brasileiros, a Selog optou pela utilização de um iGG simplificado que abrange apenas quatorze práticas priorizadas. As informações das demais práticas constarão do relatório devolutivo para fins de benchmarking, mas não integrarão o iGG 2015. Estudos posteriores poderão indicar a conveniência de adotá-las em ciclos futuros do levantamento de governança pública, conforme o interesse dos tribunais de contas brasileiros. Por esse motivo, o índice apresentado neste trabalho acabou por não considerar, para os órgãos federais, toda a amplitude de práticas consultadas, a exemplo do que vinha sendo feito nos levantamentos afetos à governança de tecnologia da informação e de pessoal.

51. Com base na metodologia de cálculo definida, a distribuição de frequência das organizações com base no iGG simplificado indicou que 48% dos respondentes encontram-se em estágio inicial, enquanto 16%, em estágio aprimorado. A situação avança se consideradas apenas as organizações federais, vez que a maioria já se situa em estágio intermediário (56%), enquanto 26% já teriam alcançaram o estágio aprimorado. Conforme comentado anteriormente, esses indicadores não significam, necessariamente, que as entidades federais estão em melhor situação. Pela relevância e amplitude, níveis intermediários de governança em ministérios podem ter impacto bem mais negativo para a população do que se ocorrerem em secretarias municipais.

52. Outro subsídio relevante a ser extraído da análise do iGG é a comparação desse índice entre os entes federados, em especial quando situados nas diversas regiões do território nacional.

53. Aproximadamente metade das organizações estaduais e municipais estão em estágio inicial de governança pública, o que demonstra as deficiências na atuação das instâncias internas de governança (governadores, prefeitos e secretários estaduais e municipais, principalmente) no alcance dos resultados organizacionais. Tendo em vista que a maior parte dos serviços públicos prestados à sociedade são realizados de forma descentralizada, com a utilização de recursos federais na consecução de políticas públicas, o resultado deve sensibilizar a todos os agentes, públicos e privados, na busca de soluções para que essas organizações evoluam no menor espaço de tempo para estágios mais avançados de governança.

54. O cenário na esfera federal apesar de não ser tão preocupante, em face da maior parte das organizações estar em estágio intermediário (56%) ou aprimorado (26%) também merece atenção. Conforme destacado neste voto, o iGG simplificado abrangeu apenas quatorze práticas consideradas factíveis nos pequenos municípios brasileiros com vistas a viabilizar uma comparação entre todos os entes federados. Portanto, além dos aspectos já destacados, o fato de as organizações federais terem obtido desempenho significativamente melhor no iGG simplificado não deve servir de acomodação para ausência de melhorias.

55. Entre as regiões do país, percebe-se que as organizações estaduais da região sul apresentaram o melhor índice médio de governança (55%).

56. A maior diferença entre os índices médios de governança de organizações municipais e estaduais pertencentes à mesma região ocorre na região sudeste, em que os municípios estariam com o indicador de 40% e os estados 52%.

57. Por sua vez, as organizações municipais e estaduais das regiões nordeste e norte apresentaram os índices de governança mais baixos comparativamente às demais organizações respondentes, o que demanda uma atuação urgente na melhoria dos componentes de governança se o Brasil quiser superar as atuais desigualdades regionais.

## V – CONCLUSÕES

58. Este Tribunal se depara semanalmente em suas sessões de Plenário e de Câmara com irregularidades na aplicação de recursos federais. Obras com superfaturamento ou inacabadas, serviços públicos com má qualidade, falhas de planejamento em políticas públicas relevantes e prestações de contas deficientes por estados e municípios são alguns exemplos de matéria apreciadas com frequência nesta Casa.

59. A sociedade, por seu turno, tem manifestado, em diversos meios e veículos, sua insatisfação com a baixa qualidade de serviços na área da saúde, da educação, da mobilidade urbana, de saneamento básico, da segurança, bem como seu inconformismo com os diversos casos de corrupção investigados pelos órgãos competentes e veiculados pela mídia.

60. O país sofre com altos custos logísticos e operacionais, decorrentes, entre outros fatores, de uma inadequada infraestrutura, que prejudica sua competitividade em nível internacional e, consequentemente, a geração de empregos internos.

61. Esse cenário preocupante tem levado o TCU a buscar novas formas de auxiliar o aperfeiçoamento da Administração Pública. Sem se descuidar do combate aos desvios de recursos públicos, por meio da realização de auditorias de conformidade e do julgamento das prestações e tomadas de contas, novos produtos têm sido criados, inclusive com a colaboração dos tribunais de contas estaduais e municipais, para que esta Corte possa desempenhar a contento sua missão institucional, a exemplo das auditorias coordenadas, das fiscalizações sistêmicas em áreas temáticas e de levantamentos de governança pública.

62. **Este levantamento, em particular, apresenta resultados que confirmam um mantra que temos repetido ao longo dos últimos anos: que uma das causas primárias de todos os problemas percebidos é a baixa qualidade da governança pública conduzida por todos os entes da federação.** De fato, o trabalho conseguiu sistematizar informações a respeito do tema em âmbito nacional por meio da identificação de pontos vulneráveis e graves a serem corrigidos para induzir melhorias nessas áreas.

63. **Com certeza, não será tarefa simples; muito menos, rápida de ser executada. Mas, o sistema Tribunais de Contas planta uma primeira semente para que os gestores públicos e a sociedade lancem um novo pensar sobre a atuação do Estado e os requisitos necessários para que o Brasil possa alcançar patamares de primeiro mundo em um futuro breve.**

64. De qualquer modo, penso que parte considerável do objetivo deste levantamento já foi alcançada, tendo em vista que serviu como instrumento de divulgação, para a grande maioria dos entes federados, das boas práticas necessárias para se alcançar níveis avançados de governança pública, bem como do estágio em que cada um se encontra nessa escala.

65. **Conhecendo o ponto de partida, ficará mais fácil a definição de onde se quer chegar e em que tempo. A visão sistêmica, ou a “visão da floresta”, da governança pública nacional está posta e demonstra que há um grande espaço a ser aprimorado na busca da essência dessa relevante matéria: a criação de valor público na ação do Estado.**

66. A análise comparativa do nível de governança em que se encontra cada organização, comparativamente às demais no mesmo segmento, será um indutor na busca de melhores práticas de gestão e governança pelos próprios gestores e governantes.

67. Por sua vez, os tribunais de contas poderão, na análise das contas anuais, formularem determinações ou recomendações para que cada órgão ou entidade aperfeiçoe seu desempenho ou sua estrutura. **Cabe aqui destacar que, durante a execução do trabalho, diversos respondentes registraram em seus questionários, no campo “comentários”, a importância dessa iniciativa dos tribunais de contas para a melhoria da governança e gestão nas organizações.**

68. Além disso, esse tipo de trabalho mitiga a enorme dificuldade que os órgãos de controle externo encontram em realizar auditorias em todos os seus jurisdicionados, uma vez que permite, por meio da autoavaliação de cada um deles entender os problemas estruturais em cada setor e adotar medidas para garantir suas correções, bem assim priorizar as auditorias sobre o sistema de controle interno, verificando se a gestão de riscos existe, se a função auditoria interna está implementada, e se estas duas, sob patrocínio da alta administração e do colegiado superior, estão de fato contribuindo para a melhoria da governança pública.

69. Em relação às informações afetas às organizações estaduais municipais, e em cumprimento ao Acordo de Cooperação celebrado em 4/8/2014, oportuno que este Tribunal encaminhe ao IRB e à Atricon, os dados brutos obtidos de todas as organizações estaduais e municipais respondentes; e aos tribunais de contas partícipes os dados relativos aos seus jurisdicionados, a fim de que esses tribunais possam realizar, de acordo com o juízo de conveniência e oportunidade, ações de controle educativas, preventivas e futuramente corretivas em suas respectivas esferas de atuação.

70. Além das ações pontuais a serem trabalhadas por cada tribunal de contas, a importância do tema recomenda que os Órgãos Governantes Superiores - OGS no âmbito federal (Casa Civil, CNJ e CNMP) elaborem um modelo de governança para as organizações públicas da sua esfera de atuação, prevendo os princípios de governança que devam ser observados bem como as boas práticas a serem incorporadas, tomando por base o Referencial Básico de Governança do TCU e/ou outros modelos de reconhecida qualidade. Registro, apenas, que ajustei a proposta ofertada pela unidade técnica de modo a retirar o detalhamento dos comandos sugeridos e deixar ao poder discricionário dos referidos órgãos superiores o amadurecimento das medidas a serem implementadas, sem prejuízo de consultar as valorosas contribuições registradas pela equipe técnica disponíveis no relatório que embasa a presente decisão.

71. Em relação à atuação da auditoria e do controle interno, ponto chave para o bom desempenho do controle interno, as informações colhidas pelos questionários corroboram a preocupação da Selog com a necessidade de um trabalho mais aprofundado deste Tribunal na área. O registro feito pela equipe, no item 196 do relatório de levantamento, ratifica a necessidade de se investigar melhor o comportamento da função auditoria interna nas organizações federais, razão pela qual entendo conveniente orientar a Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado) que, por meio de suas unidades técnicas, realize fiscalização específica para aprofundar a verificação do funcionamento e estruturas da função

auditoria interna na administração pública federal, no que tange aos achados relacionados ao mecanismo “Controle” de governança pública.

72. Em razão desse aprofundamento, também entendo conveniente que a proposta formulada pela Selog de recomendação à Controladoria-Geral da União para que “avalie a conveniência e oportunidade de aprimorar sua atuação, adequando sugestão contida nas boas práticas sobre o tema, a exemplo da Estrutura Internacional de Práticas Profissionais do Instituto de Auditores Internos (IPPF 1110 e 1110-1), de forma a dotar a estrutura dos órgãos da Administração Direta com unidades de auditoria interna que se reportem administrativamente ao dirigente máximo da organização (Ministro), e funcionalmente ao responsável pelo direcionamento estratégico e pela supervisão da organização (Presidência da República)” não seja acolhida neste momento, a fim de que possa ser melhor avaliada nos trabalhos futuros a serem empreendidos.

73. Em paralelo, também é recomendável que, individualmente, o Tribunal de Contas da União, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal considerem as orientações contidas no acórdão que vier a ser proferido para adotar as medidas necessárias ao aperfeiçoamento de suas governanças.

74. Não obstante as recomendações aos OGS, reconheço imprescindível, como forma sistemática de implantar e fortalecer a governança em todas as esferas de governo, a positivação de um modelo de governança por meio de lei federal, com conteúdo nacional. Nesse sentido, a fim de subsidiar eventual discussão de anteprojeto de proposta legislativa para definição de critérios gerais de controles internos, gestão de riscos e governança na administração pública brasileira, entendo oportuno que se encaminhe aos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados cópia dos resultados obtidos neste trabalho. Destaco que diversos países já se encontram em estágio avançado nesse aspecto normativo.

75. Deixo de acolher a proposta da unidade técnica de enviar às Secretarias-Gerais das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal os documentos intitulados “Critérios gerais de controle interno na administração pública” e “Referencial Básico de Governança Aplicado a Órgãos e Entidades da Administração Pública”, tendo em vista que tal encaminhamento deve se dar por meio das ações de cooperação já em curso entre o TCU, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados.

76. Também deixo de acolher a proposta de publicação, na **internet**, de cópia dos dados brutos das respostas obtidas neste levantamento, na forma de dados abertos, por entender que essas informações poderão ser fornecidas caso a caso por este Tribunal, com os devidos esclarecimentos aos interessados para que não haja confusão e má interpretação das informações disponibilizadas.

77. Por fim, mas não menos importante, é fundamental que este Tribunal desenvolva, no âmbito do monitoramento das orientações aqui sugeridas um conjunto de ações que permitam catalisar e incentivar a incorporação do tema governança nos próximos anos, em especial para o acompanhamento do desdobramento das medidas adotadas pelos tribunais de contas participantes, com base nas informações coletadas neste trabalho, a fim de apresentar um relatório consolidado dos resultados obtidos e sugestões de aperfeiçoamento para futuros levantamentos similares; a definição de plano de divulgação dos resultados alcançados; a atualização de informações para subsidiar a análise da evolução do iGG no âmbito das três esferas federativas; e a realização de fiscalizações com o objetivo de verificar a correção das informações encaminhadas a este Tribunal em resposta aos questionários pelos órgãos e entidades federais.

78. Considerando o previsto no art. 4º, § 2º, da Resolução-TCU 254/2013, que estabelece que “cabe ao TCU respeitar a classificação atribuída na origem às informações recebidas de pessoa física ou jurídica externa ao Tribunal”, acolho a proposta da unidade técnica de classificar como reservadas as peças enviadas pelas organizações participantes deste levantamento, em especial, as respostas aos questionários enviados. Na mesma linha, nos termos art. 7º, inciso VIII c/c parágrafo único, ambos da Resolução-TCU 254/2013, devem ser classificadas como reservadas as demais informações presentes

nestes autos, como os índices de governança calculados (iGGs), tendo em vista que o presente processo trata de levantamento de auditoria, instrumento utilizado para identificar objetos de controle, nos termos do art. 238, inciso II, do RITCU, sendo, portanto um tipo de atividade de inteligência.

79. Feitas essas considerações, registro os agradecimentos pelo apoio à condução deste trabalho aos Presidentes da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), Conselheiro Valdecir Fernandes Pascoal, e do Instituto Rui Barbosa (IRB), Conselheiro Sebastião Helvécio Ramos de Castro, em nome dos quais saúdo todos os Presidentes e Conselheiros dos tribunais de contas brasileiros.

80. Parabenizo, também, a Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), a Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin) e a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), bem como os servidores desta Casa que se dedicaram com afinco para que este trabalho inovador pudesse ser materializado: Cláudio Souza Castello Branco, Frederico Júlio Goepfert Junior, Carlos Renato Braga, Cláudio Silva Cruz, Fabrícia Liane Souza de Aguiar Oliveira, Rodrigo Lima Barbosa, Hugo Leonardo Vilela Gouveia, Renata Miranda Passos Camargo, Daniel Luiz de Souza, Tatiana Cecilia Muller de Souza, Amélia Bernardes Vargas Cunha.

Ante o exposto, VOTO por que este Tribunal adote a minuta de Acórdão que trago à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 27 de maio de 2015.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBERIO NARDES

Relator

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,  
Senhores Ministros,  
Senhor Representante do Ministério Público,

Cumprimento o Relator, Ministro Augusto Nardes, e louvo o excelente trabalho realizado num esforço conjunto entre os órgãos de controle externo do país, com o intuito de avaliar a governança pública em âmbito nacional. A atuação coordenada dos tribunais de contas é, a meu ver, uma das formas mais efetivas de exercer o controle da administração pública, principalmente das funções de governo compartilhadas entre as esferas federal, estadual e municipal.

Embora, infelizmente, não me surpreendam os dados coletados no levantamento apresentado nesta oportunidade pelo Ministro Nardes, destaco a importância do trabalho desenvolvido, que traça um retrato lastimável da gravidade dos problemas enfrentados hoje na condução da administração pública em todas as esferas de governo e que lança luz sobre a raiz das principais mazelas constatadas diuturnamente pelos órgãos de controle: a desgovernança das estruturas do serviço público brasileiro.

A falta de definição de estratégias para o alcance dos objetivos institucionais, por exemplo, impede o aproveitamento, pelas organizações, dos recursos públicos a ela disponibilizados, levando ao desperdício e à má-gestão. Já a ausência de envolvimento da sociedade na seleção das políticas públicas resulta na definição de estratégias que não atendem aos anseios dos cidadãos. Por outro lado, a insuficiência de mecanismos de controle multiplica a ocorrência de erros e é uma porta aberta para fraudes e desvios.

Conheço, de longa data, as dificuldades que um prefeito recém empossado enfrenta para organizar e planejar a sua gestão, sem apoio efetivo dos governos estaduais e municipais. Estou convicto de que o relatório ora apreciado será como uma bússola a guiar os responsáveis pela gestão pública interessados de fato na promoção do bem comum.

Parabenizo o Ministro Augusto Nardes e a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) pelo ótimo trabalho, que custou um esforço considerável de articulação, mas que renderá frutos por longos anos. Voto com o relator.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 27 de maio de 2015.

VITAL DO RÊGO

Ministro

## ACÓRDÃO Nº 1273/2015 – TCU – Plenário

1. Processo TC 020.830/2014-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V- Relatório de Levantamento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Fazenda (vinculador), Advocacia-Geral da União e outros.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

**9. Acórdão:**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento, com o objetivo de sistematizar informações sobre a situação da governança pública em âmbito nacional - esferas federal, estadual, distrital e municipal,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92 c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que elaborem modelo de governança para aprimorar a atuação das organizações públicas, que contemple medidas para a solução das fragilidades detectadas no presente levantamento afetas a estratégia, gerenciamento de risco, atuação das unidades de auditoria interna, aprovação formal de planos pelo dirigente máximo, direcionamento estratégico e supervisão de resultados;

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhada do Relatório e Voto que o fundamentam, aos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados a fim de subsidiar eventual discussão de anteprojeto de proposta legislativa para definição de critérios gerais de controles internos, gestão de riscos e governança na administração pública brasileira;

9.3. recomendar à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (em articulação com a Casa Civil da Presidência da República, com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e com a Controladoria Geral da União) que, com fulcro no art. 24-B, da Lei 10.683/2012, elabore plano de longo prazo com objetivo de fortalecer a governança nas organizações públicas de todas as esferas, com vistas ao desenvolvimento nacional;

9.4. determinar à Casa Civil da Presidência da República, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público e à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República que encaminhem, no prazo de noventa dias a contar da ciência deste acórdão, plano de ação para a implementação das medidas a serem implementadas em decorrência dos itens 9.1 e 9.3;

9.5. determinar à Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), por meio de suas unidades técnicas, que:

9.5.1. encaminhe relatório individualizado para as organizações federais participantes do presente levantamento, discriminando os seus respectivos resultados e comparações com os resultados gerais e médios das organizações dos seus segmentos de negócio, como forma de subsidiar o planejamento dessas organizações, incluindo neste relatório sugestão para que as organizações, em atenção ao art. 6º da Lei 12.527/2011, promovam a divulgação, preferencialmente na **internet**, das informações constantes do seu relatório individualizado, com exceção daquelas classificadas como não públicas nos termos da lei;

9.5.2. encaminhe, por meio dos tribunais de contas, relatório individualizado para as organizações estaduais e municipais participantes do presente levantamento, discriminando os seus respectivos resultados e comparações com os resultados gerais e médios das organizações dos seus segmentos de negócio, como forma de subsidiar o planejamento, incluindo neste relatório sugestão para que essas organizações, em atenção ao art. 6º da Lei 12.527/2011, promovam a divulgação, preferencialmente na **internet**, das informações constantes do seu relatório individualizado, com exceção daquelas classificadas como não públicas nos termos da lei;

9.5.3. encaminhe à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e ao Instituto Rui Barbosa (IRB), com os cuidados da classificação de sigilo, cópia dos dados brutos das respostas de todas as organizações estaduais e municipais participantes;

9.5.4. encaminhe aos tribunais de contas partícipes do Acordo de Cooperação celebrado para a realização deste levantamento, com os cuidados da classificação de sigilo, cópia dos dados brutos das respostas das organizações da sua esfera de atuação;

9.5.5. entregue ao Órgão Governante Superior federal que solicite, com os cuidados da classificação de sigilo, cópia dos dados das respostas das organizações na sua esfera de atuação;

9.5.6. divulgue, sempre que oportuno, as informações consolidadas obtidas neste levantamento em informativos e em sumários executivos, sem a identificação individual das organizações respondentes;

9.5.7. inclua nas ações previstas para o monitoramento deste trabalho as seguintes medidas:

9.5.7.1. definição de plano de divulgação dos resultados alcançados, sob a coordenação do relator, incluindo a elaboração de guias para auxiliar os gestores na implantação das práticas constantes do Referencial Básico de Governança e a realização de eventos de disseminação;

9.5.7.2. acompanhamento do desdobramento das medidas adotadas pelos tribunais de contas participantes, com base nas informações coletadas neste trabalho, a fim de apresentar um relatório consolidado dos resultados obtidos e sugestões de aperfeiçoamento para futuros levantamentos similares;

9.5.7.3. atualização de informações contempladas neste levantamento para subsidiar a análise da evolução do iGG no âmbito das três esferas federativas;

9.5.7.4. realização de fiscalizações com o objetivo de verificar a correção das respostas das organizações federais ao questionário de governança pública 2014;

9.5.8. realize fiscalização com vistas ao aprofundamento da investigação do comportamento da função auditoria interna na Administração Pública Federal;

9.6. encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido nestes autos, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam à(o)(s):

9.6.1. organizações federais a que foram dirigidas as deliberações;

9.6.2. Tribunal de Contas da União, Câmara dos Deputados e Senado Federal, para que avaliem as orientações contidas no acórdão que vier a ser proferido e adotem as medidas necessárias ao aperfeiçoamento da governança no seu âmbito;

9.6.3. Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados;

9.6.4. Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal;

9.6.5. Instituto Rui Barbosa (IRB);

9.6.6. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon);

9.6.7. Tribunais de Contas partícipes do Acordo de Cooperação que viabilizou este trabalho e demais Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, para conhecimento do resultado do presente levantamento;

9.7. indeferir todos os pedidos de vista e cópia formulados neste processo (peças 727, 768, 770, 776, 777), bem como os que porventura sejam encaminhados no mesmo sentido;

9.8. tornar público o acórdão que vier a ser proferido, assim como o relatório e voto que o fundamentam, classificando todas as demais peças deste processo como reservadas, nos termos do art. 4º, §§ 1º e 2º c/c art. 7º, VIII e parágrafo único, todos da Resolução-TCU 254/2013.

10. Ata nº 19/2015 – Plenário.

11. Data da Sessão: 27/5/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1273-19/15-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral