



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

LEANNE ARAÚJO HOLANDA DE PAULA PESSOA

**OS LIMITES DE CONTROLE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: UMA
ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA CORTE DE CONTAS NO ESTABELECIMENTO DA
POLÍTICA DE GOVERNANÇA PÚBLICA DO GOVERNO FEDERAL**

FORTALEZA
2019

LEANNE ARAÚJO HOLANDA DE PAULA PESSOA

**OS LIMITES DE CONTROLE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: UMA
ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA CORTE DE CONTAS NO ESTABELECIMENTO DA
POLÍTICA DE GOVERNANÇA PÚBLICA DO GOVERNO FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Cynara Monteiro Mariano.

Fortaleza

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

P3471 Paula Pessoa, Leanne.

Os limites de controle do Tribunal de Contas da União : uma análise da atuação da Corte de Contas no estabelecimento da política de governança pública do governo federal / Leanne Paula Pessoa. – 2019. 207 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2019.

Orientação: Profª. Dra. Cynara Monteiro Mariano.

1. Tribunal de Contas da União. 2. limites do controle da administração pública. 3. governança pública. 4. discricionariedade administrativa. 5. legitimidade. I. Título.

CDD 340

**OS LIMITES DE CONTROLE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: UMA
ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA CORTE DE CONTAS NO ESTABELECIMENTO DA
POLÍTICA DE GOVERNANÇA PÚBLICA DO GOVERNO FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em: ___/___/____.

BANCA EXAMINADORA

Profª. Dra. Cynara Monteiro Mariano (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Membro da Banca
Vinculação do membro da Banca

Membro da Banca
Vinculação do membro da Banca

Membro da Banca
Vinculação do membro da Banca

À Deus,
Ao Tomás e ao Henrique, fontes de toda a minha
garra e inspiração.

AGRADECIMENTOS

Os maiores agradecimentos são direcionados ao meu marido Tomás e ao meu filho Henrique, provavelmente as pessoas que mais perceberam a dedicação necessária à conclusão de um trabalho de pesquisa. Os momentos que foram subtraídos da nossa convivência são provas da entrega indispensável à conclusão dessa dissertação.

Ao Tomás agradeço pelo afeto, incentivo e suporte necessário aos dias de estudo e noites de pesquisa. Pelo orgulho do meu trabalho e pelas palavras de consolo e ânimo quando o cansaço dificultava prosseguir nessa caminhada.

Ao Henrique agradeço pelos sorrisos de bom dia e boa noite, pela inocência de compreender os momentos em que estive de corpo presente, com a mente ausente, direcionada aos trabalhos de conclusão do mestrado. Dedico a ele e ao Matheus, que ainda está no meu ventre, o fruto dessa jornada, com votos de que sirva de incentivo às suas vidas, como uma amostra de que os obstáculos sempre existem, mas é possível alcançar aquilo que se almeja quando se tem dedicação e coragem.

Aos meus pais, Leovigildo e Anneliese, o meu muito obrigada pelo amor e pela incondicional dedicação em proporcionar as oportunidades de estudo e conhecimento necessários à minha carreira. Pela torcida e pelos aplausos às minhas vitórias. Por sempre estarem prontos e a postos para ajudar no que for preciso para que eu pudesse perseguir meus anseios profissionais.

Às minhas irmãs Carla e Larissa, por trazerem doçura e leveza à minha vida, e por me permitirem dividir as felicidades, emoções e conquistas. Aos meus amigos e amigas, pelos momentos descontraídos necessários à essa caminhada.

Agradeço aos meus gestores e colegas de trabalho do Banco do Nordeste, em especial ao Weltton, Micael, Pablo e Liana, pelos votos de sucesso, pela torcida, e pela compreensão da minha ausência durante o período de licença-mestrado. Agradeço ao Banco do Nordeste pela política de incentivo à pesquisa e formação de seus empregados, e pela licença pelo período de três meses para dedicação ao trabalho de conclusão do curso. Agradeço aos meus queridos amigos da área jurídica do BNB, que me incentivaram a prosseguir nesse sonho acadêmico.

Demonstro minha gratidão à Universidade Federal do Ceará, e todo corpo docente que compõe o Programa de Pós-Graduação em Direito, em especial à professora Cynara

Monteiro Mariano, que me acolheu, direcionou e apoiou em todos os momentos em que precisei.

Aos meus queridos amigos da turma do Mestrado 2018 meus agradecimentos pela convivência, diversão e parceria. Às minhas amigas Ana Paula e Lara, pelas gargalhadas indispensáveis, por compartilharem as angústias, inseguranças e alegrias que um curso de mestrado proporciona, e pela amizade verdadeira que certamente carregarei para a vida inteira.

Finalmente agradeço à Deus e à Nossa Senhora de Fátima, por olharem e abençoarem a minha vida, por me darem força, saúde e coragem, por me fazerem acreditar em mim e na minha capacidade de seguir sempre mais longe. Por me manterem com essa vontade de viver e de fazer a diferença na vida das pessoas e no mundo, ainda que com pequenos atos e feitos, e por me permitirem ver que a cada semente plantada, uma ideia e uma força nova podem brotar para impulsionar o bem e a paz.

RESUMO

O estudo tem por objetivo analisar os limites de controle do Tribunal de Contas da União, a partir observação da atuação da Corte como fomentadora da política de governança pública no governo federal. No Brasil, a absorção da governança pública se deu por meio de um movimento conduzido menos pela administração pública e mais pelos órgãos de controle, especialmente o Tribunal de Contas da União. Considerando que as instituições de controle podem assumir uma posição de protagonismo, por meio de interferências nos processos de mudança dos entes controlados, exsurge a problemática de se investigar o modo pelo qual o Tribunal de Contas da União influenciou a construção da política de governança, em atenção à legitimidade, aos limites de controle da discricionariedade administrativa, bem como ao princípio da separação de poderes. O estudo foi realizado por meio de pesquisa teórica e empírica, por método indutivo, a partir do levantamento de dados bibliográficos, documentos oficiais, instrumentos normativos e doutrina, bem como através da análise quantitativa e qualitativa das decisões do TCU, que fomentaram ou contribuíram para a definição da política de governança dos entes da administração pública federal. A análise quantitativa teve por objetivo verificar como se deu a progressiva preocupação da Corte com a análise da governança pública para a administração pública federal ao longo dos anos. A análise qualitativa teve por escopo avaliar o modo pelo qual o TCU estruturou os parâmetros do referencial de governança, como a Corte aplicou esses preceitos nos trabalhos de fiscalização, a interferência na atuação da administração, suas consequências, e o avanço nos limites do poder de controle. Ao todo foram analisados 81 acórdãos tratando da temática. Em conclusão, verificou-se que a política de governança pública foi formulada a partir das ações do Tribunal de Contas da União não decorrentes da verificação da Corte sobre as especificidades ou necessidades das entidades administrativas porventura aferidas em suas auditorias, mas sim a partir da importação do modelo de governança propagado por organismos internacionais. Concluiu-se, ademais, que apesar da missão relevante do Tribunal, este carece de legitimidade para estabelecer a forma como o Poder Executivo federal deve executar e monitorar os serviços e políticas públicas, tendo sido possível observar uma crescente interferência da Corte na seara de competência discricionária administrativa, além da imposição de seus entendimentos por meio de recomendações e determinações, com aplicação de penalidades que recaem na pessoa dos administradores públicos. No fomento de ações para melhoria da governança pública, o TCU deve adotar uma postura dialógica e colaborativa em substituição à adoção de medidas sancionatórias e cogentes, a fim preservar a legitimidade das decisões administrativas, proporcionando maior receptividade, alcance e efetividade na sua atuação.

Palavras-chave: Tribunal de Contas da União; limites do controle da administração pública; governança pública; discricionariedade administrativa; legitimidade.

ABSTRACT

The purpose of the study is to analyze the control limits of the Federal Court of Accounts, based on the Court's performance as a promoter of public governance policy in the federal government. In Brazil, the absorption of public governance took place through a movement led less by the public administration and more by the control bodies, especially the Federal Audit Court. Considering that the control institutions can assume a leading position, through of interferences in the change processes of the controlled entities, emerge the problem of investigating the way in which the Federal Court of Auditors influenced the construction of the governance policy, paying attention to the legitimacy, the limits of control of administrative discretion, as well as the principle of separation of powers. The study was carried out through theoretical and empirical research, using an inductive method, based on the collection of bibliographic data, official documents, normative instruments and doctrine, as well as through the quantitative and qualitative analysis of TCU decisions, which fostered or contributed to the definition of the governance policy of the entities of the federal public administration. The quantitative analysis aimed to verify how the Court's progressive concern with the analysis of public governance for the federal public administration took place over the years. The qualitative analysis aimed to evaluate the way in which the TCU structured the parameters of the governance framework, how the Court applied these precepts in the inspection work, the interference in the administration's performance, its consequences, and the advance in the limits of the power of control. In all, 81 judgments dealing with the theme were analyzed. In conclusion, it was found that the public governance policy was formulated based on the actions of the Federal Court of Accounts not resulting from the Court's verification of the specificities or needs of administrative entities that may have been assessed in its audits, but rather from importation governance model propagated by international organizations. In addition, it was concluded that despite the relevant mission of the Court, it lacks legitimacy to establish how the Federal Executive Branch should execute and monitor public services and policies, and it was possible to observe an increasing interference of the Court in the area of competence. administrative discretion, in addition to imposing their understandings through recommendations and determinations, with the application of penalties that fall on public administrators. In promoting actions to improve public governance, the TCU must adopt a dialogical and collaborative stance to replace the adoption of sanctioning and coherent measures, in order to preserve the legitimacy of administrative decisions, providing greater receptivity, reach and effectiveness in its performance.

Keywords: Federal Court of Accounts; limits of control of the public administration; public governance; administrative discretion; legitimacy .

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Base de dados da pesquisa

Tabela 2 – Análise quantitativa: Tipos de processo

Tabela 3 – Análise quantitativa: Processos por período

Tabela 4 – Análise quantitativa: Ministro(a) relator(a)

Tabela 5 – Análise qualitativa: Referenciais de governança pública

Tabela 6 – Análise qualitativa: Determinações que ultrapassam os limites de controle do TCU

Tabela 7 – Análise qualitativa: Recomendações que ultrapassam os limites de controle do TCU

LISTA DE ABREVEATURAS E SIGLAS

- BGU – Balanço Geral da União
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
- DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
- EF – Entidade de Fiscalização Superior
- FMI – Fundo Monetário Nacional
- IFAC – International Federation of Accountants
- INTOSAI – Organização Internacional das Instituições Superiores de Auditoria
- ISSAI – Normas Internacionais para Instituições Superiores de Auditoria
- LOTUCU – Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União
- MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
- NPG – New Public Governance
- NPM – New Public Management
- OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- OS – Organização Social
- OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
- PCPR – Prestação de Contas da Presidência da República
- PSO – Public Service Orientation
- SAI – Instituições Superiores de Auditoria
- SEFTI – Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (integrante da estrutura organizacional do TCU)
- TC – Tomada de Contas
- TCU – Tribunal de Contas da União
- TI – Tecnologia da Informação
- TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
2	ORIGEM, CONCEITOS E PERSPECTIVAS DA GOVERNANÇA PÚBLICA.....	16
2.1.	Da burocracia à governança pública.....	17
2.2.	Origens: a governança corporativa e o conflito de agência.....	28
2.3.	A governança no setor público como um movimento internacional.....	33
2.4.	A busca pela eficiência administrativa no Brasil	41
3	A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA E OS LIMITES DA SUA COMPETÊNCIA CONTROLADORA.....	53
3.1.	O Tribunal de Contas da União.....	56
	<i>3.1.1 A ampliação das competências do Tribunal de Contas da União na Constituição Federal de 1988.....</i>	<i>58</i>
	<i>3.1.2 A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, os poderes independentes estabelecidos e o neoconstitucionalismo.....</i>	<i>64</i>
	<i>3.1.3 As fiscalizações de desempenho como porta de entrada para a interferência na administração pública.....</i>	<i>71</i>
3.2.	Histórico da construção do modelo de governança pública no Tribunal de Contas da União e o Decreto 9.2013/2017.....	74
	<i>3.2.1 Acordos de cooperação técnica celebrados entre o Tribunal de Contas da União e organismos internacionais sobre governança pública.....</i>	<i>75</i>
	<i>3.2.2 Elaboração de Referenciais Teóricos sobre governança pública</i>	<i>80</i>
	<i>3.2.3 Trajetória de normatização da política de governança pelo Tribunal de Contas da União.....</i>	<i>89</i>
3.3.	O controle da discricionariedade administrativa, separação de poderes e legitimidade.....	97
	<i>3.3.1 A importância da discricionariedade e sua faceta política.....</i>	<i>98</i>
	<i>3.3.2 A intensidade do controle da discricionariedade e a deferência do controlador.....</i>	<i>101</i>
	<i>3.3.3 Consequências do aumento do controle da discricionariedade e as alterações promovidas pela Lei 13.622/2018 na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro – Decreto- Lei 4.657/1942 (LINDB).....</i>	<i>104</i>

3.4. As determinações e recomendações do Tribunal de Contas da União em matéria administrativa	107
3.4.1 <i>Efeitos sancionatórios das decisões do Tribunal de Contas da União</i>	108
3.4.2 <i>Os efeitos e a (in)existência de diferenças entre determinações e recomendações</i>	111
4 UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO FOMENTO DA GOVERNANÇA PÚBLICA	121
4.1. Objetivos esperados da análise quantitativa e qualitativa das decisões do Tribunal de Contas da União sobre governança pública	123
4.2. Metodologia de pesquisa e análise de dados	129
4.3. A progressiva preocupação do Tribunal de Contas da União com a análise da governança pública para a administração federal	132
4.3.1 <i>Tipos de processo que abordaram o tema governança pública</i>	132
4.3.2 <i>O progressivo interesse da Corte na análise da governança pública</i>	135
4.3.3 <i>Contribuição dos Ministros para análise da governança pública</i>	136
4.4. O Tribunal de Contas da União no fomento da política de governança pública.....	138
4.4.1 <i>A estruturação e aplicação da política de governança pública pelo Tribunal de Contas da União baseados em referenciais teóricos internacionais</i>	139
4.4.2 <i>A interferência da Corte na discricionariedade administrativa</i>	158
5 CONCLUSÕES	180
REFERÊNCIAS.....	187
APÊNDICE 1 – TABELA DE ACÓRDÃOS ANALISADOS NA PESQUISA EMPÍRICA.....	209

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, embates políticos-ideológicos foram vivenciados no Brasil, no que se refere à reforma do Estado, que tiveram por consequência importantes alterações na Administração Pública. Os objetivos visados pelas reformas consistiam em imprimir eficiência aos serviços públicos, compartilhar com o setor privado a atuação prestacional estatal, conferir transparência e controle, e conduzir ao reajuste fiscal por meio do enxugamento do aparelho do Estado. Sob o argumento de que o Estado de bem-estar social ampliou a intervenção no domínio econômico e a oferta de serviços, gerando, por consequência, aumento da despesa pública, se fazia necessário um modelo de Administração mais eficiente. Iniciava-se, assim, o conceito de Administração Gerencial ou gerencialismo, inspirado nas práticas modernas de administração de empresas, para substituir a perspectiva burocrática anterior.

Seguindo pelos caminhos abertos pela discussão gerencial, desta vez inspirada na governança corporativa e utilizando-se de conceitos como *accountability*, participação política, transparência, e controle, agregados aos intentos de eficiência, produtividade e performance do gerencialismo, surge a governança pública como um campo de discussão para transformação da forma de atuação estatal.

A governança é um termo complexo, que, em geral, avança para explicar um conjunto de mecanismos de coordenação e gestão de negócios (governança corporativa) ou políticas públicas (governança pública), que anuncia posicionamento mais recente na forma de relacionamento entre pessoas e instituições nas esferas econômica, política e social.

No setor público, no que se refere à coordenação do relacionamento entre os diversos envolvidos nos interesses do Estado, a governança pode se direcionar para distintos escopos, que conduzem à análise do fenômeno sob diferentes perspectivas. Dentre elas, destaca-se a perspectiva da visão administrativa, relacionada à gestão interna de execução das atividades da administração pública, e a perspectiva da visão política, relacionada ao papel do Estado e a concepção ideológica para o estabelecimento das formas de parceria e de compartilhamento na prestação de serviços públicos.

A governança pública surge no Brasil relacionada principalmente com a primeira perspectiva, na qual se objetiva estruturar diretrizes para a melhor e mais eficaz atuação administrativa. No entanto, entende-se que esse novo parâmetro compreende não apenas aspectos técnicos organizacionais de execução e gestão das tarefas do Estado, senão também – e sobretudo – aspectos políticos, sendo esses aspectos dois lados da mesma moeda. Isso porque

a governança no setor público é um dos modelos estruturais que conduz a uma modificação da atuação governamental, implicando mudanças organizacionais, gerenciais e de responsabilização, podendo afetar os mecanismos de distribuição de poder, bem como as relações entre as instituições.

No Brasil, o que se verificou com relação ao estabelecimento da política de governança pública é que esse foi um movimento conduzido menos pela administração pública e mais pelos órgãos de controle externo, sobretudo o Tribunal de Contas da União (TCU), que em sua atuação fiscalizatória passou a determinar e recomendar a adoção de mecanismos de governança para incremento do desempenho de órgãos e entidades públicas.

Segundo o Tribunal, o país enfrenta desafios relacionados à manutenção do equilíbrio fiscal, e estabilidade monetária; racionalização dos gastos públicos e investimentos em setores chaves como educação, inovação tecnológica e infraestrutura, e a melhoria da governança pública é uma premissa para que sejam superados esses gargalos (TCU, 2014, p. 5). Após a consolidação de diversos direcionamentos nesse sentido, e da publicação de referenciais sobre o assunto, o TCU trabalhou junto ao Governo Federal na edição de um documento normativo que contemplasse as diretrizes da governança pública no Brasil, que culminou na edição do Decreto Federal n.º 9.203, 22 de novembro de 2017.

O mesmo texto publicado no Decreto foi encaminhado para o Congresso Nacional e é objeto do Projeto de Lei n.º 9.163/2017, e define a governança pública como sendo o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Superada a intenção do órgão de controle externo no fomento de práticas que venham a aprimorar a capacidade de ação e a efetivação de políticas públicas pelo governo federal, várias inquietações surgem: sob qual perspectiva de governança pública foram definidos pelo TCU os princípios e mecanismos de governança para a administração pública federal? De que forma o TCU elegeu e delimitou esses mecanismos? A definição da concepção de governança foi realizada considerando a realidade, as necessidades e finalidades da administração pública brasileira? Os entes políticos e administrativos do Poder Executivo federal foram ouvidos e participados?

No entanto, uma questão ainda preliminar e mais importante a essas análises: é o TCU a entidade legitimada para determinar a política de governança pública do governo federal? No exercício das atividades de controle teria competência para estabelecer ações ou

estratégias para as entidades fiscalizadas? Essa postura da Corte se coaduna com a esfera de discricionariedade administrativa e os limites do poder de controle?

Sendo a governança pública uma estratégia para coordenação, participação e transparência entre a sociedade (principal) e os gestores públicos (agência), em uma analogia ao conflito de agência empresarial, que influencia no modo de execução da administração, legítimo seria que a política de governança fosse avaliada e estruturada por iniciativa do Executivo Federal.

A ampliação das competências de controle que adentram na discricionariedade administrativa, provoca uma desestabilização institucional e política e gera consequências operacionais que podem trazer prejuízos às instituições. Com essa postura, o TCU passa a atuar diretamente no processo decisório administrativo, acrescentando regras de procedimento, métodos de análises de oportunidade e pontos de controle interno da execução administrativa que passam a moldar a estrutura da gestão pública.

Além disso, verifica-se que as recomendações e imposições do órgão de controle externo interferem sobremaneira na atuação administrativa provocando alterações dissociadas dos objetivos institucionais, favorecendo mais a facilitação do controle do que ao exercício do objetivo público em si.

Em suas atividades fiscalizatórias a Corte, ao identificar irregularidades, ilegalidades ou oportunidades de melhoria, fundadas, muitas vezes, em interpretação sobre o maior alcance e efetividade de princípios jurídicos, recomenda ou determina que os entes da administração implementem medidas que, na visão do Tribunal, melhor atendem ao interesse público. Essas determinações ou recomendações devem ser cumpridas, sob pena de imposição de sanção pessoal aos gestores públicos. Deste modo, os administradores passam a atuar apenas para responderem aos novos controladores, cujo poder não se subordina a qualquer autoridade eleita e nem ao controle social, em uma situação em que não eleitos têm cada vez mais formas de controlar os gestores públicos do que os eleitos, gerando a paradoxal indagação sobre quem controlará os controladores.

De outro lado, argumenta-se que a governança deve ser resultado de um pacote de evoluções construídas de forma endógena por agentes públicos e pela sociedade, considerada as particularidades do contexto de atuação de cada organização do governo federal, com vistas ao interesse público. A complexidade do setor público, com suas diversas áreas de atuação e entidades, os quais operam com estrutura, forma e objetivos diversos obriga o reconhecimento de diferentes modelos de governança, de modo que o maior desafio no estudo do tema constitui

na articulação de um conjunto de diretrizes e elementos comuns que possam ser determinados para construção desse modelo (ALTOUNIAN; SOUZA; LAPA, 2017). A absorção das diretrizes e mecanismos de governança deve ocorrer mediante adaptação às especificidades da ambiência pública, e não apenas da transposição das estruturas de governança ao serviço público.

O objetivo do estudo consistiu, portanto, em investigar como se deu a atuação do Tribunal de Contas da União no estabelecimento da política de governança pública para as entidades da administração federal, sob o ponto de vista dos limites do poder de controle, das competências do Tribunal, da legitimidade e da discricionariedade administrativa.

Para tanto, foram analisadas a trajetória das reformas administrativas enfrentadas no Brasil, os modelos inspiradores do gerencialismo e as perspectivas de governança pública difundidas em obras e em documentos internacionais. Investigou-se, outrossim, como o Tribunal de Contas da União reuniu e organizou as melhores práticas de governança, para verificar se essa atividade decorreu de diagnósticos sobre a gestão pública brasileira verificadas em sua atividade de fiscalização financeira, patrimonial, orçamentaria e operacional, considerando as peculiaridades de cada órgão e entidade, suas finalidades e estruturas.

Em seguida examinou-se as competências institucionais da Corte de Contas, os limites do poder de controle, a discricionariedade administrativa e a legitimidade para definição da política de governança pública brasileira. A análise teórica foi realizada por meio de pesquisa documental, por método indutivo, a partir do levantamento de dados bibliográficos, documentos oficiais, instrumentos normativos e doutrina.

Finalmente, por meio de pesquisa empírica, foi realizada análise quantitativa e qualitativa das decisões do TCU sobre governança pública que antecederam a edição da política de governança pública do governo federal, a fim de compreender o modo pelo qual o TCU consolidou os elementos que compõem a estrutura de governança pública e como ocorreu o fomento dessas práticas aos órgãos e entidades da administração pública.

2 ORIGEM, CONCEITOS E PERSPECTIVAS DA GOVERNANÇA PÚBLICA

A partir dos anos 80 a temática da reforma do Estado esteve presente em todo o mundo, estando em discussão a verificação sobre o que deveria e não deveria fazer, além das tentativas de construir modelos de governos e administrações que funcionassem melhor e custassem menos. Apesar da relativa heterogeneidade dos conceitos de reforma, em abordagens com diagnósticos e inimigos comuns, as propostas de ação diferiam e contrastavam em diversos países, refletindo um pluralismo organizacional e não um novo paradigma global.

A reforma implementada no Brasil a partir de 1995, inspirada no novo gerencialismo, tinham como ímpeto o ajuste fiscal e a mudança institucional em busca da melhoria da performance administrativa, com nítido viés neoliberal. No entanto, a prioridade conferida ao ajuste fiscal fez com que a mudança institucional não fosse a diante, de modo que as reformas então implementadas, na prática, não se mostraram adequadas para resolver os problemas da administração pública. Apesar da descontinuidade da reforma, desde então diversas alterações na política administrativa foram realizadas, com significativo impacto no Direito Administrativo brasileiro.

A governança pública surge como mais um modelo de orientação da administração pública, com vistas a proporcionar melhor resultado e conformidade normativa às políticas públicas. Decorre do mesmo ímpeto de reformas do aparelho do Estado iniciada na década de 90, que visava conferir práticas mais eficientes e menos onerosas para a gestão pública.

Considerando o seu surgimento como uma solução à par das condições insatisfatórias de modernização praticadas a partir do New Public Management (NPM), a governança pública se refere a uma forma de regular as relações entre os envolvidos nas relações administrativas do Estado, considerando, ainda, a sociedade e as instituições privadas, na implementação de políticas públicas, a partir de métodos de gestão empresarial, em especial, da governança corporativa.

A fim de se analisar o surgimento e o desenvolvimento da governança pública no Brasil, o primeiro passo que será dado, a partir deste primeiro capítulo, refere-se à investigação sobre a evolução das reformas enfrentadas no aparelho do estado no Brasil, a partir do modelo weberiano burocrático, investigando os momentos de reformas gerencialistas atravessados, até se chegar a concepção da governança pública como um novo modelo para a gestão administrativa.

Para tanto, será abordado o desenvolvimento da governança corporativa no setor privado, as causas do seu surgimento e os objetivos a que almeja alcançar, a fim de se compreender quais benefícios e soluções essas práticas representam num contexto de relações complexas e de multiplicidade de interesses característicos dos mercados globalizados.

A partir de então, serão analisadas as várias concepções, significados e narrativas que se têm construído em torno da categoria governança pública, e como se deu o surgimento desse modelo. Nesse contexto, a governança pública será investigada na sua relação entre os setores público e privado, Estado e sociedade, interferência estatal e regulação, causas e consequências, dentre outros aspectos relevantes.

A eficiência do setor público, a necessidade de adaptação da administração pública na economia globalizada, a governabilidade de sociedades complexas e a crise orçamentária fiscal para fazer frente às crescentes necessidades dos cidadãos serão também observados no ambiente da governança pública. A partir da contextualização sobre a governança pública em seus diversos aspectos, passar-se-á à análise da sua incorporação pelo Brasil, e o exame de instrumentos normativos que instituíram mecanismos afetos a esse modelo de gestão.

2.1 Da burocracia à governança pública

A burocracia, de modo geral, expressa o processo de racionalização e profissionalização das organizações no mundo contemporâneo, como requisito para melhoria do desempenho. O saber técnico, a estabilidade funcional, a seleção meritória dos funcionários, a hierarquização e a maior probidade no manejo da coisa pública são pontos comuns à burocracia moderna. A administração pública burocrática vem como tentativa de superar as formas patrimonialistas de gestão, e ganha importância em razão da necessidade de maior previsibilidade e precisão no trato das questões organizacionais, como uma reação ao nepotismo e subjetivismo (ARAGÃO, 1997, p. 104).

Para Weber, a burocracia moderna rege o princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de acordo com regulamentos, cujas atividades são distribuídas de forma fixa como deveres oficiais (1974, p.229). A autoridade de dar as ordens necessárias à execução dos deveres oficiais se dá de forma estável, rigorosamente delimitada, e se toma medidas metódicas para realização regular e contínua desses deveres, de modo que somente as pessoas que têm as qualificações previstas por um regulamento geral são empregadas (WEBER, 1974, p. 229). A ordem política moderna contrasta com as ordens de outrora, e com o objetivo de pensar a

possibilidade de ruptura com a época caracterizada pela tradição, a racionalização burocrática das estruturas das instituições políticas prepara a via da dominação legal, representando uma potência revolucionária de primeira categoria (COLLIAT-THÉLÈNE, 2016, online, n.p.). Com a modernidade o Estado passa a ser pautado por regras universais e impessoais previamente estabelecidas, o que gera o modelo que dá suporte à dominação do tipo racional-legal, que possui a tarefa de gerar racionalização organizacional, estabelecer um caráter público ao Estado e determinar bases racionais-legais à dominação.

As características básicas da administração burocrática seriam a seleção de um corpo funcional segundo critérios meritórios e de especialização técnica, garantido o acesso a todos mediante processos universais de recrutamento; a estabilidade funcional para as funções e políticas; remuneração fixa, carreira e garantias que conferissem autonomia administrativa à burocracia, o que exigiria um tipo de funcionário neutro na entrada e impessoal na prestação de serviços; administração pautada por princípios de hierarquia funcional bem definida entre autoridades superiores e inferiores, e na sua relação com os agentes políticos; atribuições dos servidores fixadas formalmente, em leis ou regulamentos, com clara definição e distribuição das atividades, favorecendo a criação de um protocolo de atuação e definição de critérios universais de funcionamentos dos serviços públicos que protegessem os servidores do julgo arbitrários dos comandantes políticos (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 23-58).

A burocracia weberiana é um tipo organizacional que aplica, em sua forma mais pura a autoridade racional-legal, baseada na crença racional da legalidade dos padrões das regras normativas e no direito de determinar o que deve ser feito por aqueles que são elevados à condição de autoridades por meio dessas regras (MEDEIROS, 2006, p. 143-160). Para fins de contextualização histórica, deve-se destacar que a burocracia surge no Século XIX conjuntamente com o Estado liberal, como forma de defender o Estado do patrimonialismo¹,

¹ A expressão patrimonialismo possui matriz teórica nos conceitos do sociólogo alemão Max Weber, e abriu no Brasil um fecundo terreno de discussões e investigações aos estudiosos que se interessaram pelo estudo do nascimento das instituições políticas e do trato da coisa pública. O patrimonialismo, subtipo da dominação tradicionalista, na sociologia weberiana, representa aquele tipo social em que o poder estatal seria, diretamente ou de uma maneira derivada, o dono das terras e o regulador da economia. Não prescindindo de um quadro administrativo, o seu recrutamento se dá dentro da casa do governante. Desta forma, os servidores, escolhidos conforme as preferências do governante, vão ampliar o poder deste e aumentar o seu perímetro decisório para benefício próprio ou de um grupo. Como consequência, dirige-se para um sistema autocrático, que não desenvolve uma sociedade autônoma, porque permanece a dependência do poder da autoridade (FAORO, 1993, p. 14-19). Válido ressaltar o entendimento de Jessé Souza para quem o patrimonialismo no Brasil foi retirado de modo a-histórico e sem rigor analítico da obra weberiana. Para além da incorreção científica detectada pelo autor, lhe preocupa o fato de o patrimonialismo servir como fundamento para demonização do Estado, como ineficiente e corrupto, para se permitir a privatização e a virtual mercantilização de todas as áreas da sociedade, servindo de justificativa de ocasião sempre que a elite que controla o dinheiro pretende assumir os rumos políticos do Estado. (SOUZA, 2015, *online*).

numa tentativa de evitar a arbitrariedade, o confronto entre os indivíduos e grupos, além dos abusos de poder.

No Brasil, a incompatibilidade do patrimonialismo da Administração Pública é verificada concomitantemente com o declínio da política oligárquica em um novo cenário de industrialização e urbanização, e de formação de uma classe média que surge após o fim da República Velha. A Constituição de 1937 prevê um Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) junto à Presidência da República, que, organizado pelo Decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938, era responsável por aplicar as transformações da reforma da administração pública ao funcionalismo. Esta reforma objetivou racionalizar e imprimir eficiência à máquina administrativa, e esse conjunto de ideias que permeou esse ímpeto reformador foi denominado “modelo de gestão burocrático” (NOHARA, 2012, p.22).

A criação do DASP tem sido apontada como a implementação de uma burocracia do tipo weberiano no país, e justificava-se dentro do espírito revolucionário de conduzir o Brasil a um novo patamar de desenvolvimento e industrialização, coincidente com o movimento de 1930. Cabia ao Estado, naquele momento, desempenhar o papel do fomento ao crescimento industrial, atender às crescentes demandas sociais e responder pelos novos encargos impostos pelo sistema produtivo nacional, necessitando, portanto, de uma administração moderna, burocrática e sintonizada com os novos tempos que se previa para o país (PINHO, 1998, p. 59-79).

A racionalidade burocrática, uma vez que se relaciona com a adequação dos meios em busca da máxima eficiência, requer uma justiça e uma administração que possam ser calculadas por normas fixas, cujo desenho contribuiu para o florescimento do Direito Administrativo, gerando um movimento de submissão da administração pública à legalidade, cujos principais institutos tem inspiração francesa, à exclusão do reconhecimento dos poderes criativos dos juízes administrativos (NOHARA, 2012, p.33).

Críticas de diversas ordens são feitas à burocracia, a principal deles refere-se à tendência ao autorreferenciamento e ao insulamento, prejudicando a resposta ao público e gerando demora no atendimento (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018). Essa circunstância é, inclusive, reconhecida por Weber, quando este dispõe que a burocracia é uma administração que exclui o público, uma vez que “procura aumentar mais ainda a superioridade do profissional instruído ao guardar segredos sobre os seus conhecimentos e intenções” (WEBER *apud* NOHARA, 2012, p. 34).

Além disso, numa conjuntura de frequente transformações e mudanças, em um contexto de aumento das atribuições do Estado de bem-estar social, o modelo burocrático começa a ser responsabilizado por ineficiências, atrasos, autoritarismos e confusão, assumindo, muitas vezes uma conotação pejorativa. Segundo Bresser-Pereira (2009, online, n.p.) a burocracia clássica, estaria apta a desempenhar as atividades exclusivas de Estado, “mas demonstrou ser ineficiente na prestação dos serviços que seus cidadãos-clientes começaram a exigir no século XX”.

Ressalta-se, no entanto, que o patrimonialismo, em certas situações permanece atuante debaixo de uma ordem nominalmente racional-burocrática. Weber adverte em sua ordem tríplice de dominação que na realidade não existem tipos puros, de modo que podem conviver aspectos de dominação tradicional dentro de uma ordem racional-burocrática, ou dentro de uma dominação carismática convivem formas de dominação tradicional. As formas modernas da política não romperam definitivamente com os recursos da legitimidade tradicional e carismática (COLLIAT-THÉLÈNE, 2016, online, n.p.).

A ineficiência do Estado não pode ser atribuída ao discurso de “inchaço” do aparelho estatal, mas sim deve ser vista como um mecanismo de uso e benefícios privados da estrutura estatal, que o torna ineficiente, corrupto e oneroso. Assim, não se deve confundir o estado patológico da burocracia com o seu estado natural a ponto de desqualificá-lo. No Brasil, a formação do modelo burocrático concorreu com o estamento burocrático tão observado na obra de Raymundo Faoro (2012, online, n.p.), de modo que a reforma administrativa para o modelo burocrático não conseguiu completar a transição para imprimir efetivamente a impessoalidade e o sistema meritocrático.

A partir do início da década de 90, o Brasil, assim como outros países da América Latina, atravessou um momento de reformas do Estado e de sua relação com o mercado e a sociedade, de modo a inserir o país na economia global. Como consequência, a Reforma Administrativa foi desencadeada com a promessa de modernização das práticas administrativas do Estado, com a redução dos gastos do governo, eficiência no uso dos recursos público e melhoria da qualidade dos serviços prestados à população. A inspiração que inundava os projetos transformadores do Direito Administrativo se referia às concepções de eficiência empresarial, numa modificação do modelo de gestão burocrático para o modelo gerencial.

Bresser-Pereira (2009, online, n.p.), então Ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, informa que três processos históricos – a onda ideológica neoliberal, a crise fiscal do Estado e a globalização – levaram o Estado

socialdemocrático a uma crise, abrindo caminho para a transição para o Estado social-liberal. A conversibilidade do dólar em 1971 e o primeiro choque do petróleo em 1973 foram os primeiros sintomas de crise do Estado em cenário mundial que, na América Latina, eclodiu em dívida externa e crises fiscais. Inflações e taxas de crescimento reduzidas foram o resultado da crise, exigindo políticas de ajuste fiscal e de balanço de pagamentos, além de reformas orientadas para o mercado (BRESSER-PEREIRA, 2009, online, n.p.).

A reforma gerencial surge, para Bresser-Pereira (2010, p. 114), como consequência administrativa para consolidação do Estado Social, como instrumento fundamental para sua legitimação. O aumento dos custos de serviços do Estado impôs a adoção da reforma gerencial, para que este se mantivesse legitimado em face da ofensiva neoliberal, uma vez que era necessário tornar suas ações substancialmente mais eficientes. Para o autor era preciso controlar o custo dos serviços realizados diretamente por servidores estatutários que se revelavam altos demais, que refletiam não apenas o aumento do volume de serviços, mas também a ineficiência embutida originada da rigidez da burocracia (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 115).

Nohara (2012, p. 86-101), em uma análise do discurso oficial da reforma administrativa, visando identificar as construções ideológicas presentes no texto, conclui que apesar de o então Ministro Bresser-Pereira classificar a proposta como social-democrática ou social-liberal, em termos rigorosos, esta não seria associada com o ideal de social-democracia, mas que “se encaixa inegavelmente no conjunto de medidas que se enquadra no receituário propostos pelos organismos internacionais de financiamento para a América Latina”, os quais incluiriam o ajuste fiscal, privatizações, redução do tamanho e da função do Estado, dentre outros.

Ainda a respeito das causas que definiram as novas prioridades da agenda pública dos países periféricos a partir da década de 80, Eli Diniz (1996, p. 5-21) acrescenta às pressões dos fatores exógenos ligados à crise mundial, fatores internos que contribuíram para o esgotamento do então modelo de Estado, tais como a crise fiscal, que colocou em cheque o padrão de financiamento da matriz protecionista, e fatores estruturais do relacionamento entre os setores públicos e privados, acentuando um divórcio entre Estado-sociedade. A prioridade atribuída à estabilização econômica acabou pondo em segundo plano os itens de reforma social e atenuação das desigualdades. Segundo a autora, em consequência, “privilegiou-se uma agenda minimalista, em franco desacordo com a dinâmica democratizante, esta alargando a participação, diversificando as demandas e multiplicando os canais de vocalização à disposição dos diferentes segmentos da sociedade”.

Com base nesses fatores externos e internos, nos anos 1990, alguns países em desenvolvimento, como o Brasil, deram início à reforma da gestão pública. Segundo Bresser-Pereira (2009, online, n.p.) “a razão fundamental por trás das reformas era a crise do Estado. Mas seu objetivo explícito, tal como formulado pelos ideólogos neoliberais não era reconstruir o Estado, mas retirá-lo de todas as responsabilidades econômicas e mesmo sociais”.

A reforma gerencial, iniciada nos anos 1990, em diversos países do mundo, voltou-se principalmente à redefinição do papel do Estado, a elevação da *accountability* e a maior eficiência gerencial. Inspirada em técnicas muitas vezes extraídas da comparação com as atividades de gestão privada, o modelo de Administração Pública Gerencial (*new public management* - NPM) ou também frequentemente chamado gerencialismo (*managerialism*), é um modelo para a estruturação da gestão pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade.

As principais características da visão gerencial, segundo Cecília Vescovi de Aragão (1997, p. 104-132) são: a orientação para clientes e resultados; a flexibilidade; a competitividade administrada; a descentralização; o Estado atuante, em contraposição à visão liberal; orientação para critérios de eficiência via adoção de técnicas de administração de empresas (tecnologia gerencial); estruturas horizontalizadas; a existência de agências regulatórias independentes; os contratos de gestão, etc.

Esse movimento é por vezes referido como delimitado no tempo e no espaço, como o processo de mudanças ocorridos no norte da Europa, no Canadá e na Oceania nos anos 1980 e 1990, outras vezes é considerado por autores como um conjunto de ferramentas, e não uma ideologia, tendência ou movimento (SECCHI, 2009, p. 347-369).

Abrucio (2006, p. 173-200) considerou que em âmbito mundial, a administração pública encontrava-se em um contexto que os historiadores chamam de “revolucionário”, com novos conceitos surgindo para combater os antigos parâmetros da organização burocrática, mas que, apesar de realmente se observar a implementação de importantes inovações, alguns obstáculos e antigas conquistas do modelo burocrático estariam sendo negligenciadas. Destaca ainda, que a modificação dos parâmetros de organização do setor público não é uma tarefa consensual, e sequer neutra, de modo que as alternativas propostas diferem entre si, caminhando não para um paradigma global, mas sim para um pluralismo organizacional, no qual estão em jogo fortes conflitos políticos e valores diferenciados, as vezes antagônicos, quanto aos rumos da reforma.

Segundo Bresser-Pereira, em estudo publicado em 1996 (p. 07-40), no auge do debate sobre a reforma do Estado, a necessidade de reforma partia de uma convicção generalizada de que o modelo implantado em 1988 com a Constituição Federal foi irrealista. Para o então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado “o grande inimigo não é apenas o patrimonialismo, mas também o burocratismo”. Para tanto, seria essencial a transição de uma administração pública burocrática, lenta e ineficiente, para uma administração pública gerencial, descentralizada, eficiente, voltada para o atendimento dos cidadãos, e, assim, caminhar na direção de uma administração gerencial, que engloba e flexibiliza os princípios burocráticos clássicos.

Algumas características básicas que definem a administração pública gerencial são a sua orientação para o cidadão-cliente e obtenção de resultados, a pressuposição de que os políticos e funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança, a adoção de estratégia descentralizadora com incentivo à criatividade e inovação, e a utilização do contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 28).

Para consecução dessa proposta, objetivos globais foram traçados, a saber: (i) aumentar a efetividade e eficiência na prestação de serviços públicos, cuja essência está no atendimento às demandas da população; (ii) limitar a ação do Estado aos serviços que lhe são próprios, delegando os serviços não exclusivos a propriedade pública não-estatal e a produção de bens e serviços para a iniciativa privada; (iii) transferir para os estados e municípios as ações de caráter local; e (iv) transferir parcialmente para os estados as ações de caráter regional (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995).

No modelo gerencial a racionalidade é eminentemente pragmática. Os resultados e as objetivos conquistados são tomados como o novo fundamento de legitimidade. Desprestigia-se o procedimento, pois o ato não será legítimo se não for considerado eficiente. Os controles não são de procedimento, mas de resultado. Com essas diretrizes, abre-se caminho para argumentar que os serviços públicos prestados pelo Estado podem ser transferidos para o setor privado sem prejuízos, uma vez que o que importa é a efetividade da entrega. Invoca-se a liberdade criativa e de inovação do gestor público, tanto na sua atuação quanto nas formas de parceria. Como enfatiza Emerson Gabardo (2011, p. 125-148), a reforma administrativa de 1995, o plano idealizado “[...] tem influência direta dos aspectos mais marcantes da mentalidade pragmatista, cujas práticas confere muito mais ênfase à privatização, do que a boa-conduta pública”.

Gilberto Bercovici (2015, p. 27) ressalta que com a reforma do Estado, criaram-se duas áreas distintas de atuação para o Poder Público: de um lado, a administração pública centralizada, que formula e planeja as políticas públicas e de outro, os órgãos reguladores que regulam e fiscalizam a prestação dos serviços públicos. Mas para o autor, isso contraria o próprio fundamento das políticas públicas, que é a necessidade de concretização de direitos por meio de prestações positivas do Estado.

Pode-se perceber, portanto, que a “reforma regulatória” consiste em uma nova forma de “captura” do fundo público, ou seja, a “nova regulação” nada mais é do que um novo patrimonialismo (Massonetto, 2003), com o agravante de se promover a retirada de extensos setores da economia do debate público e democrático no Parlamento e do poder decisório dos representantes eleitos do povo. A fragmentação da administração pública se tornou muito mais acentuada com a chamada “Reforma do Estado” dos anos 1990. Para todo o setor de atuação eminentemente pública criou-se uma válvula de escape, uma exceção, privilegiando soluções à margem do direito público, quando não à margem da própria legalidade. (BERCOVICI, 2012, p. 30)

As transformações na administração pública tinham por objetivo conferir maior efetividade à atuação estatal, e a alteração normativa que se tornou o vetor deste movimento foi a Emenda Constitucional nº 19/98 que, dentre outras alterações, elevou o princípio da eficiência como norte jurídico de atuação do Poder Público. À época foi considerado por alguns doutrinadores, tal como Celso Antonio Bandeira de Melo, Lúcia Valle de Figueiredo e Jesse Torres Pereira Júnior (CABRAL, 2017, p. 53) a despicienda inclusão do princípio no art. 37, porquanto já havia outros enunciados prescritivos que serviam ao reconhecimento do referido princípio. No entanto, considera-se que o propósito tinha como pano de fundo o direcionamento estatal para a adoção de um modelo gerencial que se distanciasse da burocracia, que naquele momento era responsabilizada pela ineficiência administrativa, em uma preocupação com a qualidade do gasto público e o binômio custo-benefício.

Após a EC 19/98, seguiram-se algumas inovações legislativas que têm como matriz geradora as propostas e diretrizes da reforma gerencial. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000), por exemplo, inovou ao instituir a adequação do planejamento orçamentário e sua fiscalização, como maneira de exigir da Administração Pública uma gestão mais eficiente. Além disso, a reforma Bresser elaborou um novo modelo de gestão que, nas palavras de Abrucio (2007, p. 72) “[...] propunha uma engenharia institucional capaz de estabelecer um espaço público não-estatal. As organizações sociais (OSs) e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) são herdeiras desse movimento”. O espírito dessa ideia pode ser identificado na Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que

instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

No segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, o MARE foi extinto, causando o empobrecimento da agenda da gestão pública. Apesar da observação tempestiva feita pelo Ministro Bresser-Pereira de que a administração pública mundial passava por grandes mudanças, não se pode afirmar que essa tradução política das transformações para o Brasil levou em conta as peculiaridades históricas e sociais brasileiras.

Corroborando as críticas à importação de diretrizes do modelo gerencialista no Brasil², que desconsiderou as peculiaridades econômicas, histórica e sociais existentes, pontua-se que a importação de algumas das mudanças decorrentes da reforma gerencial foram relevantes, mas não representaram as condições necessárias e suficientes para estabelecer um governo qualitativamente capaz de ofertar serviços ao cidadão, expurgando as falhas de gestão como corrupção, desperdício e ineficiência, e nem se conseguiu elevar o padrão social da população ao nível desejado.

Estudiosos na área de pesquisa do *New Public Management* explicam algumas causas do seu insucesso indicando que a sua aplicação foi acompanhada por uma vontade menor de compartilhar, participar e criar parcerias com os cidadãos, gerando uma centralização do poder e conhecimento do alto escalão do governo, com conseqüente aumento da corrupção (ANGELIS, 2015, p. 13-46). Além disso, sob a égide do NPM as organizações públicas nem tendem a ser eficientes em termos de economia, e nem respondem às necessidades dos consumidores (STOKER, 2006, p. 41-57). Alguns veem o NPM como unicamente focado na eficiência e reformas baseadas no mercado, como uma ameaça à democracia.

Em que pese o triunfalismo com que se apresentou ao final do século XX as ideias do new public management; as reações àquela concepção sobrevieram quase que com o mesmo ímpeto, com extensa bibliografia técnica, apontando insuficiências ou inaptações do modelo então preconizado. As críticas examinaram suas inconsistências internas enquanto design de desenvolvimento da função administrativa (DIEFENBACH, 2009, p. 892-909); o esvaziamento ético que ela podia proporcionar (DOIG, 2002, p. 267-276); a privatização da esfera pública como efeito nefasto possível; o risco de decesso democrático em favor da prevalência da ótica eficientista (ZANETTI E ADAMS, 2000, p. 534-54); o ambiente propício à erosão da soberania popular (TIMNEY e KELLY, 2000, p. 555-69); num variado espectro que denunciava os excessos do managerialismo, e o descompromisso do NPM com a dimensão da cidadania (VALLE, 2010, p. 70).

² Neste sentido, PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. 500 anos de Direito Administrativo brasileiro. **Rede**: Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, v. 5, p.1-25, jan/2006. Trimestral. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/maria-sylvia-zanella-di-pietro/500-anos-de-direito-administrativo-brasileiro>>. Acesso em: 12 fev. 2017; MELO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2003; AVELÁS NUNES, A. J. A Constituição Européia: a constitucionalização do neoliberalismo. São Paulo: Revista dos Tribunais; Portugal: Coimbra Editora, 2007.

Além disso, reforça-se, que a transposição de mecanismos de gestão privada à Administração Pública é prejudicada por uma série de fatores que diferenciam o universo do setor privado e público. Uma empresa privada, atuando sobre a racionalidade da objetivação do lucro, tem um leque de implicações menor a ponderar em uma tomada de decisão. O poder público, ao direcionar sua atuação ao interesse público, que muitas vezes compreende vontades e desígnios diferentes ou até contraditórios, necessita observar uma quantidade maior de implicações ao definir sua estratégia de atuação. Assim, necessário reconhecer, desde já, que a gestão pública possui especificidades que a distinguem radicalmente da lógica própria da gestão empresarial³.

Por esta razão, as mudanças administrativas iniciadas nos anos 90 ainda hoje estão em evolução e novos modelos de atuação administrativa, de arranjos institucionais e de regras de participação do serviço público com o setor privado estão em discussão. É natural que as mudanças da administração pública sejam uma constante, constituindo um trabalho contínuo e permanente, porque sempre haverá a necessidade de se adequar o aparato estatal às necessidades dos cidadãos, notadamente com vistas a conferir melhores condições de vida e de desenvolvimento.

Um outro modelo que surgiu relacionada à gestão pública, como uma alternativa ao NPM em declínio, foi a corrente denominada de *Public Service Orientation* (PSO) (ABRUCIO, 2006, p. 186-192). Esse modelo procura percorrer os caminhos abertos pelo NPM preenchendo suas lacunas. Seus teóricos refletem sobre o republicanismo e democracia, a partir de conceitos como *accountability*, transparência, participação política e equidade, valorizando a descentralização por entender que deste modo melhor será a participação do cidadão, abandonando-se a visão consumerista então criticada. Os teóricos da PSO resgatam o ideal de participação política num conceito de esfera pública, que se utiliza da transparência como forma de proteção ao particularismo, clientelismo e corporativismo. Conforme Abrucio (2006, p. 192) “[...] para tanto, é preciso que no processo de aprendizado social na esfera pública, se consiga criar uma nova cultura cívica, que congregue políticos, funcionários e cidadãos.”

Finalmente, surge a governança pública também como um modelo para guiar a atuação administrativa, inspirada na ideia de conflito agente-principal, próprio da governança

³ Sobre o assunto ver HACHEM, Daniel Wunder. A concepção de gestão pública norte-americana e sua (in)compatibilidade com a realidade socioeconômica dos Estados latinoamericanos em desenvolvimento. **Revista de Direito Unisc**, Santa Cruz do Sul, v. 41, p.41-64, nov. 2013. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/4115>>. Acesso em: 04 abr. 2018.

corporativa em voga no setor privado, visando, a partir das aplicações deste modelo empresarial, conferir uma melhor estratégia de atuação para a Administração Pública.

A governança, apesar de ser uma expressão que na ciência política tenha existido desde o surgimento do Estado moderno, nas últimas décadas, adquirindo o qualificador de governança *pública*, passou a integrar o debate nos meios acadêmicos e políticos relacionados à reforma do Estado e do seu aparelho. Como também ocorreu no gerencialismo, a governança pública não possui uma definição clara e precisa, variando de autor para autor, de acordo com sua nacionalidade, orientação ideológica ou mesmo a ênfase que é atribuída a um ou outro elemento que se toma como componente dessa concepção.

Em geral, a governança é associada com a capacidade de um determinado governo de formular e implementar suas políticas públicas. A governança pública seria, portanto, exercida pelos agentes e instituições administrativas e políticas do Estado, mediante sua capacidade de interagir com os demais setores da sociedade civil e do mercado, na prestação de serviços e na atuação inerentes ao Estado (ARAÚJO, 2002).

Diferentemente do gerencialismo, que ao pregar a descentralização, a eficiência e o controle de resultados acabava por afastar a discussão da concepção política e democrática da consecução das tarefas do Estado, referindo-se preponderantemente à forma de exercício da administração pública para o cidadão-cliente, na governança pública o aspecto político resta bastante ressaltado, uma vez que compreende a noção de colaboração e participação do cidadão e dos demais setores da sociedade no seio da discussão. A governança pública, portanto, serve para desfazer o mito da neutralidade da NPM, numa busca da aproximação da gestão com a democracia e a sociedade, a fim de diminuir o déficit democrático do modelo gerencialista e garantir *accountability*, transparência, colaboração e controle social.

Destaque-se que, por ser um conceito amplo, o termo governança era abordado inclusive nos estudos relacionados ao NPM, mas na maioria das vezes era referido em seu significado aberto, com vistas a diferenciá-lo do contexto político de governabilidade, em uma conotação administrativa da coisa pública. Nesse sentido, Bresser-Pereira (1998, p. 33) já assinalava:

A governabilidade e a governança são conceitos mal-definidos, freqüentemente confundidos. Para mim, governabilidade é uma capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade; governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas.

Eli Diniz (1996, p. 5-21) também se referiu a distinção entre governabilidade e governança, mas prefere utilizar essas duas categorias como auxiliares, com aspectos distintos mas complementares à ação e existência do Estado, nos seguintes termos:

Trata-se de aspectos distintos e complementares que configuram a atuação estatal. Governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como as características do sistema político, a forma de Governo (parlamentarismo ou presidencialismo) a relação entre os poderes (maior ou menor assimetria, por exemplo), os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou pluralista), entre outras.

[...]

Governance, por outro lado, diz respeito à capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses.

No entanto, o fenômeno que atualmente se observa, e que é objeto do presente estudo, é a governança relacionada a um novo paradigma de atuação da gestão pública, a par do *New Public Management* (NPM) e do *Public Service Orientation* (PSO), que surge como adaptação e transferência da governança corporativa para o setor público brasileiro (MATIAS-PEREIRA, 2010a, p. 112), ou mesmo como uma nova forma de gestão autônoma, para aqueles estudiosos que não vinculam a governança pública à corporativa, mas que propõem a utilização de mecanismos próprios à solução do conflito de agência como um modelo para a atuação estatal.

A seguir, serão objeto de análise o surgimento e os motivos que ensejaram o desenvolvimento da governança corporativa, para em seguida, contextualizar os diversos estudos sobre a governança pública como modelo de atuação Estatal.

2.2 Origens: a governança corporativa e o conflito de agência

A governança corporativa, em um conceito macro, trata da forma e do conjunto de instrumentos e mecanismos utilizados para organizar, administrar e gerenciar uma empresa, visando reduzir os conflitos de interesses, ou minimizar os problemas que possa advir da relação entre os *stakeholders*, que são os diversos grupos sociais que têm interesse na preservação e rentabilidade da companhia, e que são afetados pela tomada de decisão dos administradores.

Inexiste um conceito unânime a respeito da governança corporativa. Diversos autores a conceituam a partir de diferentes abordagens e interpretações. Conforme, Mazzali e

Ercolin (2018, s.p.), uma das razões da diversidade de conceitos deve-se aos diferentes modelos adotados em vários países e que sempre evoluem ao longo do tempo. No entanto, segundo os autores, analisando as principais conceituações, observa-se que estes apontam para o mesmo propósito comum, de modo que fica nítido que a governança corporativa visa gerar valor por meio de uma gestão ética e, portanto, segura, não só para seus investidores, mas para todos os *stakeholders* da empresa. *Stakeholders*, uma palavra muito utilizada no mundo corporativo, representa as partes que de algum modo afetam, são afetadas ou, ainda, que se sentem potencialmente afetadas pelas atividades da empresa, tais como acionistas, clientes, colaboradores, credores, fornecedores, a sociedade, o Estado, etc.

A governança, na linguagem empresarial, representa um conjunto de princípios básicos para aumentar a efetividade de controle por parte de *stakeholders* e autoridades de mercado sobre empresas de capital aberto. Exemplos de princípios institucionais de governança são: a articulação entre autoridades para controlar o respeito à legislação, a garantia de integridade e objetividade pelas autoridades reguladoras do mercado, a participação proporcional de acionistas na tomada de decisão estratégica, a cooperação de empresas privadas com organizações externas (sindicatos, credores etc.) e *stakeholders* internos (empregados), além de transparência nas informações e responsabilização dos executivos do quadro dirigente perante os acionistas (OECD, 1999).

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2017), a governança corporativa é o “sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas”. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico a longo prazo da organização.

Releva destacar que a governança corporativa pode ser analisada sob pelo menos duas perspectivas que interferem no modo pelo qual ela tem sido entendida. Uma delas é a que vê a empresa pela perspectiva contratualista, considerando apenas as relações entre acionistas e gestores, e é a que se observa mais em países como Estados Unidos e Reino Unido, e a perspectiva institucionalista, em que as relações são analisadas para além dos proprietários e gestores, passando por todas as demais partes interessadas, como clientes, consumidores, Estado, agências reguladoras, comunidades do entorno, etc (MAZALLI; ERCOLIN, 2018, s.p.).

A primeira abordagem prioriza os interesses diretamente mais ligados aos intentos da empresa, com enfoque de priorização de mecanismos de controle, de forma que os gestores não prejudiquem ou expropiem os acionistas. Na perspectiva institucionalista, a companhia deve concentrar esforços em atender os interesses da ampla gama de partes interessadas, prestando contas com transparência a todas elas.

No Brasil, a Lei n.º 6.404/1976 que rege as sociedades por ações, dispõe em seu art. 116, parágrafo único, que o acionista controlador deve “usar o poder com o seu objetivo de cumprir sua função social, e tem deveres e responsabilidades para com os demais acionistas da empresa, os que nela trabalham e para com a comunidade em que atua, cujos direitos e interesses deve lealmente respeitar e atender”. No art. 117 prevê situações de abuso de poder que podem trazer prejuízo aos trabalhadores e à economia nacional, e no art. 154, §4º estabelece a possibilidade de o conselho de administração autorizar atos gratuitos razoável em benefícios dos empregados ou da comunidade em função da responsabilidade social. Diante dessas previsões, pode-se considerar que a ótica institucionalista está mais alinhada aos ditames da legislação brasileira.

No que tange à evolução histórica do desenvolvimento da governança corporativa, pontua-se alguns fatores e eventos relevantes que explicam o seu surgimento no mundo nas últimas décadas. O processo de globalização e as transformações nos planos tecnológico, organizacional e financeiro, intensificou a concorrência em escala mundial, aumentando a complexidade e a vulnerabilidade da economia e do meio empresarial. Além disso, o aumento do número de sócios de uma empresa, ou, no caso específico das sociedades anônimas, de acionistas, fez crescer a necessidade por um sistema de gestão que segregasse propriedade e gestão, ordenando o processo decisório e reduzindo os conflitos de interesses, elevando o grau de segurança dos investimentos.

Além disso, a emergência do conceito de governança é creditada à transformação do modelo de gestão empresarial a partir da identificação do conflito de agência, oriundo da preocupação da forma de controle por parte dos acionistas-proprietários sobre o desempenho das empresas e das decisões dos executivos-agentes (SAITO; SILVEIRA, 2008, p. 79-86). A problemática em torno da separação entre propriedade e gestão nas empresas se verifica quando os interesses do grupo gestor não estão completamente em sintonia com os interesses dos proprietários. Visando superar essa problemática, mecanismos de supervisão, desempenho por metas, instituição de conselhos de administração, transparência fiscal, e *accountability*

tornaram-se corrente no mundo empresarial e compuseram a governança corporativa (FONTES-FILHO, 2018, p. 209-238).

Três marcos históricos são apontados como principais para o desencadeamento da governança corporativa: o relatório Cadbury, documento pioneiro sobre o tema criado no Reino Unido em 1992, o documento publicado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1999 intitulado *Principles of Corporate Governance*, e a Lei americana Sarbanes-Oxley.

O relatório Cadbury foi resultado da instalação, em 1990, do Comitê Cadbury, pela bolsa de valores de Londres, com a finalidade de revisar práticas de contabilidade e finanças, em razão de uma série de escândalos na gestão de companhias britânicas, e que se tornou o marco pioneiro na apresentação de um conjunto de práticas para uma efetiva regulação da governança corporativa. Como diretrizes, o relatório apresentava, dentre outras, a responsabilidade de conselheiros e executivos na análise e apresentação de informações aos acionistas e outras partes interessadas sobre o desempenho da companhia, a frequência e clareza de como deveriam ser prestadas, as regras na constituição de conselhos, um papel mais ativo por parte dos investidores institucionais, fortalecimento de canais de comunicação entre acionistas, e o envolvimento maior do governo no que diz respeito à legislação (MAZALLI; ERCOLIN, 2018, s.p.).

O documento *Principles of Corporate Governance* da OCDE (1999), em uma visão mais institucionalista, entende que a boa governança corporativa, além de garantir que as corporações usem seu capital de forma eficiente, também ajuda a garantir que as empresas levem em conta os interesses de uma ampla gama de grupos constituintes, bem como das comunidades em que operam, e que seus conselhos são responsáveis perante a empresa e os acionistas. Isso, por sua vez, ajuda a assegurar que as corporações operem para o benefício da sociedade como um todo.

Os princípios elencados pela OCDE são direcionados à proteção dos direitos dos acionistas e o seu tratamento equitativo, incluindo acionistas minoritários e estrangeiros; ao reconhecimento dos direitos das partes interessadas e o incentivo da cooperação ativa entre eles na criação de riqueza, emprego e sustentabilidade de empresas financeiramente sólidas; à divulgação oportuna e precisa em todos os assuntos materiais relativos à corporação; e à garantia de orientação estratégica da empresa, com monitoramento efetivo da administração pelo conselho e a responsabilidade da diretoria perante a empresa e os acionistas.

O terceiro marco histórico foi a promulgação, em 30 de julho de 2002, nos Estados Unidos, da Lei Sarbanes-Oxley, resultado do escândalo relacionado ao colapso de grandes corporações norte-americanas, como a Eron Corporation, e da notoriedade do debate sobre governança corporativa que se seguiu ao episódio (SILVEIRA, 2015, s.p.). A lei determina que as empresas estabeleçam instrumentos e mecanismos de auditoria e segurança de informações confiáveis, definindo regras para criação de comitês responsáveis pela supervisão das operações, e construídos preferencialmente por membros independentes. Além disso, prevê a responsabilização cível e criminal de diretores executivos que forem explicitamente responsáveis pelo estabelecimento e monitoramento da eficiência dos controles internos em relação aos relatórios financeiros e publicação de informações.

Outro fenômeno relevante para o estudo da governança corporativa é a chamada “teoria da agencia” ou “teoria do agente principal” formalizada inicialmente no artigo de Jensen e Meckling em 1976, constituindo uma das principais teorias sob o ponto de vista da economia financeira, que retrata a estrutura de propriedade e os conflitos de interesse na alta gestão das empresas. Segundo Saito e Silveira (2008, p. 79-86) esse trabalho seminal apresenta três contribuições principais: a criação de uma teoria de estrutura de propriedade das companhias baseadas em inevitáveis conflitos de interesse; a definição de um novo conceito de custo de agencia, mostrando sua relação com a separação entre propriedade e controle presente nas empresas; e a elaboração de uma nova definição da firma, como uma ficção legal que serve como um ponto de ligação para um conjunto de relacionamentos contratuais entre os indivíduos.

Jensen e Meckling (2008, p. 87-125) definem relação de agência como sendo um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (principais) emprega uma outra pessoa (agente) para executar em seu nome um serviço que implique a delegação de algum poder de decisão ao agente. No entanto, considerando-se que ambos os atores sejam maximizadoras de utilidades, há boas razões para acreditar que o agente nem sempre atuará de acordo com os interesses do principal. Assim, destacam os autores sobre o conflito da relação de agência:

O principal pode limitar as divergências referentes aos seus interesses por meio da aplicação de incentivos adequados para o agente e incorrendo em custos de monitoramento visando a limitar as atividades irregulares do agente. Além disso, em algumas situações, o principal pagará ao agente para despendar recursos (custos de concessão de garantias contratuais) visando a assegurar que o agente não promoverá certas ações que prejudicariam o principal ou para assegurar que o principal será recompensado se o agente promover essas ações. Contudo, é em geral impossível para o principal ou o agente manter a relação de agência a um custo zero para assegurar que o agente tomará decisões de nível ótimo do ponto de vista do principal. Na maioria das relações de agência, o principal e o agente incorrerão em custos positivos de monitoramento e de concessão de garantias contratuais (tanto não pecuniários quanto

pecuniários) e, além disso, haverá algum nível de divergência entre as decisões do agente e as decisões que maximizariam o bem-estar do principal.

A generalidade do conflito de agência, relacionada ao problema de se induzir um agente a se comportar como se estivesse maximizando o bem-estar do principal se faz presente não só nas companhias, mas também em todos os modelos de organização em que se verifique esforço colaborativo, incluindo-se a relação da administração pública e dos cidadãos, e os diversos outros atores envolvidos na tarefa do Estado. Por esta razão, a inspiração da governança corporativa foi trazida para o setor público, como forma de se viabilizar a oferta de bens e serviços de qualidade e menor custo para a população, mediante a melhor regulamentação e transparência nas formas colaborativas, primando pela responsabilização e fiscalização dos agentes que atuam em nome do Estado.

José Matias-Pereira (2010a, p.113) imputa os fundamentos da governança pública aos estudos desenvolvidos no âmbito das ciências econômica e a política, apoiados na teoria dos custos de transação e da teoria institucional, de Williamson e Coase. A relevância das teorias de governança dos *stakeholders* e da ação coletiva seriam necessárias para compreensão da governança.

Para os autores (Coase e Williamson), a complexidade dessas trocas gera custos. As escolhas são arbitradas por preços. A grande firma integrada impõe-se historicamente como um meio para reduzir esses custos de transação. O uso do termo governança, importado do mundo da empresa para descrever protocolos de coordenação diferentes dos mercados seria aplicado posteriormente ao mundo do poder e das organizações locais, cujas variações em termo de contexto são fundamentais.

A seguir serão apresentadas como se desenvolveu a recepção da governança pública, mediante a transferências das experiências da governança do setor privado para o setor público, em cotejo com a contínua busca pela eficiência na administração pública.

2.3 A governança no setor público como um movimento internacional

A adoção de elementos da governança corporativa pelo setor público surgiu como uma solução incorporada do setor privado como resposta à busca de alternativas viáveis para gestão eficiente e transparente pela administração pública. Tendo como inspiração a necessidade de se estabelecer melhores relações entre os envolvidos na atuação estatal que, de certo modo, também foi o objetivo inicial que deu origem à governança corporativa, utilizou-se da adaptação e da transferência das experiências dessa espécie de governança, numa nova

abordagem amoldada à função da administração pública mais alinhada ao modelo de gestão societal.

Mecanismos como a estrutura de gestão, o planejamento estratégico, a gestão de riscos e controles, os códigos de ética, a transparência e *accountability* passaram a ser fomentados para utilização pelos Estados com o objetivo de melhorar o seu desempenho mediante uma atuação responsável, promovendo um ganho substancial para a gestão administrativa, e, conseqüentemente, para a população.

No âmbito público, alguns motivos podem ser levantados como geradores da utilização da governança, são eles a percepção sobre o conflito semelhante ao de agência relacionado à sociedade e ao gestor público, que gera um aumento de demandas por transparência, participação social e responsabilização (PRZEWORSKI, 1998); a crescente complexidade do relacionamento entre os atores envolvidos na prestação de serviços públicos; a inspiração de práticas da iniciativa privada como diretriz para gestão pública, tal como o movimento NPM e SPO; e, finalmente, o estímulo de organismos internacionais como o Banco Mundial, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e o Fundo Monetário Internacional (FMI) para incorporação pelos países de práticas de governança pública.

A publicação do estudo *Governance and Development* do Banco Mundial em 1992 (THE WORLD BANK, 1992) que definiu a governança como “a maneira como o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento” fomentou a discussão e aplicação da governança na administração pública e, desde então até os dias de hoje o tema vem sendo desenvolvido e aplicado mundo afora.

Os objetivos do Banco Mundial (1992) em fomentar o debate sobre a capacidade de governança dos Estados não é senão uma preocupação com os resultados esperados dos financiamentos concedidos a esses países, e que dependem da qualidade da ação governamental. Conforme o prefácio do documento:

As reformas legais, por mais urgentes que sejam, podem dar em nada se as leis não forem cumpridas de forma consistente, ou se houver atraso grave na implementação. Os esforços para desenvolver a produção privatizada e encorajar o crescimento liderado pelo mercado podem não ser bem-sucedidos, a menos que os investidores enfrentem regras e instituições caras que reduzam a incerteza sobre futuras ações do governo (tradução nossa) (THE WORLD BANK, 1992, p. 3).

Informa, portanto, o referido documento, que o Banco Mundial está envolvido em ajudar os países em desenvolvimento a criar incentivos e desenvolver a capacidade institucional adequada ao crescimento dos países, e indica quatro áreas de governança consistentes com esses

propósitos: gestão do setor público, prestação de contas, estrutura legal para o desenvolvimento, e informação e transparência.

Sobre as dimensões para uma boa governança propagadas pelo Banco Mundial, Matias-Pereira (2010a, p. 116) destaca:

A concepção do Banco Mundial sobre a implementação de "fortalecimento das instituições" torna-se explícita na segunda metade da década de 1990, ao sustentar que esse esforço deve envolver o reforço da provisão privada de serviços, por meio de parcerias público-privadas. Nesse contexto, torna-se evidente que países com instituições públicas fracas devem dar total prioridade à busca de caminhos para a utilização de mercados e para envolver empresas e outros provedores não-governamentais na provisão de serviços (WORLD BANK, 1997, p. 60) (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 116).

Em 2001 a International Federation of Accountants (IFAC) publicou o estudo nº 13, intitulado “*Governance in the Public Sector: A governing Body Perspective*” (IFAC, 2001), que, apresentando os benefícios da governança corporativa do setor privado, preconiza que a governança efetiva no setor público pode incentivar o uso eficiente de recursos, fortalecer a responsabilidade pela utilização desses recursos, melhorar a gestão e prestação de serviços, e, assim, contribuir para melhorar a vida das pessoas. (IFAC, 2001, p.1). Como princípios básicos que norteiam as boas práticas de governança a transparência, integridade, prestação de contas, compromisso, integração, eficiência e eficácia. Ademais, informa que embora o estudo não prescreva práticas de governança, entende ser apropriado atribuir status legislativo ou regulamentar aos princípios descritos no estudo.

Após, outras publicações no cenário internacional tiveram por objeto a indicação de melhores práticas para governança no setor público, numa tendência de tornar esse setor mais eficiente e ético. Em 2004 houve a publicação conjunta pelo The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) e pelo Office for Public Management Ltd (OPM) do “The Good Governance. Standard for Public Service”, além disso, organizações como Independent Commission for Good Governance in Public Services (ICGGPS); o Banco Mundial; e o Institute of Internal Auditors (IIA) avaliaram as condições necessárias à melhoria da governança nas organizações públicas (TCU, 2014, p. 11).

Desde então, estudos, modelos e códigos acerca do tema da governança pública vêm sendo produzidos no âmbito internacional, destacando-se os estudos realizados pela OCDE e pela IFAC, a primeira enquanto fomentadora das práticas de boa governança para melhoria da capacidade de atendimento das necessidades da população pelos países, e a segunda focada na governança dos países em relação ao controle, auditoria e transparência de orçamento e informações sobre regularidade fiscal. Esses estudos serão objeto de apresentação no item 3.1

quando da análise da construção do referencial de governança pública pelo Tribunal de Contas da União.

Ainda no contexto dos parâmetros e veículos internacionais de discussão sobre a governança no setor público, releva apresentar conceitos de governança pública desenvolvidos por alguns autores internacionais, a fim de exemplificar a diversidade de perspectivas que podem ser conferidas à expressão. Eilke Löffler e Tony Bovaird, citado por Kissler e Heidemann (2006, p. 479-499), explicam a governança pública como sendo:

Uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

R. A. W. Rhoades (1996, p. 653), um dos percussores do estudo da governança no Reino Unido, diferencia pelo menos seis tipos distintos de governança no setor público: governança como estado mínimo; como governança corporativa em busca de metas, transparência e *accountability*; como serviço público eficiente; como *new public management (NPM)* e iniciativas de prestação de serviços públicos pelo setor privado; como sistemas sociocibernéticos de interação entre atores e a forma de interação destes num ambiente institucional; e como redes auto-organizadas e de caráter autônomo e autogovernável para prestação de serviços públicos, considerando o Estado um dos atores, e não mais o único e exclusivo, no sistema mundial horizontal de prestação de serviços públicos.

Levi-Faur, cientista político israelense autor de diversos estudos sobre governança (2012, online, n.p.), apresenta a governança entendida como pelo menos quatro significados, como estrutura, processo, mecanismo e estratégia. Como estrutura, consiste na arquitetura das instituições formais e informais, podendo englobar o sistema de regras, práticas administrativas, conjunto de instituições de múltiplos níveis ou modelos institucionalizados de coordenação social. Como um processo, a governança pode significar o processo contínuo de orientação ou fortalecimento da capacidade institucional de dirigir e coordenar, sendo a dinâmica de condução das funções de formulação e execução de políticas. Como mecanismo, entende a governança como os procedimentos institucionais para tomada de decisão, controle e conformidade. E, finalmente, como estratégia, significa o desenho, a criação e adaptação dos sistemas de governança.

Para o autor, também é útil distinguir entre quatro perspectivas de Estado na era da governança. A primeira é a teoria de “governança como esvaziamento do Estado”⁴, como uma coleção de redes interorganizacionais compostas por atores governamentais e sociais sem nenhum ator soberano capaz de dirigir ou regular. A segunda pode ser entendida como “desgovernança” (tradução nossa), tal qual os conceitos de desregulamentação e desburocratização, tratando-se dos resultados pretendidos ou não intencionas que limitam a capacidade de governar por meio de mecanismos centralizados⁵. A terceira perspectiva, “governança centrada no estado”, combina o reconhecimento da mudança e transformação na organização do estado, as limitações de suas capacidades políticas e a importância dos atores privados no processo político e na governança global de maneira mais geral, com a sugestão que o estado ainda é o ator mais importante e central no governo e na política. A quarta perspectiva, que, segundo o autor, está emergindo e pode elevar a literatura no campo da governança da compreensão do estado, explora a relação entre governos e governança a partir da perspectiva da regulação, com a consolidação do que se poderia chamar de capitalismo regulatório⁶ (LEVI-FAUR, 2013, s.p.).

André Jean-Arnaud (*apud* BÔAS FILHO, 2017, p. 675) afirma que a governança poderia ser compreendida como um estilo de gestão e de administração de questões públicas e privadas, não emanado da ordem governamental ou de decisões fundadas em um ente soberano, na medida em que estaria fundado em uma autoridade partilhada. No plano nacional, se expressaria de três maneiras: ingerência de uma normatividade advinda de standards e indicadores, o desenvolvimento de agências reguladoras, e o incremento de formas de intervenção participava dos cidadãos. Para este, a ideia de governança implica a redefinição dos papéis do estado (VILLAS BÔAS FILHO, 2017, p. 691).

A esse respeito, André-Jean Arnoud sublinha o impacto da governança – entendida como uma dinâmica complexa de relações e inter-relações transformadoras que

⁴ Quanto à essa perspectiva, o autor ressalta, uma das visões mais claras e, em certa medida, mais provocativas, adotada por Rod Rhodes, que usou a frase "o esvaziamento do estado," que sugere, com algumas qualificações, que o estado britânico e, por extensão, outros estados estão sendo corroídos ou comido. O estado, argumentou ele, torna-se uma coleção de redes interorganizacionais compostas por atores governamentais e sociais sem nenhum ator soberano capaz de dirigir ou regular (LEVI-FAUR, 2013).

⁵ A boa governança nessa abordagem não é governamental ou governança mínima, e o modo de controle preferido é o do mercado (LEVI-FAUR, 2013).

⁶ Essa perspectiva sugere que tanto a governança quanto a regulamentação são importantes significantes da estrutura das políticas, dos processos políticos e dos resultados das políticas. O enfoque se baseia na literatura de governança para denotar a descentralização e diversificação de políticas e políticas para além do estado, e se apoia na literatura de regulamentação para denotar a expansão de perspectivas de governança regulatória em conjunto. Para tanto, um aspecto importante das atuais ordens capitalistas está se tornando mais claro: o crescimento e a explosão na demanda e oferta de regras e regulamentos por meio de modos híbridos de governança (LEVI-FAUR, 2013).

articulam os mais diversos âmbitos – na erosão do modelo top down de decisão e, especialmente, seu potencial como instrumento de participação no exercício da autoridade política, econômica e/ou administrativa para a gestão dos negócios comuns nos níveis global, regional, nacional, local/territorial e empresarial, abrangendo, ademais, todos os setores (público e privado), sobretudo a sociedade civil (VILLAS BÔAS FILHO, 2017, p. 676).

Conforme informa Villas Bôas Filho, André Jean-Arnaud ainda se refere à passagem não ocasional da governança corporativa para governança global, que teria sido concebida, em seu conjunto, como a gestão dos negócios mundiais no nível das organizações e das agências internacionais, e tem impactos na governança nacional:

Nesse sentido, o funcionamento de tais instituições (egressas de Bretton Woods) consistiria essencialmente no enquadramento da atividade soberana dos Estados pelos regimes multilaterais de governança, a partir dos princípios componentes do que se convencionou designar ‘Consenso de Washington’: disciplina fiscal; abertura comercial; estímulo a investimentos estrangeiros; privatizações de empresas; desregulação e respeito ao direito de propriedade.

Tais princípios, oficialmente assumidos pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, foram convertidos em imperativos administrativos que deveriam nortear as políticas dos países (especialmente os endividados) em nome do que se convencionou designar de *good governance*, noção aliás que se tornou fundamental no âmbito da governança global, na medida em que assumiu o papel de um paradigma de referência para a avaliação das economias dos países por parte das autoridades financeiras internacionais (BÔAS FILHO, 2017, p. 685)

Jacques Chevallier (2005, p. 129), em uma análise sobre a governança e o direito, informa que o signo da governança optou por outro modo de pilotar o social, repousando mais sobre a cooperação de atores do que sobre a unilateralidade, e que discurso da governança se mostra em duas vertentes distintas que se influenciam mutuamente: a normativa e prescritiva e a outra descritiva e analítica. Segundo o autor:

Sustentada por um conjunto de representações, ligadas entre si e constitutivas de uma ideologia corrente, a governança é utilizada como meio de legitimação dos poderes estabelecidos e motor de mudança política. Assim, as instituições financeiras internacionais se fizeram ardentes promotoras das práticas de “boa governança” nos países em desenvolvimento. Mas a governança constitui também um excelente critério de análise da inflexão das formas tradicionais de exercício da autoridade. Agora onipresente no discurso político, o tema da governança é paralelamente o objeto de uma grande difusão no conjunto das ciências sociais.

Uma vez que a governança afeta as tecnologias de poder, impõe-se a questão de sua relação com o direito. Com efeito, o direito constitui o vetor privilegiado de expressão do poder; o invólucro no qual se encontram as relações de dominação. No centro dos modos clássicos de “governo” – caracterizados pela assimetria, pela desigualdade, pela unilateralidade, a forma jurídica é necessariamente afetada pela promoção de um estilo novo de decisão e de ação, o qual repousa sobre a cooperação e a procura de adesão (CHEVALLIER, 2005, p. 130).

Chevallier (2005, p. 131) ressalta que a governança é consubstancialmente ligada à noção de regulação, uma vez que se a regulação remete à ideia de manutenção de um equilíbrio de conjunto, a sua concretização implica o recurso a novos modos do exercício do

poder, a governança⁷. Se a governança parece se situar em um primeiro momento à margem do direito, ela tende a se juridicizar, não deixando de influir sobre as condições de utilização da técnica jurídica.

A solução de problemas coletivos não é mais, portanto, da responsabilidade exclusiva do Estado, mas implica a participação dos atores sociais, prontos a ultrapassar a defesa de seus próprios interesses categoriais para tentar extrair um interesse comum e colaborar com a concretização de escolhas coletivas. A ação pública torna-se assim a resultante de um processo longo, complexo, sinuoso, do qual múltiplos atores são convidados a participar (CHEVALLIER, 2005, p. 132).

Para Jon Pierre e B. Guy Peters (2000, p. 5) houve uma mudança de perspectiva em relação às relações e dependências entre sociedade e estado, “[...] isso ocorre porque falta recursos para prestar serviço público, ou falta de legitimidade ou porque enfrenta um ambiente que está se tornando cada vez mais ‘ingovernável’” (tradução nossa). Assim, o principal problema da governança tornou-se como redefinir a relação entre os ramos político e administrativo do estado, a fim de permitir modelos de reforma administrativa baseados no mercado (PIERRE; PETERS, 2000, p.6). Os autores veem a governança como uma articulação e a busca do Ocidente coletivo na era do “estado pós-forte”, no qual países seguem uma agenda mais modesta, que age mais como facilitador. No entanto, para eles o estado permanece a única criatura na sociedade que pode desempenhar esse papel político e democrático, pois quando o estado sai do palco, o mesmo acontece com o governo responsivo e a democracia.

Ressalta José Matias-Pereira (2010a, p. 110-135) que os aspectos frequentemente evidenciados na literatura internacional sobre a governança estão relacionados à legitimidade do espaço público em constituição; à repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados; aos processos de negociação entre os atores; e à descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar.

Pode-se concluir, das análises dos variados conceitos, alguns pontos comuns ao entendimento sobre governança pública: que surgiu como mecanismo para inserir a participação das demais instituições da sociedade civil e do setor privado no debate e atuação nas tarefas de Estado, que passa a ter maior foco na coordenação ou direcionamento; que a preocupação com a *accountability* e transparência deve ser uma constante na atuação da administração pública, a fim de se extirpar os vícios de particularismos, corrupção ou

⁷ Para o autor, a eficácia da ação pública supõe que sejam remediados os efeitos negativos dos isolamentos administrativos, por meio do estabelecimento de relações de troca e cooperação entre serviços, e que os agentes sejam promovidos ao status de atores integrais. As políticas atuais de modernização administrativas baseiam-se na ideia de que os funcionários administrativos devem estar associados, não somente à concretização, mas também à concepção das reformas (CHEVALLIER, 2005, p. 133).

desperdício, mas sobretudo para assegurar a responsabilidade fiscal e mensurar a eficiência que deve ser sempre um objetivo almejado pela atuação estatal.

No entanto, na análise das intensidades sobre o alcance desses propósitos é que se identificam as maiores divergências no entendimento sobre a governança pública, uma vez que por detrás dos instrumentos de governança pode-se albergar diferentes objetivos modificadores da ação pública. Ou seja, a governança, diferentemente do gerencialismo, pode esconder diversas formas de atuação estatal, sem que se fale em reforma, enxugamento e retração das atribuições do Estado.

Por exemplo, ressalta Leo Kissler e Francisco G. Heidemann (2006, p 483), analisando o início da adoção da governança pública em municípios alemães, que os fundamentos normativos da governança se estabelecem por um novo entendimento do Estado como agente de governança. A indagação sobre o que distingue governança de governo permite identificar três fases no debate sobre a transição para um novo modelo de Estado:

- de um Estado de serviço, produtor do bem público, em um Estado que serve de garantia à produção do bem público;
- de um Estado ativo, provedor solitário do bem público, em um Estado ativador, que aciona e coordena outros atores a produzir com ele;
- de um Estado dirigente ou gestor em um Estado cooperativo, que produz o bem público em conjunto com outros atores.

De acordo com os autores, numa estrutura de governança pública, o Estado ativo se transforma num Estado ativador, que age, principalmente, sobre o setor privado e o terceiro setor, com o propósito de mobilizar seus recursos e ativar as forças da sociedade civil. Em suma, a governança agrupará em novos arranjos, redes ou alianças a lógica do Estado-hierarquia, a do mercado-concorrência e da sociedade-comunicação e confiança, e o preço a se pagar para essa convergência é aquele já manifestado nos municípios alemães a partir da implantação do NPM, que é a transformação do setor público em um empreendimento econômico (KISSLER; HEIDEMANN, 2006, p. 486).

Apesar de entender promissor, os autores ressaltam que é repleto de obstáculos o caminho para uma governança, e analisando um caso exemplo da aplicação de governança para política municipal de trabalho e emprego em municípios alemães, identifica, dentre outros, a sub-representação dos interesses da sociedade; o processo penoso e frágil da criação de consenso, por não se repousar em um equilíbrio de forças; cada parceiro, no curso de uma compensação de interesses pode almejar um ganho pela cooperação; exigência de uma cultura de confiança que não se cria por si só, mas depende de anos de desenvolvimento e de processo de aprendizagem; indispensável a disposição para um autocomprometimento e fidelidade às

decisões tomadas em bloco; e a dúvida a respeito de que como a governança contribui para a a viabilidade financeira dos serviços prestados pela comunidade e para a legitimidade das decisões tomadas em parceria.

Por essas razões, importantes são as recomendações de B. Guy Peters (2010, p. 18) sobre se examinar cuidadosamente as suposições de que a qualidade e a democracia da governança podem ser aprimoradas reduzindo-se o papel do Estado. Nesse sentido, entende-se que qualquer que seja a dimensão da governança a análise normativa deve fazer parte da sua construção, mediante a verificação da adequação da significação da governança com os direcionamento político-constitucional e com os direitos fundamentais albergados na ordem normativa do país.

2.4 A busca pela eficiência administrativa no Brasil

A necessidade de se gerar ou manter bom desempenho financeiro e reduzir o déficit fiscal, mediante adoção de técnicas eficientes ao serviço público foi e continua sendo o argumento motor das reformas administrativas. No entanto, o ganho de eficiência, seja pela maximização dos resultados esperados com determinada política pública, seja pela redução de custos ou direcionamento de recursos para atividades consideradas mais relevantes no aspecto econômico não podem implicar, e muitas vezes implicam, em diminuição do resultado social esperado. A intervenção do Estado para promoção de direitos sociais não deve ser encarada a semelhança de uma atividade produtiva de mercado. Para se promover igualdade e desenvolvimento muitas vezes é necessária a adoção de medidas que vão em direção imediatamente opostas à lógica de mercado.

Portanto, necessário fazer um destaque a respeito da preocupação da excessiva busca do viés econômico na questão da eficiência, pois esta, quando levada às últimas consequências, pode paralisar a atuação do gestor público e desvirtuar os objetivos da atuação da Administração, permitindo-se que o controle orçamentário passe a ser o principal balizador do planejamento estatal (RODRIGUES, 2017, p.102).

O fetichismo econômico pode conduzir a uma precária concepção de performance em desprestígio à justiça e aos fins do Estado Social, já que para promover igualdade e desenvolvimento muitas vezes é necessária a adoção de medidas que vão em direção imediatamente opostas à lógica mercadológica, de modo que o compartilhamento das tarefas estatais com o setor privado nem sempre se mostra uma alternativa viável ou confiável. O

parâmetro de efetividade no setor público não é sempre financeiro, mas deve ser sempre social, de justiça e equidade.

Após o sucesso ideológico da reforma administrativa levada a efeito na década de 90, a concepção eficientista permeou todas as alterações da administração pública, em rumo à flexibilização, desregulamentação e privatização. Ideologicamente, nesse tocante, o pensamento neoliberal sagrou-se vitorioso, e as ideias enraizadas na mentalidade contemporânea é a superioridade de uma administração economicamente eficiente que deve contar com a colaboração de organismos sociais e do setor privado. Não que o Estado Social não possa ser eficiente, a grande questão a ser debatida é que sob qual viés a eficiência será analisada. Pontua-se que a eficiência pode e deve ser parâmetro para a atuação administrativa, mas sobretudo no sentido de avaliar os resultados sociais que traz aos cidadãos, mediante indicadores de impactos que demonstrem a transformação no desenvolvimento amplamente considerado.

Conforme apresentado no item 1 deste Capítulo, justamente por ter os objetivos voltados à abertura da participação privada no serviço público, o discurso gerencial prega a ênfase na produtividade, eficácia e efetividade, mediante o controle do custo-benefício da atividade estatal. Segundo os entusiastas do *New Public Management*, o Estado, com suas limitações legais e procedimentais decorrentes da burocracia, não pôde fazer frente à agilidade e eficiência, razão pela qual foi conduzido a se utilizar das instituições e práticas do setor privado (HUNGARO, 2016, p. 367-383).

A burocracia foi apontada como responsável pela ineficiência da administração pública, em razão das disfunções internas que pode vir a apresentar, e que conduziria a uma visão acrítica do mundo, além de promover uma série de sub-organizações dentro da organização, gerando descoordenação. A reforma gerencialista, por sua vez, ainda que tenha alcançado alguns ganhos com inovação gerencial, como mecanismos mais apurados de mensuração de políticas públicas, adoção de planejamento pela integração de programas de governo e projetos, e adoção do governo eletrônico, não avançou de modo a realizar uma reforma institucional (ABRUCIO, 2007, p. 67-86). A corrupção e o aspecto patrimonialista das relações entre Estado e sociedade ainda restaram infiltrados na estrutura administrativa estatal.

Além disso, o NPM se preocupou fundamentalmente com as técnicas gerenciais e deixou a política de lado, ao compreender que a gestão deveria ser independente das influências políticas. No entanto, conforme Meza, Moratta e Groschupf (2016, p. 135-194) “[...] tratar as ações do Estado sob o enfoque meramente técnico e gerencial, dissociado do político,

equivale a querer discutir uma realidade imaginária, pois a ação do Estado é eminentemente política”.

No cenário internacional, como visto no item anterior, a governança é analisada sob o viés político e administrativo. Traz consigo o benefício de reacender o debate sobre a relação que o Estado estabelece com a sociedade desde o início da formulação e implementação das políticas públicas, até a definição do aparato administrativo para sua execução. A governança se mostra mais abrangente e, encontrando-se com a política, torna-se ainda mais relevante para atuação administrativa, sobretudo quando situada em uma sociedade democrática, que tem por eixo constitucional a preocupação e a responsabilidade do Estado na promoção do desenvolvimento social.

No Brasil, observou-se o movimento de valorização desse instituto, tendo sido proclamado pelos estudiosos como um novo paradigma, que agrega princípios e métodos de vários campos do conhecimento, economia, ciência política, administração e direito, promovendo a transparência e um efetivo controle da atuação estatal. As primeiras considerações sobre governança pública foram realizadas em continuidade à discussão das reformas gerencialistas. Bresser-Pereira e Eli Diniz analisam a governança em um viés político, que tem implicações administrativas.

Para Bresser-Pereira (2007, p. 3), o ‘modelo estrutural de governança pública’ inclui a reforma estrutural da organização do Estado, porque envolve todo tipo de parcerias público-privadas, além de grandes mudanças no processo de administração de pessoal e de atingimento de objetivos. Esse modelo inclui, portanto, um aspecto organizacional e um aspecto gerencial ou de responsabilização. Conforme o autor:

De um lado está o problema de como estruturar ou organizar os serviços do Estado, o que deve fazer o núcleo estratégico do Estado, o que deve ser delegado para as agências e que serviços devem ser terceirizados; do outro lado está a questão de como administrar todo o sistema – uma questão de processo mais do que de estrutura (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 04).

[...]

As atividades exclusivas do Estado, envolvendo o uso do poder do Estado e a formulação de políticas, serão realizadas pelas secretarias ou departamentos no núcleo estratégico do governo, onde políticos e servidores públicos de alto escalão trabalham em conjunto. A implementação de políticas que ainda envolvem o poder do Estado serão de responsabilidade de agências executivas e reguladoras administrativamente autônomas. Estas últimas também terão alguma autonomia, na medida em que devem regular preços e qualidade nos setores oligopolistas ‘como se’ o respectivo mercado fosse competitivo: em princípio, elas não deveriam definir outras políticas, que continuarão sendo prerrogativa de funcionários eleitos. Os serviços sociais e científicos suportados pelo Estado, como hospitais, museus, universidades e centros de pesquisa, serão prestados por organizações públicas não estatais. Se forem subcontratadas pelo governo, elas são (ou deveriam ser) chamadas de ‘organizações sociais’; se forem principalmente financiadas pelo setor privado, a melhor expressão

para caracterizar essas organizações de serviço será provavelmente ‘instituições filantrópicas’. Finalmente os produtores de bens e serviços para o mercado devem ser privatizados, exceto quando forem monopólios naturais, como no caso do fornecimento de água para as cidades (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 07).

Eli Diniz (1996, p.13) aponta a governança sob um aspecto democrático, como um conjunto de mecanismos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, de modo que as novas condições internacionais e a complexidade crescente da ordem social implicam a adoção de uma postura de Estado mais flexível, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades, alargar o universo dos atores participantes, sem abrir mão da supervisão e controle. Para a autora, essa visão de governança exige que se recupere a noção de interesse público enquanto força integradora, numa linha que ressalta a cidadania plena envolvida na noção de democracia associativa.

José Matias-Pereira (2010b, online, n.p.) entende que uma boa governança pública, à semelhança da corporativa, está apoiada em quatro princípios: relações éticas, conformidade, transparência e prestação de contas. Adotando uma interpretação da governança derivada das ciências políticas e administração pública, Leonardo Secchi (2009, p. 347-369) entende a governança como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas, que implicitamente traduz-se numa mudança do papel do Estado na solução dos problemas públicos, também relacionada ao neoliberalismo, por elevar a discussão sobre o papel do Estado na liderança da elaboração dessas políticas.

João Augusto Nardes, Cláudi Sarian Altounian e Luis Afonso Gomes Vieira (2018, p. 149) conceituam como a capacidade dos governos de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de suas políticas ou serviços para atender às demandas da população, utilizando-se dos adequados instrumentos e ferramentas.

Leandro Zannoni Apolinário de Alencar (2018, p. 104) em síntese informa que governança pública abarca a estruturação da administração pública que incorpore adequados mecanismos de liderança, estratégia e controle, para que se possa exercer a gestão pública de forma eficiente, como objetivos claros a serem avaliados, monitorados e direcionados, segundo os interesses da coletividade expressos na Constituição Federal. Também entendendo que a governança pública implica uma análise da dimensão estatal, afirma que essa aponta para um caminho no qual o governo exige a aquiescência das pessoas por meio de formas menos autoritárias, hierarquizadas e formalizadas, que ofereçam mais legitimidade e eficácia, além de impor mais responsabilidade. Seria atribuição da administração pública promover a boa relação entre os atores públicos e privados envolvidos, mas também seria imperiosa a proposição de mecanismos de redistribuição de poder. Para este autor, os recursos privados também são

decisivos nas ações de interesse público, tais como capital, conhecimento e experiência. Seria, para tanto, necessário a redução quantitativa e qualitativa da legislação, e um Estado menos impositivo (ALENCAR, 2018, p. 98).

Já Fernando Filgueiras (2018, p. 71-88), em um contexto de análise da governança sob o viés da legitimação, entende que a situação de crise política iniciada com os protestos de 2013 silenciaram a agenda de reforma do Estado, e acabou por produzir uma inercia da administração pública. No entanto, em sua visão, a governança deve ter a perspectiva de trazer para o centro do debate o problema da legitimidade democrática de governos, significando que as políticas e serviços sejam dirigidos aos cidadãos e que governos tenham autoridade suficiente para adicionarem valor à ação pública. Conclui o autor, vislumbrando a perspectiva política democrática da governança:

Qualificar a ação de governos em torno de valores plurais das sociedades democráticas significa recompor em seu centro a legitimidade em torno de um interesse público autêntico, que autorize a administração a implementar suas ações. Daí o caráter pragmático e experimentalista do modelo de governança democrática. Associar participação, capacidades estatais e transparência e accountability significa pensar um conjunto de mudanças que sejam capazes de fortalecer a máquina administrativa, tendo em vista servidores que planejem, implementem e monitorem e avaliem permanentemente a adição de valores públicos à ação do Estado.

(...)

Adotar esse modelo no Brasil significa trazer ao centro do debate sobre administração pública o tema da legitimidade de governos e da máquina estatal. Ir além do gerencial significa dotar a máquina administrativa de condições de legitimidade que vão além da eficácia e da eficiência, promovendo um balanço com as condições do regime democrático. Significa adotar abordagens qualitativas que sejam capazes de reunir as capacidades estatais definidas e voltadas para o cidadão, o qual não é apenas um consumidor de serviços, mas um indivíduo portador de direitos e deveres, no contexto de uma democracia. Mas também estas reformas devem estar inseridas no contexto de relações de poder e estruturas institucionais que organizam a vida coletiva.

Caso se considere o conceito amplo de governança como a capacidade do governo de formular e implementar políticas sólidas de forma coordenada, com transparência, eficiência e responsabilização, pode-se afirmar que há muito se tem no Brasil instrumentos normativos para uma boa governança pública.

A própria Constituição Federal de 1988 estabelece princípios para a atuação estatal que se direcionam à preocupação com a moralidade, legitimidade, transparência e responsabilização por parte daqueles sujeitos responsáveis por agir em nome da população na realização das tarefas do Estado. A Emenda Constitucional 16/1998 estabeleceu o princípio da eficiência, bem como a participação do usuário na administração pública direta e indireta, que permite reclamações, acesso à registros administrativos e informações, e a representação contra exercício negligente ou abusivo na função pública.

Além disso, a previsão do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias, do orçamento anual, da prestação e julgamento de contas pelos gestores, e da fiscalização e controle dos atos da Administração Pública são normas que se enquadram na ideia de governança pública, como pilares de transparência, planejamento e *accountability*.

A partir da década de 90 algumas legislações também instituíram instrumentos que podem ser entendidos como de governança pública, tais como a Lei de Improbidade Administrativa n.º 8.429, de 02 de junho de 1992; Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei n.º 101, de 04 de maio de 2000; A Lei da Ficha Limpa – Lei Complementar n.º 135, de 04 de junho de 2010; a Lei de Acesso à Informação – Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011; a Lei Anticorrupção n.º 12.846, de 01 de agosto de 2013; e a Lei das Estatais – Lei 13.303, de 30 de junho de 2016.

Entretanto, tanto as normas constitucionais como algumas das normas infraconstitucionais mencionadas se enquadram num conceito tradicional de governança associado à capacidade financeira e administrativa de um Estado realizar suas políticas, mas não constituem ainda o novo modelo de administração pública que é proclamado como um diferente modo de administrar, ou como alguns autores afirmam, como uma segunda geração de reformas, chamada *New Public Governance* (NPG) (OSBORNE, 2010, s. p.).

Releva, outrossim, destacar que algumas iniciativas foram adotadas por órgãos e entidades governamentais para melhorar seus processos de gestão e governança. No âmbito da União, foi implantado o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, por meio do Decreto n.º 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, para contribuir com a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do país, contemplando a formulação e implementação de medidas integradas em agenda de transformações da gestão, objetivando eliminar o déficit institucional, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal; promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas; promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública; assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; e promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética.

A intenção do programa seria avaliar a gestão em consonância com o modelo de excelência em gestão pública, no qual órgãos ou entidades da administração pública direta, autárquica ou fundacional participam voluntariamente ou por convocação. Os principais

aspectos inovadores da sistemática para avaliação de desempenho na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional diz respeito à vinculação entre desempenho institucional e individual por meio do desdobramento de metas no ano de trabalho, e a avaliação por múltiplas fontes (MANUAL DE ORIENTAÇÃO PARA A GESTÃO DO DESEMPENHO, 2013). Referido programa foi revogado a partir da publicação do Decreto 9.094/17 de 17 de julho de 2017.

Em 2016 a publicação da Lei das Estatais – Lei 13.303 de 30 de junho de 2016 - reforça o debate sobre governança no setor público, ao estabelecer em seu art. 6º que o estatuto da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias deverá observar regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, composição da administração e, havendo acionistas, mecanismos para sua proteção, todos constantes desta lei. Nada obstante aqui a referência diga respeito, corretamente, à aplicação da governança *corporativa*, uma vez que as empresas públicas e sociedades de economia mista são instituições que atuam sob regime privado, avança-se para reconhecer a importância de técnicas de governança para atuação estatal.

Também em 2016, a publicação da Instrução Normativa conjunta entre o Ministério do Planejamento e a Controladoria Geral da União n.º 1/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal reflete o novo olhar que passa a ser dado ao tema. De acordo com a definição dada pelo art.1º, VII da IN, a governança é a combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos.

Referido normativo não tece detalhes a respeito da política de governança, não chegando a estabelecer um regramento específico sobre essa matéria, limitando-se a informar os princípios da boa governança como sendo a liderança, a integridade, a responsabilidade, o compromisso, a transparência e a *accountability*. De acordo com o art. 21, §2º, os agentes da governança institucional de órgãos e entidades, por subsunção a tais princípios, devem contribuir para aumentar a confiança na forma como são geridos os recursos colocados à sua disposição, reduzindo a incerteza dos membros da sociedade sobre a forma como são geridos os recursos e as organizações públicas.

A iniciativa da formulação de uma política de governança de forma direcionada ao estabelecimento de conceito, diretrizes, mecanismos e práticas foi realizada mediante a atuação do Tribunal de Contas da União, por meio da compilação das recomendações proferidas em

suas atividades de auditoria e controle, bem como da iniciativa de publicações de relatórios e guias referenciais para órgãos e entidades da administração pública, para a formulação de políticas públicas e para o centro de governo.

Em 22 de novembro de 2017 foi publicado o Decreto n.º 9.203, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Por ocasião da assinatura do Decreto, o então presidente da República Michel Temer encaminhou projeto de lei sobre o tema ao Congresso Nacional, o qual prevê a aplicação das medidas e diretrizes do texto do Decreto para os demais Poderes da República, além de estados, municípios e Distrito Federal. Tanto o Decreto como o projeto de lei foram fomentados e solicitados pelo TCU e têm como referencial os estudos do Tribunal sobre governança pública⁸.

No Capítulo seguinte, será realizada a análise sobre o histórico da construção do modelo de governança pública pelo Tribunal de Contas da União, a partir da verificação da atuação da Corte em matéria de governança pública, e dos estudos e produções publicados por iniciativas do TCU sobre este tema que fomentaram o uso dos mecanismos e diretrizes de governança na Administração Pública brasileira, em cotejo com as competências que lhe são atribuídas pela Constituição Federal; com a legitimidade das decisões que impõem ou recomendam a adoção de práticas de governança; e com a eventual violação da discricionariedade administrativa.

Antes, entretanto, necessário tecer algumas considerações sobre os efeitos que a política de governança pode gerar, e a importância de se trazer esse novo modelo para o centro do debate democrático.

Como se pode observar das referências internacionais e brasileiras, uma política de governança pública pode vir a provocar uma mudança da própria atuação do Estado, ou, em sentido inverso, a transformação no modelo de atuação do Estado pode redundar em uma política de governança com características e foco diferentes. Portanto, não há como se analisar um modelo de governança pública dissociado da faceta política que lhe é subjacente, bem como não se pode abandonar a discussão sobre a medida do protagonismo do Estado na prestação de serviços e a relação entre as diversas instituições políticas, sociedade e setor privado.

Conforme Selma Serpa (2013, p. 41) as recomendações de governança corporativa não se mostram adequadas à importação plena ao âmbito público, pois aqui as dimensões não

⁸ Nesse sentido, ver notícia publicada no site oficial da Corte de Contas em 23 de novembro de 2017, intitulado “Planalto lança política de governança com base em estudo do TCU”. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/planalto-lanca-politica-de-governanca-com-base-em-estudo-do-tcu.htm>. Acesso em 12 jan. 2018.

se limitam a uma organização estruturada por meio de uma cadeia de comando e controle baseado na autoridade. As funções clássicas de gestão, como planejamento organização, direção, comunicação e orçamento não são bastantes para responder aos problemas de gerenciamento para alcançar resultado, dada as particularidades da atividade pública. Ressalta a autora:

Parte significativa das políticas públicas no Brasil são implementadas de forma descentralizada, por meio de programas onde a responsabilidade pela prestação do serviço é compartilhada com diferentes órgãos em múltiplos níveis governamentais e entidades não governamentais e não existe um responsável único pelos resultados. Ademais, os objetivos a serem alcançados e os meios para dar-lhes cumprimento nem sempre são claramente definidos, tampouco suficientes, muito embora contemplados nos orçamentos (SERPA, 2013, p. 41).

Ademais, a análise da política de governança pública brasileira deve ser analisada em cotejo com os objetivos sociais albergados na Constituição Federal como de responsabilidade do Estado, sob pena de se realizar uma fuga ao modelo instituído constitucionalmente e necessário às deficiências sociais brasileiras. O Estado reservou a si a titularidade de serviços públicos de saúde, educação, previdência assistência, dentre outros, “[...] justamente para satisfazer o leque de direitos e garantias individuais e sociais previstos na Constituição de 1988” (SARLET; SOCKUN, 2016, p. 75).

O Brasil ainda padece de marcas profundas da sua história que refletem na crônica desigualdade social, tais como o passado escravocrata, o capitalismo tardio, a curta experiência democrática do século XX, a concentração da propriedade territorial, a ausência de reforma agrária e políticas sociais e urbanas, e a falta de planejamento e apoio à industrialização. Por esta razão, as modificações nas estruturas sociais são prementes e exigem uma forte coordenação estatal.

Vários são os estudos que apontam a necessidade da atuação do Estado na promoção do desenvolvimento social, dado o reconhecimento que a economia sob livre mercado não é capaz de atender ao objetivo de redução de desigualdade e promoção do bem-estar social⁹. Em estudo da OCDE (2017a, p.17), que leva em conta aspectos macroeconômicos globais, afirma-se ser possível concluir que o aumento da globalização desde os anos 90 tem consequências distributivas diferentes quando se compara a desigualdade de renda entre países e a desigualdade de renda dentro do país. Ainda que a globalização tenha favorecido a redução da desigualdade de renda entre países, a desigualdade econômica dentro dos países aumentou.

⁹ Nesse sentido ver KERSTENETZKY, Célia Lessa. **O Estado de Bem Estar Social na idade da razão: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

Ademais, o estudo aponta o indicativo de que gastos mais altos com proteção social estão significativamente relacionados à menor desigualdade social (BERGH; KOLEY; TASSOT, 2012, online, n.p.).

À democracia e à sociedade caberá se socorrer do desenho de desenvolvimento delineado na Constituição, dos princípios sobre os quais se fundam a ordem jurídica brasileira na promoção da redução da desigualdade social, reivindicando uma atuação máxima da administração pública com vista à plena satisfação dos interesses da população. Esse desafio deve ser encarado através do reconhecimento do papel do Direito Administrativo Social¹⁰, no qual o poder público não pode se restringir em regular, fomentar ou coordenar agentes econômicos privados, mas sim que deve concretizar a decisão política da Constituinte brasileira, assegurando efetivamente os direitos sociais aos indivíduos.

Para tanto, deve-se prevenir o risco de que a governança pública necessariamente vá se orientar para um modelo que conduza a uma agenda subsidiária do Estado. Levando-se em conta a constatação de que esse modelo encobre uma discussão mais profunda acerca da própria atuação pública, imprescindível se faz a análise acurada da política de governança que se pretende ver implementada no Brasil, e os impactos que ela pode causar na plena satisfação dos interesses da população, por eventualmente interferir na estrutura de prestação de serviços.

Emerson Gabardo (2016, p.210) se referindo à insurgência de modelos¹¹ que põem em cheque os princípios administrativos estruturantes e influenciam de forma significativa o Direito Administrativo, exemplifica as ideias que ganham força: a igualdade entre o poder público e os cidadãos; autonomia da vontade e consensualidade na relação público-privado;

¹⁰ Corrente de direito administrativo denominada por Daniel Wunder Hachem, nos seguintes termos: “Essa corrente — aqui batizada de Direito Administrativo social — preocupa-se justamente em traçar os contornos de uma Administração Pública inclusiva, afastando-se do Direito Administrativo legalista anterior à Constituição de 1988, por priorizar a concretização dos valores constitucionais sem deixar de respeitar a lei formal (primordialmente quanto às atividades administrativas restritivas de direitos, que invariavelmente devem obedecer ao princípio da reserva legal). Aparta-se também do Direito Administrativo individualista, por preocupar-se não apenas com a realização dos direitos fundamentais sob o prisma individual, nos moldes liberais atrelados à concepção de direito subjetivo, mas também com a sua efetivação por meio de ações universalizadas da Administração, que alcancem a todos os cidadãos necessitados, e não apenas aos que detêm condições privilegiadas de recorrer ao Judiciário. De outra parte, ela colide com o pensamento vinculado ao Direito Administrativo neoliberal, que propõe a diminuição das incumbências administrativas ligadas à prestação direta de utilidades materiais imprescindíveis à satisfação das necessidades da cidadania, conferindo ao Estado um papel subsidiário.” (HACHEM, 2013. P. 149)

¹¹ O autor, em referência à classificação de Fernando Dias Meneses de Almeida, informa pelo menos quatro blocos de evolução: o primeiro, que possui caráter mais estritamente jurídico e proclama pela validade da ação administrativa a partir de valores constitucionalmente fixados (com ou sem a ênfase no interesse público); o segundo, que agrega ao Direito nuances políticas e acredita na validade da ação estatal a partir do consenso e da participação democrática; o terceiro, que aglutina notas econômicas ao Direito, ou defendendo a subsidiariedade e a privatização ou contrapondo tais teses; e a quarta, que também é jurídica, mas influenciada pela ciência da administração, propondo mecanismos de eficiência da gestão” (2016, p. 211)

liberdade a partir de uma legalidade em sentido negativo; e informalismo no ambiente administrativo, mediante reformas desburocratizantes que primam por relações horizontais na atividade administrativa.

A ideia fundamental que está por detrás deste movimento de transformação do Direito administrativo é sua maior capacidade de atendimento efetivo das necessidades da sociedade. Entretanto, o efeito pretendido não é uma decorrência, nem lógica, nem prática, das premissas suscitadas.

Conforme Onofre Alves Batista Júnior (2008, p. 125) a ideia de Estado Democrático de Direito “[...] permite consolidar um entendimento material que afirma que a finalidade essencial do Estado está na persecução do bem comum e na realização da justiça social”, sendo um Estado Distribuidor que deve proporcionar paz social “mediante a promoção da justiça tanto pela sua atuação interventiva, como pela prestacional”.

A promoção das atividades a cargo do Estado é realizada através da organização administrativa, que pode ser compreendida, num enfoque amplo, nas acepções subjetivas (sujeitos e estruturas que realizam o exercício das funções da administração pública) e objetiva (gama de atividades que compõe a função administrativa estatal).

Nesse sentido amplo, a organização da Administração compreende objetos diversos, tais como: (a) criação e composição de estruturas subjetivas e objetivas adequadas para o alcance de finalidades; (b) determinação e distribuição das tarefas entre estruturas e agentes mediante critérios estabelecidos e voltados para o alcance dos objetivos; (c) provisão de pessoal para o exercício das tarefas; (d) relações de coordenação, subordinação e controle entre as diversas estruturas organizativas; (e) estruturação específica da prestação de cada uma das diversas atividades realizadas pela Administração de forma a atingir, de forma satisfatória, as finalidades públicas específicas buscadas; e (f) controle de todos os processos planejados e executados.(MOTTA, p. 221)

A organização administrativa pode ser entendida com um campo de políticas de gestão pública, na qual inclui a concepção, a implantação e a avaliação de estruturas organizacionais e dos modelos institucionais. Um novo modelo ou paradigma que influi nessa dinâmica, que altera a relação entre público e privado e interfere no desenho de estrutura governamental deve ser tratado com os mesmos rigores de legitimidade de quando se discute a medida da atuação estatal. É preciso estar atento, não só ao conjunto de mecanismos que compõem a governança pública enquanto política a direcionar a gestão pública, mas tentar observar nas entrelinhas, na aplicabilidade das diretrizes, nas consequências das mudanças propostas, quais os reais motivos que impulsionam as transformações na administração.

Conforme Vinícios Ferreira Baptista (2017, p. 134) a governança pública não é e nem será um modelo neutro de gestão pública.

Basta compreender que qualquer modelo de análise e/ou de gestão empreende lógicas que são imbuídas no sentido mercantil – e daí já existem interessados. Neste sentido, convém entender o porquê dessa abordagem ser tão insistentemente perseguida pela Administração Pública como um modelo de gestão que agregue interesses quando, na verdade, os ajusta conforme a capacidade de alcance de alvos terminais e intermediários, assim como de resultados previamente estabelecidos (BAPTISTA, 2017, p. 134).

Assim, para além de investigar o modo de surgimento e incorporação da política de governança no Brasil, importante considerar os objetivos que encobrem tal política, através da observação sobre como se desenvolverá na prática, e quais os seus efeitos para o futuro da atuação estatal.

3 A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA E OS LIMITES DA SUA COMPETÊNCIA CONTROLADORA

O controle é ínsito ao Estado de Direito, na medida em que o exercício das funções de Estado implica a necessária e estrita observância do interesse público. Outrossim, o exercício da democracia pressupõe instrumentos de controle postos à sociedade para proteção perante os delegatários do poder estatal, considerando-se os riscos da arbitrariedade. Por tais e outras razões, diversos mecanismos e instituições de controle foram formatados ao longo do tempo pelas sociedades modernas, voltados para fiscalização da administração pública.

No Brasil, o mecanismo de controle externo da administração pública mais evidente e debatido, e considerado até o mais importante (MELO, 2014, p. 954) certamente é o controle exercido pelo Poder Judiciário, considerando, sobretudo a sua amplitude, que abrange desde o interesse individual do cidadão ao interesse coletivo e difuso, compreendendo as ações e também as omissões das pessoas e instituições públicas. No entanto, a Constituição Federal e, por consequência, o ordenamento jurídico brasileiro, compreende uma complexa rede de controle interno e externo da administração pública, para além do Poder Judiciário, que, nos últimos anos, vem chamando atenção e ganhando relevância pelas interferências e efeitos que produz na gestão da coisa pública. Um dos exemplos mais significativos desse movimento é o controle externo desempenhado pelo Tribunal de Contas da União, consagrado pela Constituição Federal como o órgão de controle externo auxiliar do Poder Legislativo, nos termos do art. 71, *caput*.

Apesar de o Tribunal de Contas da União não constituir uma criação recente – o Decreto n.º 966-A, de 07 de novembro de 1890 criou o Tribunal de Contas e o Decreto-Provisório n.º 1.166, de 12 de dezembro de 1892 disciplinou sua primeira forma de organização - a Constituição Federal de 1988 promoveu uma importante ampliação na sua competência, ao lhe atribuir não somente a fiscalização financeira-orçamentária, mas também a fiscalização patrimonial e operacional, por meio da qual o TCU avalia o desempenho da administração sob os parâmetros da economicidade, eficiência e efetividade.

Importante ressaltar que a forma e amplitude do exercício dessa competência não está especificamente delineado na Constituição Federal e na Lei Orgânica do TCU (LOTUCU) – Lei 8.443/92, o que acabou por conferir à própria Corte a liberdade para estabelecer os limites desta atribuição. Seguindo a percepção de Egon Bockmann Moreira (2018, online, n.p.)

observa-se que o TCU vem alargando as pessoas e o objetos de suas ações controladoras, em uma “[...] expansão desmesurada, oriunda de compreensões do TCU a respeito de si mesmo. [...] A Constituição e a lei não se prestariam a limitar os poderes do TCU, mas a permitir que ele vá onde nunca jamais esteve. O que é preocupante”. O problema daí decorrente exsurge pois, a depender de como a fiscalização é realizada, e do grau de intensidade em que o controle é exercido, o TCU pode se transformar em uma espécie de revisor geral da administração pública, interferindo segundo o seu próprio juízo de valor.

Não raras vezes, verifica-se que as decisões da Corte de Contas resultantes de avaliações de desempenho interferem sobremaneira na atuação administrativa e direcionam o gestor público no âmbito de sua discricionariedade, provocando alterações que comprometem o regular exercício da atividade administrativa, caracterizando-se como medidas interventivas que fogem à natureza institucional do Tribunal.

Nestes casos, a discricionariedade passa a sofrer restrições em razão da ampliação da supervisão externa, especialmente quando realizada com base na análise dos princípios da administração pública, em conceitos jurídicos indeterminados e especulação de resultados futuros. Em alguns casos, a partir de ações de controle de discricionariedade, ao TCU se possibilita atuar diretamente no *modus operandi* administrativo, ao determinar regras de procedimento não previstas em norma, métodos inovadores de gestão ou pontos de controle interno que passam a moldar a estrutura e a condução pública.

Um controle bem intencionado pode gerar altos custos, mediante a criação de situações limítrofes que criam efeitos adversos consideráveis, com potencial de comprometimento de toda uma cadeia de serviços públicos, favorecendo a insegurança jurídica, contribuindo para a paralisia decisória, interrompendo políticas públicas ou criando ônus desproporcionais aos agentes públicos (PALMA, 2017, online, n.p.).

Neste tocante, importante referenciar o que alguns autores vêm denominando de “Administração Pública do medo”¹² como a situação em que os gestores públicos estão, aos poucos, e cada vez mais, desistindo de decidir para não correr riscos. Diante dos excessos de

¹² Nesse sentido, apontam-se algumas análises sobre o tema em periódicos jurídicos, tais como: SUNDFELD, Carlos Ari. Chega de axé no direito administrativo. Huffpost, 21 mar. 2014. Disponível em: https://www.huffpostbrasil.com/carlos-ari-sundfeld/chega-de-axe-no-direito-administrativo_a_21667314/. Acesso em: 07 dez. 2018; VERNALHA, Fernando. O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle. Direito do Estado, ano 2016, n. 71. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernilha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>. Acesso em: 07 nov. 2018; NIEBUHR, Joel de Menezes; NIEBUHR, Pedro de Menezes. Administração Pública do Medo. Jota, 09 nov. 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/administracao-publica-do-medo-09112017>. Acesso em: 07 nov. 2018.

fiscalização que adentram, inclusive, no mérito administrativo, para penalizar pretensos equívocos que muitas vezes remontam à divergência de interpretação ou desobediência à formalidades que não maculam o interesse público, os gestores preferem seguir fórmulas antigas, ineficientes ou mesmo deixar paralisada a atuação administrativa com receio de os órgãos de controle não concordarem com ação pretendida pelo gestor.

Observando-se esse movimento de crescente interferência do Tribunal de Contas da União nos assuntos do Poder Executivo despontam as seguintes indagações: quais os limites da competência controladora do TCU? Há um processo crescente de ampliação do controle exercido pela Corte de Contas? Qual a natureza e grau de vinculação das decisões do TCU? Quais os efeitos que o Tribunal vem conferindo à observância ou não das recomendações proferidas, sobretudo no que tange à responsabilização dos gestores encarregados da missão administrativa?

Especificamente com relação à construção da política de governança pública, conforme apresentado no capítulo um desse estudo, a transposição do conceito de governança originado do âmbito privado para o setor público não é desprovida de controvérsias. Buscando uma conformidade com o setor público, há que se perquirir se o interesse seria aumentar a participação dos diversos interessados nas entregas do Estado, aumentar o controle, reduzir o papel do Estado ou compartilhar responsabilidades? Quais mecanismos seriam eleitos e quais objetivos se planeja alcançar com a política de governança? Como transpor essas diretrizes para uma relação de autoridade que repercute na esfera individual, mas também no disciplinamento dos poderes estatais?

As respostas a essas questões não são facilmente extraídas da legislação, e nem encontram respaldo uníssono na doutrina ou mesmo nas manifestações do próprio TCU. Na tentativa de condensar os entendimentos doutrinários e principais teorias, bem como favorecer o debate acerca dessas inquietações, esse capítulo se debruçará sobre as competências constitucionais do TCU, a interpretação que é feita sobre a abrangência desse rol de atribuições, os limites de ingerência de controle da Corte sob o viés da legitimidade da atuação administrativa e do princípio da separação de poderes, investigando ainda, como se deu o estabelecimento da política de governança pública instituída pelo Tribunal, e como essas práticas foram disseminadas junto às entidades da administração federal.

Primeiramente serão analisadas as competências do TCU previstas na Constituição Federal e legislação infraconstitucional, e a interpretação que a Corte faz sobre a sua abrangência e exercício. Será apresentado o modo pelo qual a Corte assume papel relevante na

melhoria da gestão e do desempenho da administração pública em benefício da sociedade, e os mecanismos de fiscalização, inspeção e penalização

Após, será apresentado o histórico de construção do modelo de governança pública pelo TCU, por meio do qual a Corte consolidou o seu entendimento sobre o conceito, os princípios e os mecanismos de governança no contexto do setor público, a fim de explicar como esse modelo foi disseminado na administração pública e como ascendeu à agenda do Executivo federal, ao ponto de inspirar a edição e o conteúdo do Decreto nº 9.2013/2017.

Em seguida, serão discutidos os limites do controle da discricionariedade, tema já bastante abordado na doutrina brasileira, cotejando as implicações do neoconstitucionalismo¹³ na interpretação dos princípios constitucionais como fundamentos para ampliação do controle. No intuito de avaliar se e quando o controlador se imiscui nas competências do administrador e as consequências daí advindas, será analisada a questão da legitimidade para a definição de políticas públicas e de execução das tarefas de estado, bem como a necessária observância ao princípio da separação de poderes.

Finalmente, na última parte desse capítulo, serão discutidos os limites do poder de controle do TCU, a partir da análise de seus instrumentos normativos e da natureza e consequências das recomendações e determinações decorrentes dos trabalhos de fiscalização, principalmente aqueles que espraiam efeitos para os gestores públicos, considerando a eventual responsabilização pessoal desses agentes.

3.1 O Tribunal de Contas da União

No estado moderno o controle assume relevante papel na estrutura política. O contexto democrático exige mecanismos de controle dos poderes exercidos pelos representantes do povo. O Estado de direito é a consagração jurídica da garantia do cidadão contra as intemperanças do poder público, mediante a subordinação do poder a um quadro normativo geral que de parâmetros antecipadamente estabelecidos. Traz consigo, portanto, este projeto de

¹³ A designação neoconstitucionalismo tem sido utilizada para identificar o constitucionalismo democrático do pós-guerra, marcado pela força normativa da Constituição, pela expansão da jurisdição constitucional e por uma nova hermenêutica. Dentro dessas balizas gerais, existem múltiplas vertentes neoconstitucionais. (BARROSO, 2013, p.226). Essa vertente anuncia a existência de princípios e regras como estruturas normativas diferenciadas, de modo que para os primeiros se aplica a técnica da ponderação em substituição à subsunção. Luís Roberto Barroso, Gilmar Mendes e Inocêncio Coelho constituem referências bibliográficas relevantes sobre o tema. Necessário ressaltar, nessa temática, as preocupações relacionadas à supervalorização de princípios em detrimento de regras e o risco de se submeter a um voluntarismo, transformando a aplicação do direito em um ato de vontade discricionária (CAMPOS; ALBUQUERQUE, 2015, p. 790)

contenção de poder (MELO, 1983, p.85). Assim, reconhecido que é o papel do Estado de submeter a autoridade, impedindo-o de arbítrio para os indivíduos, reais titulares e senhores da coisa pública, lhe é inerente aplicar normas e instrumentos que enclausurem e controlem a administração pública.

O advento das teorias de separação de funções ou poderes e os instrumentos de *check and balances* consolidaram a ideia de controle para contenção de abusos dos responsáveis pelas ações estatais. Na gestão da coisa pública o controle tem a finalidade de vigiar, orientar e corrigir, prévia e posteriormente os atos e decisões dos entes e administradores públicos. Para tanto, considerando o aumento das tarefas estatais e, conseqüentemente, da burocracia, diversos mecanismos são estabelecidos: controles internos e externos, concomitante, prévio, posterior, vertical e horizontal¹⁴.

O controle externo, em regra, é praticado por outro agente ou órgão que não integra a estrutura da entidade controlada, com procedimentos, atividades e recursos próprios, visando fiscalização, verificação e correção de atos (FERNANDES, 2012, p.120). Conforme Felipe Romeu Barcelar Filho (2005, p. 205), “[...] desde o advento do Estado Social e Democrático de Direito, constatou-se a necessidade do estabelecimento de mecanismos de controle que possam ser exercidos por agentes que estejam fora da estrutura administrativa e que sejam, por assim dizer, totalmente desvinculados e imparciais em relação à atividade que será objeto do controle”.

No Brasil, o controle externo da administração pública é exercido pela sociedade, pelo Poder Legislativo, pelo Poder Judiciário e pelos Tribunais de Contas, que, conforme será visto a seguir, atualmente goza do entendimento da maioria dos doutrinadores sobre a sua autonomia em face do Poder Legislativo.

O Tribunal de Contas da União, foco do presente estudo, é a instituição de fiscalização superior de controle externo da administração pública federal, que tem competência para auxiliar o Congresso Nacional na “[...] fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas” (CF, arts. 70 e 71).

¹⁴ Diversas podem ser as classificações de tipo, espécies ou momentos de controle. Luiz Henrique Lima (2014, p. 3-9) divide o controle quanto ao objeto (de legalidade, de mérito, e de gestão), quanto ao momento de sua realização (prévio, concomitante ou subsequente), quanto ao posicionamento do órgão controlador (interno ou externo; jurisdicional, político e técnico), quanto à forma de instauração da ação de controle (de ofício, por provocação ou compulsório) e quanto à amplitude (controle do ato administrativo ou controle da atividade ou programa ou política pública setorial).

Conforme Speck (2000, p.29), na realidade contemporânea internacional não há uma uniformidade no modelo de instituição de controle externo. Algumas instituições desempenham análise prévia de determinados atos da administração, atestando sua regularidade, outras assessoram o legislativo, munindo-o de subsídio para aprovação ou reprovação de contas. Há situações em que as instituições de controle são uma espécie de promotores, encaminhando às autoridades competentes as irregularidades detectadas na administração pública para julgamento, e, noutros casos, o órgão tem competência constitutiva e desconstitutiva de atos da administração (SUNDFELD; CÂMERA, 2011, p.114). Em algumas conjunturas, é possível observar que essas instituições desempenham até mesmo funções jurisdicionais, cuja decisões gozam de autoridade de coisa julgada, não se mencionando eventual condição de auxiliar quer do Legislativo quer do Executivo (MADAUAR, 1990, p. 112)

Além da forma de atuação, diversidades institucionais e funcionais quanto ao momento do controle são notadas. Alguns países optam pelo controle prévio, outros pelo controle posterior de despesas e de atos, e alguns variam o momento a depender da matéria em análise.

Para os objetivos do presente trabalho não se pretende apontar o melhor ou mais usual modelo de controle externo, até mesmo porque essa discussão engloba diversas variáveis relacionadas à forma de Estado, repartição de competências, sistema político, cultura e histórico de formação de cada país, dentre outros aspectos que podem ser determinantes para essa configuração. No entanto, registra-se que, apesar de se vislumbrar no direto comparado uma diversidade de modelos de instituições de controle externo, este estudo vai fincar suas raízes no entendimento de que a função do controle externo da administração pública deve ser exercida conforme a opção estabelecida pela Constituição Federal e pelo ordenamento jurídico.

3.1.1 A ampliação das competências do Tribunal de Contas da União na Constituição Federal de 1988

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 e a Lei n.º 8.443/92 estabelecem o conjunto de competências que foram atribuídos ao TCU, que o autorizam a fiscalizar a administração pública, com a finalidade de reunir dados sobre temas afetos ao seu campo de atuação, sistematizando, dando organicidade e imprimindo sentido técnico aos elementos coletados. O resultado desse trabalho serve ao encaminhamento de informações à órgãos, entes

ou pessoas, do resultado de auditoria e inspeções realizadas, além de permitir aplicar sanções previstas em lei, nos casos de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, bem como solicitar o exato cumprimento da norma, quando verificada ilegalidade.

A natureza jurídica ou a vinculação do Tribunal de Contas da União é tema de amplo debate jurídico. Alguns juristas entendem que o art. 71 da CF o coloca como órgão vinculado ao Poder Legislativo, já que lhe é órgão auxiliar (GRAU, 1997, p. 353), sendo do legislativo a competência para o controle externo¹⁵. Outros autores, que hoje representam o entendimento majoritário, entendem pela autonomia do TCU, como órgão constitucional independente, assim como o Ministério Público, não subordinado ao Poder Legislativo (MEDAUAR, 2014, p.153; MARANHÃO, 1993, p. 266; COSTA, 2006, p. 68;).

Mesmo os autores que defendem a autonomia dos Tribunais de Contas não são unânimes quanto aos motivos que fundamentam esse entendimento ou à classificação da sua natureza jurídica. Há quem os trate como estrutura de controle independente (MEDAUAR¹⁶, 2014, p.153), instâncias autônoma de governo (MARQUES NETO, 2009, p. 221), órgão constitucional autônomo (AYRES BRITO, 2001, s.p.) e órgão especial de destaque constitucional (JAYME apud LIMA, 2011, p. 117).

Entende-se que o movimento que conduziu à construção do entendimento pela autonomia e independência dos Tribunais de Contas dos demais Poderes da República deriva, em grande parte, da ampliação das competências do TCU dada pela Constituição de 1988¹⁷, que lhe atribuiu a função não só de avaliar a legalidade de despesas, mas também fiscalizar aspectos operacionais e patrimoniais, sob a ótica dos princípios da administração. Além disso a Corte assumiu as funções amplas de auditoria, inspeção, de ouvidoria e consultiva, além do poder de sustar atos e aplicar sanções.

¹⁵ Ressalte-se, outrossim, que para efeito de classificação orçamentária o Tribunal de Contas da União encontra-se associado à função legislativa. As dotações relativas ao TCU constam do orçamento do Poder Legislativo e, para cálculo dos limites de despesa de pessoal previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal as Cortes de Contas são incluídas no âmbito do Poderes Legislativos.

¹⁶ Segundo a autora: “Tendo em vista que a própria Constituição assegura, ao Tribunal de Contas, as mesmas garantias de independência do Poder Judiciário, impossível considera-los subordinados ao Legislativo ou inserido na estrutura do Legislativo. Se a sua função é de atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas da Constituição, é de instituição independente, desvinculada da estrutura de qualquer dos três poderes. Por conseguinte, o Tribunal de Contas configura instituição estatal independente.

¹⁷ Ressalta Rosilho (2016, p. 49) que a proposta de os Tribunais de Contas da União não pertencerem a Poder algum foi debatido na Assembleia Nacional Constituinte, mas prevaleceu a proposta de que serem auxiliares do Legislativo, ficando incerto se, do ponto de vista orgânico, eles pertenceriam ou não a esse Poder. A hipótese do autor é de que a decisão dos tribunais de contas permanecerem como auxiliares do legislativo derive de um cálculo político orientado pelo contexto histórico no qual a Assembleia Constituinte estava inserido, dado o processo de reconstrução e de fortalecimento do legislativo. Partindo-se da premissa que a constituinte procuraria fortalecer o legislativo, ampliando suas competências e prerrogativas, seria razoável supor que haveria espaço também para a ampliação dos instrumentos de controle dos tribunais de contas.

Em consonância com Lúcia Valle Figueiredo (2006 p. 365), na Constituição Federal de 1988 verifica-se ser o controle a cargo dos tribunais de contas o mais amplo possível, de modo que “[...] nesse contexto constitucional o Tribunal de Contas viu-se nitidamente fortalecido” (FIGUEIREDO, 2006, 370).

Ao advogar a natureza de órgão constitucional autônomo, Evandro Martins Guerra (2017, p. 33) faz interessante observação sobre as competências constitucionais do TCU, ao constatar que das onze atribuições exclusivas listadas, há oito competências em que, de fato, o Tribunal não atua em caráter de auxílio¹⁸, posto que são iniciadas e finalizadas no âmbito da própria Corte sem nenhum caráter de colaboração ou dependência.

Por meio de uma investigação histórica legislativa do processo de elaboração da Constituição de 1988 e do processo legislativo da Lei Orgânica do TCU, que fosse útil para identificar a política pública delineada pelo legislador para o controle externo pelo TCU, André Janjácamo Rosilho (2016, p.34) rememora que, com a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, para além da retomada da democracia, do ponto de vista do Direito ela representou a refundação da ordem jurídica interna, “[...] abrindo-se a possibilidade de praticamente tudo ser revisitado, pontualmente revisado ou integralmente mantido”, inclusive os limites do controle externo da administração pública.

Considerando que o TCU, por sua antiguidade, possuía características historicamente consolidada, seria irrealista supor que a constituinte pudesse mudar tudo a respeito da Corte. No entanto, como estratégia para vincular o Poder Executivo e para evitar eventuais e futuras arbitrariedades, bem como fundado no claro intento dos constituintes de, por meio da reconstrução das normas do texto constitucional, recuperar a importância política e o protagonismo do Poder Legislativo, apequenado por sucessivos anos de ditadura, o fortalecimento do órgão de controle externo seria objeto de atenção pelo constituinte (ROSILHO, 2016, p. 42).

O TCU soube aproveitar o momento, e exerceu forte influência junto à Assembleia Nacional Constituinte e ao Congresso, apresentando minutas de anteprojeto, sugestões de normas, colocando-os a par de desafios e problemas e atuando nos debates e discussões.

O plano de ação do Tribunal junto aos constituintes e congressistas poderia ser segmentado em quatro grandes frentes: 1) buscar incorporar à legislação (especialmente à Constituição de 1988) novas competências de controle, muitas delas inspiradas em diretrizes emitidas pela INTOSAI (por exemplo, para realizar auditorias de desempenho, também chamadas de operacionais); 2) procurar manter

¹⁸ São elas as competências dispostas nos incisos II, III, IV, V, VI, VIII, IX, XI do art. 71 da Constituição Federal.

competências historicamente atribuídas pela legislação ao TCU (por exemplo, para controlar aposentadoria); 3) tentar recuperar competências que o TCU teve no passado, mas que acabou perdendo por conta de reformas legislativas (por exemplo, para exercer controle prévio sobre contratações públicas); e 4) procurar reverter decisões pontuais tomadas pelo constituinte de 1987-88 em relação as quais discordasse (evidentemente que esta última frente de atuação se aplica exclusivamente à LOTCU) (ROSILHO, 2016, p. 43).

A Constituição Federal de 1988 contemplou as seguintes ampliações de competência: a fiscalização patrimonial e operacional¹⁹; ampliação do julgamento de contas para todas as pessoas que administrem dinheiros públicos, não só das unidades administrativas dos três poderes; apreciação da legalidade de admissão de pessoal, a qualquer título na administração direta e indireta, exceto cargo em comissão; realização, por iniciativa própria, de auditorias e inspeções; decisão sobre a sustação de contrato, quando solicitado ao Congresso e este não efetivar a medida no prazo de 90 dias²⁰; e a aplicação de sanção prevista em lei em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas.

As competências do TCU estão disciplinadas na Constituição Federal no art. 71²¹. Para uma visão sistemática da possibilidade de atuação do controle que exerce reputa-se mais

¹⁹ A Constituição Federal de 1967 dispunha: Art 71 - A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei. § 1º - O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos. § 2º - O Tribunal de Contas dará parecer prévio, em sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República prestar anualmente. Não sendo estas enviadas dentro do prazo, o fato será comunicado ao Congresso Nacional, para os fins de direito, devendo o Tribunal, em qualquer caso, apresentar minucioso relatório do exercício financeiro encerrado. § 3º - A auditoria financeira e orçamentária será exercida sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União, que, para esse fim, deverão remeter demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas, a quem caberá realizar as inspeções que considerar necessárias. § 4º - O julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis será baseado em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamentos das autoridades administrativas, sem prejuízo das inspeções referidas no parágrafo anterior. § 5º - As normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas nesta seção aplicar-se-ão às autarquias.

²⁰ Na Constituição de 1967 vigia a regra do art.73, § 5º, que dispunha que o Congresso Nacional deveria deliberar no prazo de 30 dias sobre a sustação de contrato solicitada pelo TCU, e em caso de não pronunciamento legislativo, seria considerada insubsistente a impugnação ao contrato.

²¹ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado

didático apresentar as competências com base nas funções que exerce, são elas: levantar dados e produzir informações; formular orientações gerais; editar normas; praticar atos sancionatórios; representar; e praticar atos de comando.

Os parâmetros de controle, entendidos como aqueles utilizados como referência para avaliar positiva ou negativamente a atuação administrativa foram os que mais sofreram ampliação com a Carta Magna de 1988, pois, não se restringindo à legalidade, passou a abranger também à economicidade, eficiência e efetividade, legitimidade e moralidade, além dos demais princípios que norteiam a atividade administrativa.

Além disso, é amplo do grau de abrangência de instituições sob o controle do TCU, uma vez que pode auditar: (a) todos os órgãos e entes da administração pública federal, direta e indireta; (b) órgãos e entes das administrações públicas estaduais e municipais que recebam transferências de recursos públicos federais; e (c) pessoas físicas e jurídicas privadas, em geral, que de algum modo recebam, administrem ou gerenciem recursos públicos federais. Portanto, o TCU, em tese, estará legitimado a atuar sempre que o caso envolver utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de bens e valores públicos da União.

Para Rosilho (2016, p. 106-107) as alterações sobre as competências do TCU na CF88 foram fruto de um processo incremental, utilizando a base normativa da Constituição de 1967, para a partir dela fazer alterações ou modificações pontuais, razão pela qual observa-se não serem harmônicas entre si, de modo que não se pode observar qual seria o projeto do legislador de atuação para o TCU, demonstrando a ausência de uma visão de conjunto. O risco da falta de sistematicidade segue ao de aumento de conflitos e de incremento da insegurança jurídica. Essa circunstância acabou por fortalecer a abertura para que a própria Corte fizesse a interpretação sobre a amplitude das suas competências.

constitutivo; VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. § 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. § 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito. § 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo. § 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Decisões polêmicas da Corte de Contas sobre a ampliação das suas competências de fiscalização tem chegado ao Supremo Tribunal Federal. Como exemplo pode-se citar o acórdão 2.573/2018-Plenário que determinou a fiscalização e análise de prestação de contas da Ordem dos Advogados do Brasil²²; o entendimento pela competência do TCU de declarar inconstitucionalidade de lei incidente em caso concreto que lhe é submetido²³, e o acórdão 2.918/2009-Plenário em que o TCU entendeu pela sua competência para fiscalizar a Unsina Binacional de Itaipú²⁴.

Recentemente, importante tema foi objeto de incidente de uniformização de jurisprudência no TCU (acórdão 321/2019-Plenário). Trata-se da competência do TCU para julgar contas de terceiros particulares que causarem danos ao erário. No entendimento da Corte de acordo com as disposições dos artigos 70, parágrafo único, e 71, inciso II, da Constituição de 1988 c/c os artigos 5º, inciso II, 16, § 2º, e 19 da Lei 8.443/1992 e o artigo 209, § 6º, do Regimento Interno, lhe compete “julgar as contas de pessoa física ou jurídica de direito privado que causarem danos ao erário, independentemente da coparticipação de servidor, empregado ou agente público, desde que as ações do particular contrárias ao interesse público derivem de ato ou contrato administrativo sujeitos ao Controle Externo”. A patente ampliação das competências constitucionais da Corte via interpretação do próprio TCU decorre da constatação de que, neste caso, o particular sequer geriu recursos público, e terá obrigação de prestar contas a serem julgados pelo TCU, caso sua atuação, no entendimento do Tribunal, tenha gerado danos ao erário, e derive de ato ou contrato celebrado com uma entidade sujeita à controle.

²² Em novembro de 2018 a Corte de Contas decidiu que a Ordem dos Advogados do Brasil deve se sujeitar aos controles públicos e ao controle externo do TUC. A OAB impetrou mandado de segurança MS 36.376 no Supremo Tribunal Federal para questionar a decisão do TCU. O STF já tinha proferido decisão na ADI 3016/DF reconhecendo que a OAB não integra a administração pública e nem se sujeita ao controle dela, não estado, portanto, submetida ao TCU. A ministra do STF Rosa Weber deferiu liminar para suspender a eficácia da decisão do TCU, objeto do acórdão 2573/2018, de modo a desobrigar a OAB a prestar contas e se submeter à fiscalização do TCU, até o julgamento final do writ.

²³ O TCU entende ser competente para declarar inconstitucionalidade de norma com efeito inter partes, fundamentado em antiga súmula do STF n. 347 editada antes da CF88. Como exemplo, cita-se o acórdão 2000/2017-Plenário. Essa competência é questionável, vez que não se coaduna com a atual Carta Magna que atribui a competência ao Poder Judiciário. Em decisão recente o Ministro Gilmar Mendes, no MS 36705, proferiu liminar para suspender os efeitos de decisão do TCU que impedia a contratação de instituição financeira para antecipação de crédito de precatório, sob o entendimento de que não compete ao TCU realizar controle prévio de atos da administração pública, bem como que, em que pese o TCU ter fundamentado sua decisão no controle de legalidade, em verdade a Corte promoveu controle de constitucionalidade de lei estadual. Caso a Corte de Contas entendesse pela inconstitucionalidade, deveria tomar as providências cabíveis, oficiando os legitimados para a propositura de eventual ação de inconstitucionalidade.

²⁴ Deferida liminar pelo STF na Ação Cível Originária 1905/PR, pelo Ministro Marco Aurélio para suspender as fiscalizações por parte do TCU na Unsina Binacional Itaipú.

3.1.2 A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, os poderes independentes estabelecidos e o neoconstitucionalismo

Quanto ao histórico do Projeto de Lei da Lei Orgânica do TCU, este tramitou durante o governo do Presidente Fernando Collor de Mello, governo marcado por escândalos de corrupção envolvendo desvios de recursos públicos, o que acabou por gerar um favorável protagonismo do Congresso, em um momento em que a ampliação e aprofundamento de mecanismos de controle da administração pública serviria para atender ao clamor popular naquele momento de crise aguda do Executivo (ROSILHO, 2016, p. 83).

Dentre as principais normas inseridas na Lei Orgânica do TCU, que proporcionaram maior abrangência nas competências controladoras, destacam-se a competência para cautelarmente determinar o afastamento temporário de responsável cuja atuação forneça indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, poderia retardar ou dificultar as apurações em curso, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento; o poder de decretar a indisponibilidade de bens do responsável, por prazo não superior a um ano, bem como responsabilizar solidariamente a autoridade superior competente que deixe de atender à determinação de afastamento cautelar. (art. 44, e§1º e §2º); a declaração de inidoneidade do licitante fraudador por até 5 anos, (art. 46) e a possibilidade de aplicação de multa de até 100% do valor do débito ao responsável por danos ao erário (art. 57). Como um dos mais relevantes mecanismos de elastecimento das suas competências, previu no art. 3º o poder normativo ao Tribunal, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, sob pena de responsabilidade²⁵.

Quanto ao poder sancionatório a LOTCU expandiu as possibilidades legais de aplicação de penalidade. Ao passo que a Constituição Federal, no inciso VIII, prevê a aplicação de sanções previstas em lei, somente em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de

²⁵ Ressalta-se que essa competência foi objeto de pleito junto à Assembleia Constituinte Nacional e foi rechaçada, tendo sido renovado por ocasião do PL da LOTCU e acatado (ROSILHO, 2018, p. 123). No entanto, a LOTCU não estabeleceu os parâmetros para desempenho dessa competência normativa pelo TCU, razão pela qual diversas dúvidas pairam sobre os limites do poder normativo da Corte. Quais objetos poderiam ser regulamentados? Somente aspectos procedimentais? Poderiam ser instituídos novos parâmetros de controle ou competências de fiscalização? Quais os sujeitos obrigados à sua observação, somente os servidores da Corte ou também os jurisdicionados? Entende-se que essa atribuição se restringe às competências que já lhe foram atribuídas pela legislação, de modo a disciplinar os meios e procedimentos necessários para o alcance dos objetivos que lhes foram atribuídos, sob pena de usurpação da competência legislativa. Ademais, a fixação de eventuais obrigações a atores externos ao tribunal devem razoáveis, proporcionais e estritamente relacionados aos aspectos procedimentais do controle.

contas, o art. 58 da LOTCU possibilita aplicação de multa para outras hipóteses, dentre elas, por ato praticado com infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; por ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; por não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal; por obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias; sonegação de processo, documento ou informação e por reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

Conforme será demonstrado ao longo do estudo, a ampliação do poder sancionatório do TCU pela Lei Orgânica, de modo a permitir que este interfira na ação administrativa mediante aplicação coerciva das suas decisões, acabou por estabelecer poderes autônomos para a Corte. A Constituição Federal, limitando o poder sancionatório às hipóteses relacionadas à fiscalização financeira, e prevendo apenas a possibilidade de sustação de ato administrativo, não concedeu poderes para que o TCU determinasse obrigações aos entes da administração em todas as matérias de gestão e atuação administrativa.

Por outro lado, a LOTCU, possibilita ao TCU decidir matérias de ordem operacional e patrimonial, sob o viés da economicidade e legitimidade, com poder de determinar a atuação administrativa e ainda impor penalidade pelo seu descumprimento. Mas na ciência jurídica o mesmo princípio jurídico pode ter diversas interpretações, o interesse público, a economicidade, a eficiência podem ter várias configurações a partir de diversos olhares. A atribuição do TCU de avaliação retrospectiva das decisões de gestão, despidido das dificuldades reais existentes no momento da atuação da administração e empoderado de parâmetros abstratos representa um prato cheio para deliberações ao estilo ‘engenheiro de obra pronta’. Por esta razão, a ampliação promovida pela LOTCU tem a máxima importância quando se estuda as competências atuais da Corte de Contas, pelas consequências decorrente dos poderes independentes que instituiu.

Conforme Benjamin Zymler (2006, p. 42), “o Tribunal de Contas da União, órgão que auxilia o Congresso Nacional no exercício do controle externo, vem sofrendo, desde o advento da Constituição de 1988, um processo contínuo de ampliação das suas competências”. Isso porque, não somente a Lei Orgânica do TCU, mas também outros instrumentos infraconstitucionais instituíram responsabilidades ao TCU. A lei 8.666/93 prevê em seu art. 113 que qualquer licitante, contratado ou cidadão pode representar ao TCU contra irregularidades na aplicação da Lei, abrindo um flanco de possibilidades para controle prévio ou concomitante da administração em matéria de licitações e contratos. A Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 59, lhe atribuiu em conjunto com o Poder Legislativo, a fiscalização do cumprimento das

normas nela previstas, o que abrange uma gama de responsabilidades relacionadas ao alcance das metas fiscais, regras orçamentárias, e destinação de recursos. A Lei nº 10.028/2000, lhe atribuiu o processamento e julgamento das infrações administrativas tipificadas no seu art. 5º. A Lei de Responsabilidade Fiscal foi alterada por meio da Lei Complementar 131/2009, cabendo ao TCU o recebimento de denúncia sobre descumprimento das regras quanto transparência administração e disponibilização de informações sobre despesas e receitas.

Para além das competências estabelecidas pela Constituição Federal, pela Lei Orgânica do TCU e legislações esparsas, favorecem a conclusão da ampliação dos poderes de fiscalização do desempenho da administração pública, na dimensão do exercício da atividade de gestão, a inclusão do princípio da efetividade no art. 37 constitucional, bem como a evolução do pensamento neoconstitucional²⁶ pelo espraiamento dos princípios constitucionais como parâmetro hermenêutico de todo o ordenamento jurídico que produziu efeitos também no Direito Administrativo²⁷.

Os ventos renovados de constitucionalização do Direito alcança a seara jurídico-administrativa, provocando uma “[...]redefinição de sensível ruptura com aquela tradicional concepção estatalizada do Direito Administrativo, o que abre caminho para uma ampla revisão (ou até superação) de vários institutos e conceitos conformadores do regime jurídico administrativo” (CRISTÓVAM, 2014, p.209).

Até meados da década de 1980 a interpretação da legalidade no Direito Administrativo implicava sua vinculação positiva ao direito, contrapondo-se à legalidade do direito Privado, prevalecendo a máxima de que o administrador só pode fazer aquilo que a lei autoriza expressa ou implicitamente (GABARDO, 2016, p. 211):

Contudo, esta perspectiva sofreu uma renovação por influência do fenômeno do neoconstitucionalismo, propiciando o advento de uma legalidade em sentido amplo.

²⁶ As teorias neoconstitucionalistas advogam, em especial, em defesa da supremacia da Constituição, da aplicação direta e imediata dos direitos e garantias fundamentais, da normatividade axiológica e da nova hermenêutica constitucional, por meio do qual os princípios constitucionais são alçados à condição de normas estruturantes e fundamentais à ordenação constitucional. Sobre o neoconstitucionalismo e a polarização entre os constitucionalistas brasileiros quanto a dimensão do impacto da distinção entre princípios e regras e a hermenêutica constitucional: Entre os defensores de um “neoconstitucionalismo” na forma de uma nova hermenêutica, identifica-se uma ideologia política que vincula a tarefa hermenêutica a um projeto de realização da constituição na forma de um ganho de efetividade. Não raras vezes a redefinição do papel do Poder Judiciário na forma de um ativismo judicial encontra ressonância nos novos paradigmas interpretativos sistematizados por Barroso. No pólo oposto, para os críticos do movimento, a perda de rigor teórico e a falta de parâmetros seguros de aplicação do direito podem gerar uma perda da força normativa da constituição, implicando, ainda, num nível mais grave, na desconstrução do sentido de segurança jurídica e o ideal de estabilização de expectativas normativas que é próprio do direito positivado, conforme se avaliará no item seguinte.(DINIZ, ALBUQUERQUE, 2015, p. 785)

²⁷ Odete Maduar, em sua obra ‘O Direito administrativo em evolução’ apresenta diversas tendências internacionais que justificam a evolução do Direito Administrativo não mais subordinado à lei, mas ao ordenamento jurídico (2015).

Sem abandonar o postulado básico de vinculação da atividade administrativa à lei, tratou-se de ampliar o conceito de “lei” para torná-lo equivalente ao conceito de “Direito”. Ou seja, o administrador não estaria mais somente vinculado à lei em sentido formal (decorrente do clássico processo legislativo), mas sim ao Direito como um todo (e neste caso, a lei em sentido estrito seria apenas mais um dado a ser considerado).

O autor apresenta as dificuldades trazidas pela ampliação de sentido de juridicidade ao princípio da legalidade, visto que propiciou uma interpretação mais radical do que a vinculação do administrador ao Direito. Distingue entre três vieses do regime jurídico constitucional da administração pública, informa a primeira como sendo a visão tradicional da legalidade em sentido estrito, a segunda pela legalidade em sentido amplo como juridicidade, e a terceira mais radical como a legalidade em sentido amplo, ao ponto de haver certa negação da legalidade como princípio especial da administração. Nessa última visão o administrador deve agir estando autorizado pelo sistema constitucional ou, pelo menos, sem contrariedade à ela (GABARDO, 2016, p. 210).

Mesmo teses atenuadas a respeito do assunto acabam por legitimar uma atividade administrativa livre, que certamente promove uma reinterpretação da separação dos poderes e do significado de cada uma das funções do Estado. Relegar a vinculação legal apenas aos casos intitulados como de “reserva de lei” é uma forma também de matar a especialidade do regime, pois não mais se está distinguindo-o do regime privado (e a intenção parece ser exatamente esta).

[...]

A adoção de um sentido amplo de legalidade é um tiro no pé, pois em seu sentido amplo fraco, acaba por redundar em um sistema de princípios cuja aplicação ocorre pragmaticamente. Ou seja, o casuísmo torna-se a regra e ainda que não se assumam tal postura, por certo que no fundo o que se busca é a eficiência da tomada de decisão por intermédio de interpretações subjetivas. O princípio da legalidade em sentido estrito é perfeitamente consonante com o processo de constitucionalização. Isso implica que a legalidade não deve mais ser tratada como um “super-princípio”, derogatório dos demais. Por outro lado, não deve ser esgarçada, perdendo a capacidade de vinculação formal e positiva sobre o administrador (GABARDO, 2016, p. 214)

Amparado no viés de legalidade como juridicidade, o entendimento do TCU é que compete a este, no exercício de suas funções, avaliar a atuação administrativa sob o prisma dos princípios constitucionais. Neste sentido, importante destacar alguns trechos de acórdãos da Corte:

O TCU, no uso de suas competências constitucionais, exerce o controle do poder discricionário da Administração Pública, por meio da proteção e da concretização dos princípios constitucionais e diretrizes legais aplicáveis, bem assim pelo critério da razoabilidade, controlando eventuais omissões, excessos ou insuficiências na atuação dos órgãos e entidades envolvidos. (TCU, Acórdão 1077/2015-Plenário, Relator Aroldo Cedraz).

A identificação de circunstância potencialmente lesiva ao erário autoriza o Tribunal a expedir determinação saneadora fundamentada no princípio constitucional da economicidade, não havendo necessidade de embasar sua deliberação em dispositivos legais específicos. (TCU, Acórdão 410/2013-Plenário, Relator Raimundo Carreiro)

O conteúdo do ato administrativo discricionário pode se submeter à apreciação do Tribunal de Contas da União. Isso ocorre quando a Administração, mesmo no exercício do poder discricionário, afasta-se dos princípios constitucionais implícitos e explícitos a que se submete, entre os quais os da motivação, da eficiência e da economicidade. (TCU, Acórdão 2470/2013-Plenário, Relator Augusto Sherman).

A evolução do pensamento sobre a aplicabilidade das normas constitucionais e da força normativa dos princípios os colocaram no topo do sistema jurídico²⁸. Os direitos fundamentais, com destaque ao direito à boa administração pública, passam a constituir vetores máximos na aplicação das normas administrativas. Segundo Juarez Freitas (2014, p.21), o direito fundamental à boa administração pública se refere à “boa administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas”.

Para Freitas (2014, p. 22-23) o direito fundamental à boa-administração engloba o somatório de diversos direitos públicos subjetivos, dentre eles o direito à administração pública preventiva, precavida e eficaz, e não apenas economicamente eficiente, eis que comprometida com “resultados compatíveis com os indicadores de qualidade de vida, em horizonte de longa duração”. Segundo o autor, invocando a lição de Giuseppe de Vergottini, a eficiência consiste no melhor emprego dos recursos disponíveis, de outro lado a eficácia, presente ainda na Constituição, conforme art. 74, consiste em incrementar a gestão pública, escolhendo o que constitucionalmente deve fazer “em lugar de fazer bem ou eficientemente aquilo que, não raro, se encontra mal concebido ou contaminado”.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello o princípio da eficiência não pode ser concebido senão na intimidade do princípio da legalidade, e “não parece ser mais do que uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado de há muito no direito italiano: o princípio da boa administração” (2014, p. 125).

Lúcia Valle Figueiredo (apud CASTRO, 2007, p. 64) entende que o princípio da eficiência sempre foi tido como orientador da atividade administrativa, e a sua inclusão como princípio no art.37 constitucional serviu apenas para agregar e justificar a nova concepção gerencial, além de redundar “[...] muito trabalho aos juristas para tentar compreender figuras emprestadas sobretudo do Direito Americano, absolutamente diferente do Direito brasileiro”.

²⁸ Conforme Juarez Freitas (2009, p.32): faz-se imprescindível que o controle sinérgico e cooperativo dos atos administrativo libere, com ânimo novo, os princípios, objetivos e direitos fundamentais da vacuidade ‘programática’ e do limbo em que se encontram, deslocados e exilados por uma ideologia retrograda, que sustenta uma visão abstrata e frouxa da incidência do Estatuto Fundamental nas relações da administração.

A constitucionalização do princípio da eficiência trouxe como mais importante consequência o esforço por seu controle, em busca de conferir ao setor público o modelo gerencial do setor privado. O direcionamento da norma veiculada no princípio imputa ao aparelho do estado gerar mais benefícios na forma de prestação de serviço à sociedade com os recursos disponíveis, na melhor relação custo-benefício, em respeito ao contribuinte.

Flávio Garcia Cabral (2017, p. 245) em tese dedicada ao princípio da eficiência, informa que o traço mais comum encontrado na doutrina sobre a significação do princípio da eficiência repousa na inter-relação entre meios e fins. Implica que, além da escolha do meio que seja capaz de alcançar a finalidade pública, a eficiência demanda que se escolha o menos oneroso dentre os possíveis, sendo que essa onerosidade implica a aferição de custos financeiros e sociais (de direitos e interesses)²⁹. Segundo o autor, os custos financeiros, no entanto, possuem *prima facie* uma maior robustez sobre os sociais, mas a complexidade da comparação demanda que se utilizem de diversas técnicas para se efetuar um cotejo adequado. Caso a utilização das técnicas não permitam o impasse da comparação, se permitirá uma escolha subjetivamente válida do gestor com base na discricionariedade. Segundo o autor, é ainda elemento da eficiência, que a escolha de meio com capacidade de atingir fim e com menor onerosidade, ainda tenha compatibilidade com a finalidade que se almeja atingir. Ou seja, ainda que o meio seja eficaz, e menos oneroso dentre os existentes, deve-se perquirir se a finalidade que se almeja alcançar é importante ao ponto de justificar o gasto público. Aqui reside a relação custo-benefício.

Entende-se pela validade da proposta do autor Flávio Garcia Cabral apenas quando a aferição da efetividade nestes moldes se dá em momento posterior à escolha sobre qual interesse público se pretende atuar. Não caberia, por exemplo, para escolher entre investir em saúde ou em equipamento de TI para gestão do controle interno. Mas caberia para, após a definição administrativa de atuação para melhoria do sistema de gestão do controle interno, escolher entre o meio mais eficiente, e verificar se esse meio menos oneroso (mas que ainda implica custo financeiro) é capaz de oferecer um benefício que supere os gastos no seu

²⁹ Segundo o autor: a conferência de um maior peso abstrato aos custos administrativos não contradiz o núcleo dos direitos fundamentais que conformam o texto constitucional vigente no Brasil, já que a) nem todos os custos sociais dizem respeito a direitos fundamentais, já que há direitos que não são dotados dessa fundamentalidade; b) o peso dos custos administrativos ocorre *prima facie*, não implicando sua invariável prevalência diante do caso concreto; c) esse maior peso abstrato tem por condão destacar que os custos administrativos são um elemento imprescindível ao exercício da função administrativa, não podendo ser tratado com somenos importância; d) esse maior peso aos custos administrativos tem a potencialidade de preservar, ainda que indiretamente, direitos fundamentais, haja vista que ao reduzir custos administrativos em determinada medida administrativa, está-se permitindo que haja mais recursos para a concretização de inúmeros outros direitos fundamentais, em especial os considerados de terceira e segunda gerações.

investimento. Entende-se que somente assim se mostra razoável compreender que os custos financeiros possuem um peso de comparação mais importante do que os custos sociais, considerando primeiramente que ao Estado não cabe atuar visando o lucro ou rendimento, bem como considerando a característica de Estado de bem-estar social que impõe atuações positivas aos cidadãos, que genuinamente são geradoras de despesas.

No entanto, conforme ressaltado por Emerson Gabardo, a aplicação dos princípios como forma de ampliar a juridicidade do regime de Direito Administrativo, permite a diluição do princípio da separação dos poderes, uma vez que autoriza que cada vez mais uma estrutura estatal ingresse nas atividades das outras, o que não pode sempre ser aceito como legítimo (2016, p. 214). A ruptura com a clássica separação dos poderes não é uma boa opção, “a fixação de competências é algo favorável à racionalização do regime e, por sua vez, a racionalização do regime tende a fomentar coerência e segurança ao cidadão. O vínculo à lei, em que pese sempre problemático, ainda é uma opção mais prudente e interessante” (GABARDO, 2016, p. 2014). Esse posicionamento é o adotado na presente análise, considerando a segurança jurídica necessária à atuação estatal, mas sobretudo, em razão dos efeitos deletérios observados na ampliação da juridicidade do Direito Administrativo.

Analisando a aplicação do princípio da eficiência pelo TCU, a fim de evidenciar como o Tribunal dele tem se valido na construção da norma jurídica aplicada aos casos concretos, Flávio Garcia Cabral (2018, p.165) observa que na maioria das vezes a invocação do princípio da eficiência se dá de maneira genérica, sem uma apreciação precisa de seu conteúdo, normalmente vinculada a outros princípios constitucionais, mais como um reforço argumentativo do que propriamente irradiador de efeitos normativos próprios. Em outras ocasiões, a utilização da eficiência adquire contornos normativos melhor delineado, ainda que não uniformes.

Dentre as construções da norma representativa do princípio da eficiência utilizada pelo TCU tem-se a que associa à análise da relação entre custos e benefícios, e a que se relaciona com a celeridade da implantação de um ato ou ação administrativa. Curiosamente são escassos os entendimentos do TCU que remetem ao aspecto finalístico da ação governamental, a fim apurar se houve de fato o atendimento das finalidades públicas e qual o grau de atingimento dos fins sociais (CABRAL, 2018, p.167-168).

A busca da eficiência não necessariamente é alcançada por meio do aumento do controle. Nem sempre é verdadeira a correlação de quanto maior controle mais eficiente será a administração, considerando que este aumento pode levar à ineficiência do próprio controle

(sobreposição de órgãos controladores), além de significar incremento de custos, e poder levar ao déficit de responsividade da administração, ou seja, um distanciamento em relação aos objetivos alvitados pela sociedade e os perseguidos pela atuação administrativa em razão do incremento de etapas e pontos de monitoração (MARQUES NETO, 2010, p. 7).

Finalmente, importa registrar que para além da importância de tornar material o conteúdo da Constituição, atribuindo força normativa aos princípios e colocando-os em posição central no sistema jurídico, deve-se evitar correr o risco de trazer insegurança jurídica para o sistema de controle da administração pública, ao tornar fluído ou imensurável o grau de intervenção e o modo de aplicação dos princípios eleitos como parâmetro para averiguação da atuação estatal.

3.1.3 As fiscalizações de desempenho como porta de entrada para a interferência na administração pública

No que diz respeito ao tema da governança pública, observa-se que as ações realizadas pelo TCU sobre essa temática se inserem, na maioria das vezes³⁰, no contexto das auditorias operacionais. A auditoria operacional, nos termos do Manual de Auditoria Operacional do TCU (TCU, 2010, p. 11) “é o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de aperfeiçoamento da gestão pública”. Além desses itens de avaliação, poderão ser observadas a qualidade dos serviços, o grau de adequação dos resultados dos programas às necessidades da sociedade, equidade na distribuição de bens e serviços, e accountability de desempenho governamental (TCU, 2010, p. 11).

Com relação a essa competência, importa destacar que representa uma das mais relevantes ampliações de competências do TCU promovidas pela CF88. Por estar razão, é forçoso apresentar um breve contexto histórico, a fim de situar o leitor sobre a conjuntura e fundamentos da avaliação do desempenho estatal, apontando brevemente o caminho percorrido para incorporação constitucional dessa atribuição.

A partir da década de 70, a conjuntura de desequilíbrio fiscal e recessão econômica gerou uma crise mundial na concepção de Estado de bem-estar social e seu papel de principal

³⁰ Sem prejuízo de se verificar a análise sobre governança pública nos processos de julgamento de contas de gestores públicos, a exemplo da análise das contas da Presidência da República dos exercícios de 2013 e 2014. No entanto, mesmo nesses casos, se verifica que a análise da prestação de contas toma por base outras auditorias operacionais temáticas realizadas pelo TCU ao longo do exercício financeiro.

provedor das necessidades do cidadão. Em consequência, se iniciou um movimento de reforma administrativa, desencadeada com a promessa de modernização das práticas administrativas do Estado, com a redução dos gastos do governo, eficiência no uso dos recursos público e melhoria qualidade dos serviços prestados à população. A preocupação dirigia-se principalmente para a redefinição do papel do Estado, a elevação da *accountability* e a estruturação da gestão pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade.

Essas reformas gerenciais no setor público tiveram impacto também no exercício do controle, que passou a ter um olhar mais ampliado, integrado e avaliativo, sendo a auditoria operacional um dos principais instrumentos desenvolvido nessa trajetória histórica para avaliar o desempenho estatal, fortalecendo uma cultura de controle de desempenho por resultados.

Em 1982, o Tribunal de Contas da União (TCU) editou a Portaria nº 199 com base nas recomendações do XII Congresso da INTOSAI³¹, instituindo a auditoria programática, em consonância com a tendência internacional de avaliar os resultados alcançados por programas, projetos, órgãos e entidades da administração pública. No entanto, foi a Constituição Federal de 1988 que deu o impulso definitivo para o desenvolvimento e ampliação das auditorias de desempenho, primeiramente, ao incorporar a dimensão operacional na fiscalização do TCU, e, depois, ao promover a eficiência como princípio geral da administração pública, por meio da Emenda Constitucional 19/1998.

A expressão auditoria operacional, segundo Rosilho, surgiu pela primeira vez no anteprojeto apresentado pelo TCU à Subcomissão do Orçamento e Fiscalização Financeira da Assembleia Nacional Constituinte, provavelmente influenciado pela Declaração de Lima da INTOSAI (1977), que encorajava os países a autorizar suas instituições superiores de controle externo da administração pública a realizar a *performance audit*, que, segundo essa organização, é orientada para examinar a performance, economia, eficiência e efetividade da administração pública. A auditoria de desempenho abrange não apenas operações financeiras específicas, mas toda a atividade governamental, incluindo sistemas organizacionais e administrativos.

A Subcomissão do Orçamento e Fiscalização Financeira suprimiu todas as menções à auditoria operacional do anteprojeto apresentado pelo Constituinte relator. A expressão voltaria a ser incorporada em momento posterior, provavelmente pela Comissão de Redação. A Subcomissão, não obstante, previu que os órgãos de controle interno seriam competentes

³¹ Organização não governamental independente, fundada em 1953, com o objetivo de oferecer um marco institucional global para a melhoria da fiscalização do setor público. O Brasil faz parte da INTOSAI desde sua criação, sendo representado pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

para realizar a auditoria operacional, o que demonstra que para esta, a atividade seria própria de órgãos do controle interno e não externo (ROSILHO, 2016, p. 65).

É inegável que as auditorias operacionais ou de desempenho decorrem também das reformas gerenciais no setor público e do impacto que esse movimento trouxe aos controles da administração pública. Conforme ressaltou-se no item 2.1 os instrumentos internacionais sobre auditorias governamentais propagam a realização de auditorias com esse enfoque, atribuindo às Entidades de Fiscalização Superior a atribuição de ser o principal agente nas mudanças necessárias à boa governança dos países.

De fato, a auditoria operacional tem o potencial de gerar muitos frutos para a sociedade, uma vez que permite uma visão geralmente abrangente, permitindo verificar sob diversos pontos de vista a trajetória da atuação estatal e suas consequências, identificando os pontos de fragilidade, gargalos ou futuros cenários de crise. No entanto, sendo orientada a diferentes medidas de desempenho, as auditorias operacionais demandam competências, recursos e processos distintos dos tradicionalmente empregados em auditorias voltadas para conformidade legal.

Do mesmo modo, a elaboração da auditoria deve percorrer um caminho seguro de seleção do tema, planejamento e escolha os requisitos para garantir tecnicidade e segurança nas verificações. Faz-se imprescindível conhecer as nuances do objeto auditado, suas normas, organização institucional, público e demais aspectos que influenciam na atividade, a fim de garantir uma análise clara e realista. Segundo Helder Alves (2016, p. 17), atualmente a auditoria operacional no Brasil conta com suporte normativo constitucional, legal e infralegal, mas a sua execução ainda pode ser considerada incipiente frente à magnitude do aparato estatal e o campo vasto para aperfeiçoamento das técnicas e métodos aplicáveis a essa auditoria. Segundo o autor:

Os fatores que interferem no bom desenvolvimento das auditorias operacionais realizados pelos órgãos de controle externo acabam sendo semelhantes àqueles que impedem o bom desenvolvimento e consolidação da gestão por resultados: falta de informação confiável e em quantidade suficiente, processos e procedimentos com baixa padronização e sistematização (no sentido de informatização), carência de pessoal qualificado e a sobreposição de modelos de gestão imaturos com a persistência de práticas residuais antigas que não mais condizem com as necessidades da boa gestão e da boa governança pública, o que em grande parte tem raízes na tradição histórica e formalista dos órgãos de controle e na sucessão de reformas inconclusas porque passou a administração pública no Brasil (ALVES, 2016, p. 17-18).

Ademais, aqui agrava-se a preocupação sobre a amplitude da atuação controladora do TCU, uma vez que à auditoria operacional são intrínsecas as inferências relacionadas ao atendimento de princípios e valores.

Concorda-se com Francisco Sérgio Maia Alves (2015, p.314) quando pondera:

Com relação à criação judicial do direito por meio do uso de princípios, valorações de conveniência e oportunidade e outros métodos interpretativos, não há antídoto para essa situação, que, por sinal, pode ser considerada boa ou ruim, a depender da ideologia do operador do direito ou de sua concordância ou não com o resultado da interpretação efetivada pelo Tribunal.

No entanto, a resolução de questões complexas, sujeitas à circunstâncias fáticas, políticas e sociais de difícil conciliação, e a ausência da participação dos atores interessados no processo de avaliação e interpretação dos princípios e normas (a auditoria operacional prescinde da participação do ente fiscalizado), pode fazer com que a exegese aplicada pelo TCU não seja a mais adequada diante dos elementos que realmente são caros à administração pública.

Em conclusão, tratando-se das competências constitucionais e infralegais do Tribunal de Contas da União, observa-se que a Constituição Federal de 1988 e as legislações que lhe seguiram ampliaram o rol de competências da Corte, sem no entanto, disciplinar especificamente qual o alcance e limites estaria sujeito. Observa-se que a possibilidade de atuação fiscalizatória do TCU quando toma como parâmetro os princípios que norteiam o regime administrativo podem ampliar sobremaneira a intensidade do controle.

Ademais, a ausência de um delineamento específico sobre as competências da Corte permite que esta faça a interpretação ampliativa, que pode abranger desde o alargamento dos parâmetros de controle, das pessoas passíveis de fiscalização e dos efeitos das suas deliberações.

3.2 Histórico da construção do modelo de governança pública no Tribunal de Contas da União e o Decreto 9.203/2017.

As primeiras incursões do Tribunal de Contas da União no tema governança se deram a partir de ações de fiscalização sobre a gestão e uso de recursos da tecnologia da informação e comunicação (TIC)³², a partir da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (SEFTI) do TCU, criada em agosto de 2006. Sob o entendimento de que a governança de Tecnologia da Informação (TI) é parte integrante da governança corporativa, e tema relacionado ao negócio da organização, verificou-se a tendência mundial e revolucionária de mudança de foco da governança de TI nas organizações, devendo caminhar alinhada ao

³² A Portaria TCU n.º 226/2017, de 26/09/2017 aprovou a realização do Projeto Governança de TI, vinculado ao plano estratégico do TCU 2006 a 2010.

planejamento, como uma das responsabilidades da alta administração da organização (CUNHA; SOUZA NETO, 2014, p. 361).

Já em 2008 o acórdão TCU nº 1.603/2008-Plenário³³, traçou diretrizes para governança de TI a diversos órgãos e entidades da administração pública federal, determinando ainda à SEFTI a realização de fiscalizações nas áreas consideradas mais críticas de governança de TI, organizando levantamentos com o intuito de manter a base de dados atualizada com a situação da governança de TI na administração pública federal. A partir de então, diversas auditorias, inspeções, recomendações e determinações foram realizadas pelo TCU, disciplinando e moldando a atuação da administração em matéria de segurança tecnológica, contratação de serviços de tecnologia, gestão, capacitação e estrutura de pessoal de TI, qualidade de serviços de TI, e auditorias e gestão de riscos em TI.

Por esta razão, Nogueira e Gaetani (2018, p. 94) consideram que “[...] a origem da métrica de governança proposta pelo TCU foi a área tecnológica, em que a utilização de parâmetros do mundo privado é mais facilmente transplantável para o setor público”. Realidade esta que não é verificável em outras searas, tais como gestão de pessoal e aquisições de produtos e serviços, nas quais as especificidades normativas, os poderes e deveres atribuídos à administração pública não permitem uma importação direta dos padrões de governança do setor privado. No entanto, o impulso necessário para promoção da governança nas demais esferas de fiscalização se deu a partir da celebração de acordos e realização e estudos sobre o tema com o apoio de organismos internacionais.

3.2.1 Acordos de cooperação técnica celebrados entre o Tribunal de Contas da União e organismos internacionais sobre governança pública

³³ Dentre outras recomendações desatacam-se os seguintes trechos do acórdão: 9.2. recomendar ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República - GSI/PR que oriente os órgãos/entidades da Administração Pública Federal sobre a importância do gerenciamento da segurança da informação, promovendo, inclusive mediante orientação normativa, ações que visem estabelecer e/ou aperfeiçoar a gestão da continuidade do negócio, a gestão de mudanças, a gestão de capacidade, a classificação da informação, a gerência de incidentes, a análise de riscos de TI, a área específica para gerenciamento da segurança da informação, a política de segurança da informação e os procedimentos de controle de acesso 9.3. recomendar à Controladoria-Geral da União - CGU que realize regularmente Auditorias de TI e/ou promova ações para estimular a realização dessas Auditorias nos órgãos/entidades da Administração Pública Federal; 9.4. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG que, nos órgãos/entidades da Administração Pública Federal: 9.4.1. promova ações com o objetivo de disseminar a importância do planejamento estratégico, procedendo, inclusive mediante orientação normativa, à execução de ações voltadas à implantação e/ou aperfeiçoamento de planejamento estratégico institucional, planejamento estratégico de TI e comitê diretivo de TI, com vistas a propiciar a alocação dos recursos públicos conforme as necessidades e prioridades da organização; 9.4.2. atente para a necessidade de dotar a estrutura de pessoal de TI do quantitativo de servidores efetivos necessário ao pleno desempenho das atribuições do setor, garantindo, outrossim, sua capacitação, como forma de evitar o risco de perda de conhecimento organizacional, pela atuação excessiva de colaboradores externos não comprometidos com a instituição.

Em 2011 foi celebrado acordo entre o TCU e o Banco Mundial para financiamento de projeto para o fortalecimento da auditoria do TCU, sob a forma de doação de recursos pelo TCU a fundo perdido. Esse acordo estabeleceu três componentes operacionais: 1) uma fase de diagnóstico de lacunas, duplicidades ou abordagens abaixo do padrão, a partir de análises do ordenamento jurídico brasileiro, dos controles do governo federal e da auditoria financeira realizada pela CGU e pelo TCU; 2) uma fase de análise de lacunas entre a auditoria do Balanço Geral da União (BGU) e os padrões e práticas internacionais; 3) uma última fase de preparação e refinamento de estratégia para o TCU de convergência aos padrões e boas práticas internacionais (TCU, 2014a, p. 02).

Foram utilizados como parâmetros as normas da Organização Internacional das Instituições Superiores de Auditoria (INTOSAI) que tratam de auditoria financeira - ISSAI 200 e ISSAI 1000-1800, e foram consideradas boas práticas internacionais aquelas utilizadas pelas Entidades de Fiscalização Superior (EFs) de países desenvolvidos e aplicáveis ao contexto brasileiro, considerando que nesses países as EFs têm influência sobre o alto nível de desenvolvimento econômico, através da atuação governamental.

Esse acordo, concluído em 2014, e cujo objeto foi apresentado no TC 016.937/2012-0, e apreciado por meio do acórdão n. 3.608/2014-Plenário, teve importância para o desenvolvimento e fomento das práticas de governança pelo TCU, uma vez que a principal conclusão do estudo foi a de que a prestação de contas aumenta o poder de informação para a sociedade, que, assim, é capaz de atribuir responsabilidades aos governos, às suas instituições, governantes e gestores. Segundo o Banco Mundial, ao TCU compete garantir credibilidade e utilidade das prestações de contas de recursos públicos, como guardião da confiança pública, devendo garantir que essas prestações de contas sejam capazes de fomentar a responsabilização institucional por meio do controle externo exercido pelo Congresso Nacional e pelo controle social. Assim, “[...] os benefícios esperados com o desenvolvimento da auditoria financeira são muitos, desde a divulgação com credibilidade de informações relevantes até o fortalecimento dos controles internos, da gestão de riscos e governança corporativa dos órgãos e entidades federais” (TCU, 2014a, p. 26).

Portanto, segundo o estudo contratado ao Banco Mundial, para que o TCU possa estar em sintonia com o que há de mais evoluído em termos de governança para o setor público, a auditoria financeira deve ser realizada conforme a metodologia utilizada internacionalmente e que tem surtido efeitos em organizações de mercados globalizados e do setor público de países

desenvolvidos. A auditoria financeira é o ponto de partida da fiscalização, e a partir dela os demais instrumentos podem funcionar de forma eficaz. As EFs são as defensoras dos pilares de transparência, prestação de contas e responsabilização institucional de órgãos, entidades governamentais e gestores. Sendo o TCU uma das poucas instituições públicas com alto nível de reputação, em um cenário brasileiro de descontentamento com as instituições democráticas, cabe a este atuar como indutor da confiança social no governo e na democracia (TCU, 2014a, p. 26-27).

Além do acordo com o Banco Mundial, o TCU celebrou acordo de cooperação com a OCDE também no ano de 2011, para realização de estudo comparativo e avaliação crítica sobre o Relatório e Parecer Prévio de Contas do Presidente da República elaborado pelo TCU. Como resultado o TCU recebeu o documento “A study to analyze and assess the governance arrangements for developing the annual report on audit of the year-end accounts of the Federal Government of Brazil” com proposições sobre como poderia melhorar o seu trabalho, com respaldo na prática internacional. A versão em português é disponível no site da OCDE (2012), mas não foi localizado no site do TCU. O processo administrativo TC-015.967/2012-3 tratou da reunião dos elementos obtidos a partir do estudo realizado em parceria da OCDE, e a internalização das recomendações, que foi apreciado pela Corte no acórdão nº 3.641/2013-Plenário.

Igualmente ao verificado no acordo celebrado com o Banco Mundial, o estudo contratado à OCDE teve por objetivo identificar proposta de ação para aprimoramento da qualidade e do impacto do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas de Governo da República elaborado pelo TCU, como forma de melhorar a governança pública no governo federal do Brasil (TCU acórdão nº 3.641/2013-Plenário, p. 02).

O relatório da OCDE está alicerçado em quatro principais temas: os papéis institucionais na Prestação de Contas da Presidência da República (PCPR); a auditoria das Contas do Governo; o planejamento interno e a estratégia de comunicação. Dentre as diversas recomendações realizadas pela OCDE em face das deficiências verificadas nas análises de prestação de contas realizadas pelo TCU, destaca-se a que se referiu à proposta de redesenho do relatório de auditoria, com vistas “a focar nos desafios e riscos significativos que afetam o desempenho e a *accountability* do governo federal e vinculá-lo ao processo de tomada de decisão e à *accountability*, no âmbito da administração pública, bem como ao arcabouço mais amplo de governança pública” (TCU, acórdão nº 3.641/2013-Plenário, p. 07).

A recomendação visa ao aprimoramento dos impactos do relatório, para que este passe a permitir maior participação dos setores envolvidos com o processo de tomada de decisão sobre a responsabilização de gestores públicos pelo desempenho da administração pública. Segundo o relatório do acórdão nº 3.641/2013-Plenário, a PCPR constitui um dos pilares da boa governança, cuja confiabilidade como regra nos sistemas democráticos, demanda uma auditoria externa e independente. O aprimoramento das fiscalizações conduzidas pelo TCU, representa mais um passo para o fortalecimento do sistema de *accountability* e governança no país (TCU, acórdão nº 3.641/2013-Plenário, p. 11).

Em outubro de 2013, outro importante acordo foi celebrado pelo TCU com a OCDE³⁴. Trata-se do instrumento de cooperação cujo objeto consistia na realização de um estudo internacional pela OCDE relativo ao “Fortalecimento da Governança Pública: Boas Práticas e o Papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores”. O TCU financiou o estudo por um montante total igual a € 872.150 (oitocentos e setenta e dois mil, cento e cinquenta Euros), cujo propósito é o de facilitar a contribuição do TCU no fortalecimento da boa governança e sólida gestão pública, por meio de seu trabalho de auditoria e aconselhamento, fornecendo uma estrutura analítica e informações de dados de suporte sobre as instituições, práticas e procedimentos do governo.

Augusto Nardes (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2018, p. 198), em seu livro que trata sobre a montagem da governança pública no TCU e a sua disseminação para as demais instituições brasileiras, ao tratar do projeto com a OCDE para melhoria da governança informa que “a busca por um grande pacto pela governança pública para atender aos anseios populares por políticas públicas efetivas deve envolver a maior parte possível dos atores que possuem poder ou conhecimento para contribuir com a ideia”.

Com esses desígnios, o estudo da OCDE teve como propósito identificar práticas, métodos e ferramentas que as EFs utilizam para avaliar os aspectos fundamentais da boa governança pública, incluindo as abordagens de governança pública utilizadas, as dimensões priorizadas, os elementos que são considerados fundamentais em cada dimensão, como as avaliações são realizadas e como os achados de auditoria são utilizados para melhoria da governança.

O escopo específico relacionado à capacidade do governo de formular e implementar políticas públicas que beneficiam a sociedade serão considerados desde o aspecto

³⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrumento de Cooperação. Número do documento 57.184.247-4. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=1575:1:;;;;>

de formulação, que compreende a integração entre prioridades do governo, planejamento, orçamento, maturidade das estruturas de despesas, grupos interessados e indicadores de resultado para alocação de recursos públicos, passando pela fase de implementação, onde serão ponderados os elementos de controle interno orientado para efetividade e metodologias de gestão de riscos, para finalmente, analisar a fase de monitoramento e avaliação, compostos pela avaliação de tomada de decisão estratégica, efetividade da prestação de contas e diálogo para avaliação do resultado das políticas públicas.

Após a entrega, a OCDE publicou o estudo “Brazil’s Federal Court of Accounts: insight and foresight for better governance” (OCDE, 2017) que avalia como o TCU pode alavancar sua visão única e horizontal para induzir mudanças na maneira como as políticas são projetadas, implementadas e avaliadas. No prefácio do estudo é ressaltado os desafios de governança que o Brasil enfrenta. A receita tributária e os gastos públicos do Brasil são altos entre os países da América Latina e Caribe da OCDE, no entanto, a baixa confiança e satisfação entre os cidadãos, abalada, ainda por escândalos de corrupção e programas de baixo desempenho, sinalizam a necessidade de um novo entendimento sobre as ações governamentais. Sendo o TCU um fornecedor de previsões e possíveis soluções, tem o poder de desempenhar um papel vital na melhoria do governo e restaurar a confiança dos cidadãos.

O termo ‘boa governança’ é definido para fins do estudo como a “otimização dos arranjos e processos institucionais usados para formular, implementar e entregar políticas, programas e serviços em benefício dos cidadãos e da sociedade”. É o determinante dos resultados das políticas que influenciam o crescimento econômico, a produtividade, igualdade e outras necessidades do bem-estar social. Utilizando os preceitos da OCDE definidos em 2016, o estudo reitera que a boa governança garante que “os mecanismos que conduzem o ciclo de políticas na formulação, implementação, monitoramento e avaliação estejam operando de forma eficaz, eficiente e econômica e sejam sustentados por princípios mais amplos de governança, como Estado de Direito, transparência, integridade e responsabilidade” (OCDE, 2017, s.p.).

Nesse contexto, o estudo concentra-se em quatro funções-chave de governança, essenciais para a execução de políticas que podem melhorar as condições fiscais, econômicas, sociais e estatais no Brasil, são eles: mecanismos de coerência das políticas; orçamento estratégico e sustentável; controle interno e gerenciamento de riscos; e avaliação significativa que leve a implementação de melhorias nas políticas e programas (OCDE, 2017, s.p.).

A leitura dos objetivos e previsões apresentadas pela OCDE ressalta ainda mais a importância de se indagar se o TCU tem realmente competência e legitimidade para promoção de tão relevantes mudanças institucionais, por meio de recomendações ou imposições aos entes da administração pública, considerando, sobretudo que os objetivos almejados são ações que reclamam negociação e escolha política, atuação legislativa e governamental, dentre outras complexidades.

Dentre as recomendações da OCDE ao TCU destacam-se: o TCU poderia integrar, de maneira cada vez mais sistemática, questões políticas de médio e longo prazo em sua nova abordagem baseada em riscos para a programação de auditoria; o TCU pode garantir que as auditorias integrem elementos de governança e sirva como veículo para coletar informações sobre questões mais amplas de governança e metas nacionais sistemáticas e transversais; o TCU poderia fortalecer a coerência de suas recomendações sobre questões relacionadas à governança, enfatizando a análise de recomendações anteriores feitas ao Centro de Governo; o TCU poderia avaliar de forma mais sistemática os mecanismos institucionais de coerência, incluindo as capacidades das entidades auditadas de se comunicar e coordenar de forma construtiva com as entidades relevantes para a consecução dos objetivos políticos inter-relacionados; o TCU poderia avaliar de forma mais sistemática os mecanismos institucionais de coerência, incluindo as capacidades das entidades auditadas de se comunicar e coordenar de forma construtiva com as entidades relevantes para a consecução dos objetivos políticos inter-relacionados; o TCU poderia avaliar o desempenho geral dos planos setoriais de médio e longo prazo, concentrando-se em 1) adequação e execução das alocações anuais para atingir as metas, 2) impacto das metas temáticas do programa estabelecidas no plano plurianual e 3) implicações desempenho para alcançar as metas de desenvolvimento sustentável, dentre outras.

3.2.2 Elaboração de Referenciais Teóricos sobre governança pública

Prosseguindo no histórico de atuação do Tribunal Federal de Contas, em 29 de janeiro de 2014, a Portaria TCU nº 25/2014 aprovou o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, considerando, dentre outros fatores, a importância da governança para o aperfeiçoamento da administração pública em benefício da sociedade, e a necessidade de padronizar o conteúdo mínimo de informações a serem utilizadas como referência em ações de controle externo sobre governança no setor público. O Referencial

deve ser observado pelo TCU nas ações de controle e de melhoria de processos que tratem direta ou indiretamente do tema governança pública.

Conforme Nardes (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2018, p. 263) a elaboração de documentos referenciais para direcionamento e padronização da atuação administrativa foi pensada pela certeza de que a melhoria da governança nos entes federados é um desafio, mas se vencido, viabilizará a superação de gargalos que impedem o desenvolvimento.

Ainda segundo o Ministro (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2018, p. 264), reconhecendo que a compreensão do significado de governança pública não é unanime, e, não obstante as discussões e divergências teóricas entre estudiosos, se entendeu pela existência de pilares conceituais sobre governança, sendo que a maneira mais pragmática para difundir essa ideia seria a divulgação das práticas contempladas nesses pilares, ao invés do aprofundamento em longos debates em busca de uma definição de uniformização. Essa linha de ação inspirou a criação do Referencial Básico de Governança Aplicável aos Órgãos e Entidades da Administração Pública (TCU, 2014a).

O Referencial Básico se tornou, portanto, o principal instrumento sobre governança pública, vez que reuniu todo o acervo de referências que serviram de inspiração para a construção do entendimento do conceito e mecanismos de governança do TCU, além de consolidar todos esses princípios e mecanismos que viriam a ser aplicados nos trabalhos de fiscalização dali a diante, por meio do qual o Tribunal passaria a fomentar ou impor a sua adoção pela administração federal.

De acordo com o capítulo 01 do Referencial, a luz de diversas fontes, foram sintetizados conceitos, fundamentos e princípios relevantes para compreensão e melhoria da governança e gestão no contexto público, e com base nelas se estruturou a seguinte conceituação: “governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.”

Apesar de o Referencial apresentar os conceitos de governança do IFAC, segundo a qual a “[...] compreende a estrutura (administrativa, política, social, ambiental, legal e outras) posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados”, o conceito de Matias-Pereira, para o qual a governança pública pode ser entendida “[...] como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre envolvidos – cidadãos, representantes eleitos, alta administração, gestores e colaboradores – com vistas a

permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos”, bem como elencar diversos benefícios que, segundo a IFAC, a governança no setor público produz, não é apresentado no Referencial quais razões levaram a Corte a eleger os mecanismos de liderança, estratégia e controle, e as funções de avaliação, direcionamento e monitoração da gestão como elementos centrais da sua definição de governança.

Debruçando-se sobre esse conceito, primeiramente tem-se que a governança para o TCU tem três objetivos fundamentais: avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão pública. Esses objetivos denotam a preocupação quase que exclusiva do modelo de governança ao controle da atuação governamental. Como mecanismos para direcionar a administração a um desempenho efetivo no atingimento dos fins sociais foram eleitos a liderança, a estratégia e o controle. O mecanismo de controle se mostra previsível, já que o objetivo maior da política de governança na visão do TCU é o fortalecimento do controle e aferição de desempenho. A estratégia se coaduna com esse intento, já que somente a partir da prévia definição sobre o objetivo que se almeja alcançar e o caminho que será percorrido se possibilita a uma auditoria verificar se as escolhas e os percursos manejados pelas instituições e gestores foram aptos e eficientes. E a liderança? A liderança alçada a um mecanismo de governança pública, além de simbolizar uma caricatura da importação das práticas corporativas para o setor público, não expressa de forma clara o seu intento.

O Referencial Básico trata da liderança nos seguintes termos:

A liderança refere-se 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.

A liderança em geral é associada à capacidade de exercer influência, de influenciar um grupo em direção aos objetivos. A noção de que nem todo chefe é líder, e nem todo líder exerce cargo de chefia foi objeto de muitos estudos nos últimos anos, gerando uma ampla literatura sobre comportamento organizacional e alterações corporativas que possam aprimorar o exercício da liderança (BERGAMINI, 1994, p. 113). No entanto, associado ao reconhecimento da importância do líder, surgem as transformações necessárias ao meio que o circunda, como as oportunidades de inovação e as estruturas flexíveis. Como em um universo

de burocracia, com o papel do agente público limitado pelo excesso de determinantes externos como leis, regulamentos, decisões de colegiados, procedimentos operacionais rígidos, formalismos, a liderança com forte apelo individual pode se desenvolver? Conforme Lisete Barlach (2012, p.189) seria um paradoxo frente aos fortes controles sobre os quais se fundamentam o aparelho de Estado?

O fato é que para o TCU essa discussão não aparenta muita relevância, pois os componentes eleitos para compor esse mecanismo não estão perfeitamente aderentes ao que se entende por liderança na seara corporativa, como aquele agente que incentiva, congrega, melhora o clima organizacional, reduz conflitos, cria soluções criativas e assertivas, e, principalmente, inspira suas equipes. Como mecanismo de governança a liderança aparece mais como uma preocupação com as capacidades dos gestores que representam a alta administração, e a aptidão de conduzir a estratégia da entidade.

Dentre as práticas fomentadas para fortalecimento do mecanismo de liderança estão a transparência na escolha e formalização da indicação; instituição de um procedimento de seleção e nomeação dos membros da alta administração e da gestão operacional; a capacitação desses membros; o sistema de avaliação de desempenho para esse funcionário; a transparência e adequação dos benefícios que lhe são conferidos; a adoção de código de ética que defina padrões de comportamento para a alta cúpula; mecanismos de controle que debeat preferências, preconceitos ou conflitos de interesse; atuação conforme padrões de comportamento probó; boa relação com cidadão e instituições; comportamento da alta administração e gerentes com vistas à avaliação e monitoração da gestão para alcance das metas; definição de papéis e responsabilidades; responsabilização dos gestores; e adoção de providencias cabíveis por parte desses agentes públicos quando do resultado dos trabalhos de auditora. A liderança, portanto, congrega elementos de responsabilidade ética e probidade aos gestores, responsabilização, estratégia e controle.

Quando à primeira prática e mais fomentada pela Corte, relacionada à implementação de mecanismos e procedimentos formais de escolha da alta administração que permita a eleição de gestores com aptidão para o desempenho do cargo desvinculado de indicações políticas, pautando-se por critérios e competências previamente definidos, esta demonstra até uma certa negligência com a sua própria governança, já que a escolha e nomeação dos Ministros do TCU historicamente não é neutra, mas sim permeada por preferências político-partidárias relacionadas ao próprio modelo de indicação política (JORDÃO; PEREIRA, 2019, s.p.).

Outra importante consideração sobre a liderança enquanto mecanismo de governança, pensada em termos do prestígio que é conferido à alta administração pública, é que essa estratégia se coaduna com o modelo de governança no qual o Estado transmite a prestação de serviços públicos para organizações não estatais. Bresser-Pereira (2007, p. 07) enfatizando o seu ‘modelo estrutural de governança pública’ afirma que o Estado não precisa desempenhar diretamente todos os papéis e responsabilidades que os eleitores e a lei atribuem a ele, de modo que os governos podem terceirizar a prestação de serviços sociais e científicos para organizações públicas não estatais sem renunciar as suas responsabilidades. Dessa forma o estado não será pequeno em termos de poder, mas sim em termos de pessoas diretamente contratadas, vez que contratará apenas “servidores públicos graduados de alto escalão, bem mais assegurado do que no sistema burocrático, porque haverá administradores públicos em menor número, bem remunerados e com grande prestígio³⁵” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 08).

Continuando a análise dos mecanismos de governança dispostos no Referencial, para cada mecanismo de governança foi associado um conjunto de componentes que contribuem para o alcance dos objetivos³⁶, e para cada componente o documento estabeleceu um conjunto de práticas de governança³⁷, que tem a finalidade de contribuir para que os

³⁵ Segundo o autor: “enquanto o homem de negócios pode ser legitimamente guiado por interesses privados, o funcionário público não pode, porque a sociedade não aceita essa abordagem. Assim, tendo em vista as demandas da sociedade, é razoável esperar que um pequeno grupo de servidores públicos de prestígio, escolhidos dentre os mais brilhantes jovens de cada sociedade, seja capaz de estabelecer e agir de acordo com padrões elevados de comportamento republicano” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 07)

³⁶ Para liderança os componentes são: L1) pessoas e competências; L2) princípios e comportamentos; L3) liderança organizacional; L4) sistema de governança. A estratégia é composta por: E1) relacionamento com partes interessadas; E2) estratégia organizacional; E3) alinhamento transorganizacional. Para o controle foram definidos: C1) gestão de riscos e controle interno; C2) auditoria interna; C3) *accountability* e transparência.

³⁷ Prática L1.1 - Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração. Prática L1.2 - Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração. Prática L1.3 - Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração. Prática L1.4 - Garantir que o conjunto de benefícios, caso exista, de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração seja transparente e adequado para atrair bons profissionais e estimulá-los a se manterem focados nos resultados organizacionais. Prática L2.1 - Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração. Prática L2.2 - Estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração. Prática L2.3 - Estabelecer mecanismos para garantir que a alta administração atue de acordo com padrões de comportamento baseados nos valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais e no código de ética e conduta adotado. Prática L3.1 - Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais. Prática L3.2 - Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos. Prática L3.3 - Assegurar, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização. Prática L3.4 - Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno. Prática L3.5 - Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências. Prática L4.1 - Estabelecer as instâncias internas de governança da

resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam alcançados. Associado a cada prática vinculou-se um conjunto de itens de controle que constituem o objeto dos trabalhos de auditoria do Tribunal (TCU, 2014a, p. 38). Não são detalhados no Referencial nem na Portaria 230/2014 as razões de escolha dos componentes, práticas ou itens de controle.

Portanto, as auditorias realizadas com base nos parâmetros de governança pública pelo TCU se baseiam em mecanismos, componentes, práticas e itens de controle previamente definidos pelo Tribunal, de modo que a boa-governança é apresentada associada a um conjunto predefinido e específico de formas e funções organizacionais, ignorando outros modelos ou práticas de governança que possam ter sido adotados com êxito pelas entidades da administração.

Vislumbrando a abrangência do sentido macro de governança, segundo o Referencial (TCU, 2014a, p. 18), a governança no setor público pode ser analisada sobre quatro perspectivas de observação: (1) sociedade e Estado; (2) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (3) órgãos e entidades; e (4) atividades intraorganizacionais (TCU, 2014a, p. 18-21).

Segundo o documento (TCU, 2014a, p. 20-22), existe uma relação de interdependência e complementariedade entre as perspectivas, mas o objeto do Referencial Básico de Governança Aplicável aos Órgãos e Entidades da Administração Pública é a terceira perspectiva, podendo ser aplicado, com adaptações às demais. Outrossim, informa que as

organização. Prática L4.2 - Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas. Prática L4.3 - Estabelecer o sistema de governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas. Prática E1.1 - Estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade, consideradas as características e possibilidades de acesso de cada público-alvo. Prática E1.2 - Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização. Prática E1.3 - Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores. Prática E1.4 - Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos. Prática E2.1 - Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas. Prática E2.2 - Estabelecer a estratégia da organização. Prática E2.3 - Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização. Prática E3.1 - Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas. Prática C1.1 - Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno. Prática C1.2 - Monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle interno, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional. Prática C2.1 - Estabelecer a função de auditoria interna. Prática C2.2 - Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente. Prática C2.3 - Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização. Prática C3.1 - Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei. 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. Prática C3.3 - Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos. Prática C3.4 - Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.

estruturas de governança sob a perspectiva de órgãos e entidades devem também estar alinhadas e integradas às demais estruturas existentes nas outras perspectivas.

Após a publicação do Referencial Básico de Governança Aplicável aos Órgãos e Entidades da Administração Pública, o TCU aprovou outras publicações relevantes atinentes à governança. Por meio da Portaria 214/2014, de 14 de agosto de 2014, aprovou o documento de referência intitulado “Dez passos para a Boa Governança”, que se refere a um manual simples e prático voltado às prefeituras e órgãos que ainda estivessem em estágios embrionários na execução da governança (NARDES, 2018, p. 265).

Em 25 de agosto de 2014, a Portaria TCU 230/2014 aprovou o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, considerando, dentre outros, a importância da governança em políticas públicas para o aperfeiçoamento da administração pública em benefício da sociedade, e a necessidade de padronizar o conteúdo mínimo de informações a serem utilizadas como referência em ações de controle externo sobre governança em políticas públicas. Nesse instrumento, que tomou como referências estudos de autores e organismos internacionais³⁸, foram identificados oito componentes que viabilizam uma boa governança em políticas públicas: “a) Institucionalização; b) Planos e Objetivos; c) Participação; d) Capacidade Organizacional e Recursos; e) Coordenação e Coerência; f) Monitoramento e Avaliação; g) Gestão de Riscos e Controle Interno; e h) Accountability” (TCU, 2014c, p.13).

A análise da governança em políticas públicas traz dificuldades inerente à sua natureza, uma vez que abrange elementos e implicações em um espectro grande de fenômenos, desde a estrutura organizacional da administração, as escolhas políticas dos representantes eleitos, o papel do Estado que pode variar a depender do momento histórico ou do alinhamento

³⁸ Conforme informado no Referencial Básico de Governança em Políticas Públicas: Para o desenvolvimento deste Referencial foi utilizado, como ponto de partida, o modelo metodológico já empregado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para a avaliação da governança da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR (Acórdão 2.919/2009-TCU-Plenário e TC 033.934/2011-8). Este modelo, por seu turno, fundamentou-se na abordagem de governança apresentada por Peters (2012 *apud* ALBERNAZ, 2013). A partir desse modelo inicial, foram agregados, por meio de análise comparada, novos elementos encontrados em outras referências nacionais e estrangeiras consultadas, de modo a abranger uma variedade considerável de aspectos-chave que caracterizam a boa governança em políticas públicas. Entre as referências, destacam-se os seguintes documentos: a) *Characteristics of good governance for drug policy: findings from an expert consultation*. UK Drug Policy Commission (UKDPC), 2010; b) *The Coordination of Australian Illicit Drug Policy: A Governance Perspective*. DPMP Monograph Series. Sydney: National Drug and Alcohol Research Centre, 2010; c) *Modern Policy-Making: Ensuring Policies Deliver Value for Money*. National Audit Office (NAO), 2001; d) *A Practical Guide to Policy Making in Northern Ireland*. Office of the First Minister and Deputy First Minister. Economic Policy Unit, (2003); e) *Framework for assessing governance of the health system in developing countries: Gateway to good governance*. Health Policy Journal, 2009; f) *Integrated Governance and Healthy Public Policy: Two Canadian Examples*. National Collaborating Centre for Healthy Public Policy (NCCHPP), 2008; g) *Redes e Governança das Políticas Públicas*. Centro de Estudos Avançados de Governo e de Administração Pública (CEAG), 2013.

dos dirigentes públicos eleitos, dentre outros fatores. Assim, uma análise de governança em políticas públicas não pode ser rígida ou estanque.

Além disso, deve-se evitar o ‘problema da separabilidade’, ou seja, “a percepção de que política e administração são atividades bastante distintas, desempenhadas por esferas diferentes da sociedade e que, portanto, são regidas por lógicas diferentes” (CALMON; COSTA, 2013, p. 11). A ideia de que as iniciativas materializadas na forma de políticas públicas seriam implementadas a partir de critérios técnicos e racionais da administração pública, em um contexto de separação entre a política e a administração, não se verifica. A implementação de políticas públicas está inserida no debate sobre política, e traz consigo o problema da ação coletiva e do relacionamento entre atores independentes. Sobre as peculiaridades dessa relação Calmon e Costa ponderam (2013, p. 13):

Questões relacionadas à ação coletiva tornam-se fundamentais porque demonstram que se trata de um contexto marcado por um conjunto de atores distintos, com preferências heterogêneas, com recursos de poder distintos e assimetricamente distribuídos, e que precisam resolver seus problemas de coordenação, cooperação e comunicação. Além disso, como ressaltam vários autores, esses problemas são tratados em um ambiente marcado pela ambiguidade e incerteza, o que torna ainda mais difícil articular a ação coletiva. Embora alguns modelos possam assumir que esses atores são racionais, no sentido de que suas negociações e barganhas respondem à lógica das consequências, há outras perspectivas que entendem que são atores que processam informação de maneira idiossincrática e comportam-se muito mais em função da lógica da adequação do que dos princípios preconizados nos modelos de escolha racional.

O outro elemento fundamental é a questão da interdependência. Sem a noção de interdependência as redes de políticas públicas correm o risco de se tornar uma panaceia, um termo que se aplica a qualquer grupo de indivíduos e a qualquer política pública. Atores são interdependentes porque não podem produzir sozinhos os produtos e resultados gerados pela política pública, portanto dependem dos outros para que esses sejam gerados. Em outras palavras, os recursos financeiros, políticos e organizacionais necessários para produzir os produtos e resultados, além da informação essencial para implementar as ações preconizadas, estão distribuídos por uma ampla gama de atores e organizações dentro e fora do governo.

Por estas razões, muitas políticas públicas não seguem um ciclo uniforme e racional de planejamento, definição de implementação, avaliação e monitoramento. Algumas vezes essas fases se apresentam sobrepostas, ou não são inteiramente atendidas. O que não impede a implementação de mecanismos de governança ou que se institua formas de controle ou medição, apenas não se pode conceber um modelo único e rígido, e nem se pode aplicar indiscriminadamente um modelo de avaliação sem considerar as complexidades ínsitas à política que permeiam a definição dessas atuações do Estado. As políticas públicas são fruto de uma dinâmica de enfrentamento político, disputa de interesses, e ponderação de meios e objetivos, de modo que a sindicabilidade sobre a formulação e execução de políticas públicas devem respeitar e conhecer essas peculiaridades.

Outra publicação aprovada pelo TCU foi o Referencial de Governança para o Centro de Governo, por meio do acórdão 2.970/2015-Plenário, instituído a partir da constatação, em trabalhos de auditoria sobre a capacidade de implementação de políticas públicas, de que as instancias de coordenação intragovernamental não operam adequadamente, há baixa efetividade na articulação com os entes subnacionais, incoerência e concorrência entre políticas públicas, falta de gestão estratégica, objetivos e metas ausentes ou mal formuladas, acompanhamentos inadequados, ausência de embasamento técnico na formulação dos planos, bem como de definição de indicadores apropriados para orientar a gestão.

Segundo o TCU (acórdão 2.970/2015-Plenário, p. 02), o alcance de resultados efetivos para sociedade por meio das políticas públicas enfrenta dificuldades que demandam atuação coordenada e articulada entre os órgãos do governo federal. Deste modo, para se restaurar a confiança no governo e conduzir uma boa governança é necessária uma abordagem integrada do centro de governo, conforme experiências exitosas em outros países ao redor do mundo.

Assim, o TCU, buscando atuar de forma seletiva, de modo a aperfeiçoar a administração pública, e com base no estudo da OCDE que sinaliza o potencial das EFs “para o fornecimento de melhores políticas e programas focando nas atividades governamentais-chave de orçamento, políticas regulatórias, centro de governo e controle interno”, identificou a importância de realizar o levantamento que é objeto do Referencial de Governança para o Centro de Governo para identificar e consolidar boas práticas nacionais e internacionais afetas ao Centro de Governo. O material consultado são os estudos do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, da OCDE e da academia (TCU, acórdão 2.970/2015-Plenário, p. 05).

Foram identificados quatro mecanismos essenciais para governança de Centro de Governo: estratégia, coordenação, supervisão e transparência, para cada uma delas foram relacionadas boas práticas, que possam incrementar a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos, com base nas boas práticas aplicadas pelos modelos do Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID), Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), OCDE e países desenvolvidos. A partir dessas práticas foram elaboradas as questões para realização da auditoria para o centro de governo brasileiro³⁹ (TCU, 2016, p. 17).

³⁹ Como exemplo de auditoria em que a capacidade de governança do Centro de Governo foi analisada cita-se o acórdão 3580/2014-Plenário em que foi avaliada a estrutura de governança do Sistema de Planejamento do Poder Executivo Federal e que serviu de subsídio para o relatório sobre as Contas de Governo do exercício 2013. Nesta

Considera-se órgãos do Centro de Governo os que provem apoio direto ao chefe do Poder Executivo, incluindo os que “[...] desempenham funções centrais e governamentais transversais, como planejamento, orçamento, coordenação, monitoramento e comunicação das decisões e resultados das prioridades do governo, mesmo que não estejam dentro do Gabinete do Chefe do Executivo e não sirva a ele exclusivamente.” (TCU, 2016, p. 26). No Brasil, é composto por órgãos da Presidência da República, do Ministério do Planejamento, do Ministério da Fazenda, além do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

No Referencial o TCU reconhece que, embora as práticas atuais em muitos casos possam estar distantes de modelos e boas práticas pautadas em perspectivas de governança do Centro de Governo, espera-se que com o tempo essas funções passem a crescer e constantemente, incorporar os elementos apresentados no Referencial. Ademais, destaca que as expectativas relacionadas às avaliações não pretendem solucionar por si só os problemas identificados, mas visa contribuir para que se conheçam os eventuais problemas existentes, indicando as oportunidades de melhoria, que deverão ser aperfeiçoados no caso concreto pelos gestores responsáveis pelas funções de Centro (TCU, 2016, p. 14).

3.2.3 Trajetória de normatização da política de governança pelo Tribunal de Contas da União

No que diz respeito à disseminação do conteúdo dos Referenciais de Governança, o TCU promoveu diversos eventos congregando entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário dos entes federados, além de reuniões para apresentação dos Referenciais e dos objetivos da governança pública, constituindo a interlocução com lideranças dos demais poderes e da sociedade, conforme apresentado pelo Ministro Nardes em sua obra ‘Governança Pública: o desafio do Brasil’ (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2018, p. 248-253):

fiscalização a auditoria concluiu dentre outras coisas, pela ausência de normas, falta de definição de diretrizes de planejamento, definição não muito clara de atores e competências e a dificuldades de coordenação, demonstram que a estrutura de governança que suporta o sistema de planejamento do Poder Executivo Federal necessita de ajustes, que devem propiciar a organização das atividades de forma mais sistematizada, com a finalidade de tornar o planejamento uma atividade a ser realizada pelos órgãos de forma natural e organizada. O acórdão 1464/2015-Plenário, que apreciou a Prestação de Contas da Presidente da República, exercício 2014, mencionou a auditoria realizada acerca da utilização de instrumentos que indicam a boa governança, dentre eles o GesPública e o Modelo de Excelência em Gestão Pública. Na visão do TCU, houve reduzida disseminação desses programas e seus instrumentos, o que demonstrou o insucesso dessa atuação e a necessidade de fortalecimento do centro de governo, representado pelos órgãos que prestam apoio direto ao titular do Poder Executivo, como requisito para aprimorar o direcionamento, a coordenação e a coerência do governo. O acórdão 1644/2016-Plenário que tratou das ações de controle dos jogos olímpicos e paraolímpicos de 2016 também apreciou aspectos de governança do centro de governo. Segundo o relator Augusto Nardes na auditoria ficou claro que o planejamento do Brasil para os Jogos Rio-2016 pode ser considerado um exemplo de baixa governança do centro de governo no Brasil, em razão da baixa coordenação do desenho e implementação das ações e programas governamentais.

A Presidência do TCU sempre teve a convicção de que a probabilidade de sucesso das diretrizes estratégicas formuladas para o período (2011-2015) estava diretamente relacionada à sua disseminação entre os entes jurisdicionados, Congresso, sociedade e entidades parceiras.

Nessa linha de pensamento, o Tribunal foi bastante proativo na divulgação de seus principais projetos, especialmente aqueles relacionados à melhoria da governança, auditorias coordenadas, especialização e atuação internacional.

[...]

Foram diversas visitas realizadas a Comissões Temáticas do Congresso Nacional, a líderes partidários e a parlamentares, durante o biênio 2013-2014, com o objetivo de enfatizar que o TCU, sem se afastar de sua missão constitucional de atuar no controle da legalidade e conformidade, trabalharia cada vez mais de forma preventiva, auxiliando os gestores na adoção de medidas que evitassem, já na origem, irregularidades que se repetem em contratações públicas, como sobrepreço, superfaturamento, licitação irregular, falta de projeto básico ou executivo e inadequados estudos ambientais.

A divulgação de nossas estratégias e realizações não se limitou ao Congresso Nacional. Tínhamos o forte propósito de disseminar nossa prioridade pela melhoria do estado brasileiro também aos órgãos e entidades dos demais poderes da República, iniciando, assim, um grande pacto pela melhoria da governança pública. Para tanto, em todas as reuniões eram apresentados os resultados dos trabalhos do TCU, o esforço para a especialização institucional, os documentos referenciais de governança e a parceria com a OCDE.

[...]

No âmbito federal, depois de tantas tratativas com o governo Dilma, e, posteriormente, com integrantes do governo Temer, um passo decisivo foi dado quando o Presidente da República autorizou publicamente, em discurso proferido no dia 29.11.2016, por ocasião da entrega do Prêmio Mérito Brasil de Governança e Gestão Públicas, os gestores governamentais a se articularem com os técnicos do Tribunal para darem celeridade às medidas necessárias à edição de um normativo sobre governança.

Finalmente, com o aval do então Presidente da República Michel Temer, o TCU iniciou uma série de reuniões com os Ministros e Gestores da Presidência da República, Casa Civil, Ministério da Fazenda, do Planejamento, da Transparência e CGU. Segundo relatado na obra de Nardes (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2018, p. 363) havia receios por parte dos gestores sobre a necessidade de normativos próprios sobre governança, tendo em vista que já havia regulamentações variadas sobre os temas estratégia, liderança e controle. Além disso, preocupava-os o nível de maturidade de alguns ministérios e entidades da administração federal para se adequarem aos novos dispositivos, que poderiam ser de implementação morosa, considerando, sobretudo, a estrutura precária e o orçamento reduzido. Além disso, havia o receio de que um normativo de governança pudesse ser cobrado de maneira desproporcional por parte do TCU, prejudicando os gestores públicos que não tivessem tempo, maturação e orçamentos necessários para implementação dos instrumentos veiculados no normativo.

De acordo com autor, no entanto, os agentes do TCU enfatizaram que um bom projeto de implementação poderia respaldar os órgãos mais fragilizados, e que a governança ofereceria justamente as ferramentas necessárias para que esses órgãos chegassem à maturidade

(NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2018, p. 18). Assim, em 22 de novembro de 2017 foi realizado o evento de lançamento da política de governança pública do Governo Federal, através da publicação do Decreto 9.203/2017, fruto do grupo de trabalho dirigido pelo TCU, com base no Referencial Básico de Governança para os Órgãos e Entidades da Administração Pública, ocasião em que o Presidente e Ex-Presidente do TCU foram convidados pelo Presidente da República para assinar o ato de encaminhamento do Projeto de Lei da Governança ao Congresso Nacional (NARDES; ALTOUNIAN; VIEIRA, 2018, p. 256).

Considera-se, no entanto, que para além dos esforços de divulgação dos seus Referenciais Básicos e da interlocução com os agentes do poder executivo para construção do Decreto ou edição de Lei sobre governança, a forma com que o TCU vem obtendo maior alcance na disseminação das práticas de governança é através das suas auditorias e das determinações e recomendações que delas são advindas. Conforme será analisado no item 2.4 desse estudo, as conclusões do Tribunal em seus trabalhos de fiscalização, além de produzirem um diagnóstico da atuação dos órgãos, entidades e programas de governo, nos termos dos parâmetros eleitos pelo TCU, ainda redundam no estabelecimento de ações para as entidades fiscalizadas, muitas delas em caráter cogente.

Não são desarrazoadas as preocupações manifestadas pelos gestores do Executivo e relatadas no livro do Ministro Augusto Nardes, porquanto o TCU em suas ações fiscalizatórias já utilizava, desde 2008, os seus próprios parâmetros de governança para avaliar a atuação da administração pública, parâmetros esses que sequer eram vinculativos, vez que não estavam ainda estabelecidos em instrumentos normativos. Agora, após o Decreto 9.2013/2017, amparado em fundamentos normativos, mais ainda o TCU poderia exigir ou impor ações às entidades, e penalizar os gestores pela não concretização das medidas.

A implementação de mecanismos de liderança, estratégia e controle não são de fácil realização no âmbito de uma entidade estatal, ou mesmo de uma entidade privada. Requer planejamento, orçamento, pessoas, capacitação, estrutura organizacional e tecnológica, investimentos de tempo e recursos, e priorização. Os argumentos dos agentes do TCU de que esses mesmos mecanismos de governança permitiriam às instituições chegarem a um nível de maturidade e a uma atuação mais segura é um paradoxo. Então a implementação de mecanismos de governança se daria através de mecanismos de governança, e também resolveria a falta de recursos e de capacidade operacional? É como uma empresa que quer crescer sem investir. Ou um negócio que se quer iniciar sem capital.

Implementar os mecanismos de governança não é apenas uma questão de organização, estratégia e controle, que se promove sem maiores transtornos. As ações que compõem cada um desses mecanismos implicam diversas providências. Tome-se como exemplo a implementação de uma estrutura de gestão de riscos. Necessário se faz a criação de uma unidade interna responsável por esse processo de trabalho. Para tanto, é necessário aferir as necessidades de pessoal, de sistema, de normas, de capacitação dos agentes e até mesmo de espaço físico para essa unidade funcionar. Mas ainda não é o bastante. Num mundo informatizado o TCU vai considerar que se faz necessário que os controles sejam realizados por meio da Tecnologia da Informação, e que sobre esse sistema se imponha uma governança de TI. Os gestores responsáveis por essa unidade têm que ser capacitados e qualificados. A estratégia da atuação da unidade de controle e risco deve estar formalizada em instrumento próprio e ser do conhecimento e envolvimento da alta administração da entidade. Necessário ainda estabelecer um fluxo de trabalho para avaliação e participação dos agentes que se relacionam com o assunto, e, assim, essa complexidade de atos não pode prescindir de um esforço de pessoal, de tempo e de recursos financeiros.

Quanto aos receios do Poder Executivo acerca da cobrança desproporcional sobre a implementação de mecanismos de controle por parte TCU, com base na nova norma sobre governança, entende-se também que há pertinência. Constata-se em decisões da Corte que o descumprimento de normas programáticas ou de implementação gradual podem gerar responsabilização aos gestores públicos por omissão⁴⁰. Há entendimentos pela responsabilização do gestor por não corrigir eventuais lacunas ou omissões de seus subordinados na implementação de programas de governo, bem como quando há omissão grave no desempenho de atribuições de supervisão hierárquica. Ademais, há possibilidade de penalização pessoal do gestor em caso de não implementação de determinação ou recomendação do Tribunal.

Do mesmo modo, amparado no princípio da indisponibilidade do interesse público, de que para o gestor o agir não é uma faculdade, mas uma obrigação irrenunciável, a Corte entende que este não tem margem de liberdade, devendo pautar sua conduta naquilo que estiver

⁴⁰ Nesse sentido o acórdão TCU 222/2017-Plenário: Quando não há a prática de atos administrativos de gestão, via de regra, não cabe imputação de responsabilidade a agentes políticos, salvo se as irregularidades tiverem caráter de tal amplitude e relevância que, no mínimo, fique caracterizada grave omissão no desempenho de suas atribuições de supervisão hierárquica. Do mesmo modo o acórdão TCU 2.904/2014-Plenário: É possível a responsabilização do agente político por irregularidades durante a sua gestão desde que comprovado que este agente tenha contribuído de alguma forma para as irregularidades, ou que delas tinha conhecimento, ou, ainda, que houve alguma omissão grave de sua parte.

prescrito em lei, observando-se o princípio da eficiência. Logo quando constatada a omissão específica, que ocorre diante de expressa previsão legal que contenha obrigação de fazer em prazo determinado, ou quando a administração permanece omissa em período superior ao aceitável, conclui-se pela ilegalidade da omissão e pela responsabilização pessoal do gestor público⁴¹. O grande perigo nessas conclusões é subjetividade na compreensão sobre quando uma omissão é grave e quando não é, que fica inteiramente ao alvedrio da Corte de Contas.

Outrossim, o argumento das entidades públicas amparadas na ausência de recursos para implementação de melhorias ou para adoção de algum ato de gestão não possuem o condão de afastar a responsabilização pessoal do gestor omissor. A incapacidade fiscal alçada como argumento para não implementação de medidas impostas pelo TCU em suas recomendações ou determinações nem sempre encontram acolhida na análise do Tribunal.

Outra importante consideração sobre a implementação dos mecanismos de governança pelas entidades da administração pública se refere à inexistência de um modelo único que seja aderente à todas as entidades da administração. Como visto, para cada mecanismo disciplinado no Referencial Básico de Governança para os Órgãos e Entidades da Administração Pública (TCU, 2014a) foram elencados componentes e práticas que muitas vezes enunciam comandos genéricos que permitem uma implementação pelas entidades de variadas formas. Portanto, para o Poder Executivo ainda sobeja uma seara discricionária na definição das ações de governança a serem adotadas em cada caso, a partir da análise das peculiaridades, necessidade e capacidades de cada entidade ou programa governamental. Não obstante, isso não impedirá que o TCU analise e pondere, conforme seus critérios de auditoria, se a escolha ou o modelo adotado é o que se adequa ao que se entende por boa governança, considerando a permanência dos princípios e conceitos fluidos que permeiam essa conceituação, apesar dos esforços de delimitação.

Diante de todos esses motivos, compreende-se os receios da equipe do Poder Executivo na normatização dos instrumentos de governança, primeiramente porque sobre o delineamento deles o governo pouco teve ingerência, mas, principalmente, porque a partir de então o TCU passará a dar caráter cogente às determinações para implementação de ações na administração pública, sem que as entidades estejam capacitadas operacional e financeiramente para implementá-las, ou sem que sejam prioridades ou necessidade na visão dos gestores, mas

⁴¹ Acórdãos TCU que manifestam o mesmo entendimento: acórdão TCU 760/2015-Plenário, 1625/2015-Plenário, 3241/2013-Plenário, 2913/2012-Plenário.

correndo o risco de que os argumentos apresentados pelas entidades sejam desconsiderados pelos Ministros do TCU.

Nesse sentido, o Guia da Política de Governança Pública (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018, p. 15) editado pelo Governo Federal com o objetivo de garantir coerência, coordenação e consistência à aplicação do Decreto 9.203/2017, apresenta uma proposta mais flexível a todas essas preocupações ora relatadas. Observa-se logo no início do capítulo sobre o conceito de governança a preocupação de não se empregar o termo com uma conotação ampla, sob pena de se “deslocar a sua materialização para um plano inalcançável, transformando a governança em uma espécie de ideal inatingível, ainda que sempre desejável”.

Tratando dos mecanismos fixados no Decreto 9.203/2017, e reconhecendo que foram importados do Referencial Básico de Governança do TCU, retira-lhe o peso da carga normativa do conceito ao ressaltar que “[...] embora *não tenha maiores implicações jurídicas* para a condução da política de governança, o conceito orientou a estruturação do Decreto e *serve como ponto de partida* para a formação de um consenso mínimo do que é governança – com a indicação de um conjunto inicial de referências de boas práticas e a delimitação de um objeto” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018, p. 15).

De uma forma mais objetiva, considera que a governança compreende tudo que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade, de modo que o guia da Presidência da República parte da perspectiva estatal do tema, na criação de um ambiente institucional mais favorável à implementação dos interesses da sociedade. Segundo o documento é esse conceito mais objetivo que efetivamente orientará a implementação da governança, “[...] o qual permite fixar duas premissas importantes: i) a política é votada para as instituições públicas federais e suas ações; ii) cada órgão e cada entidade já possui um modelo próprio de governança” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018, p. 17) .

Quanto a essa segunda premissa, o Guia informa que é frequente que as instituições promovam mudanças para o aprimoramento da sua governança, para alinhar os seus objetivos aos interesses da sociedade. Isso é observado em cada revisão de processo de trabalho, reformulação de objetivos e diretrizes, reestruturação organizacional, enfim, cada ato tendente à melhoria da capacidade de atendimento da população. Assim, a ideia de aprimorar a governança nada mais é do que aprimorar a instituição para melhor atender ao interesse público (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018, p. 17).

Pela leitura das considerações e conceitos apresentados no Guia do Governo Federal, observa-se o claro intento de se ressaltar que diversos modelos de governança já existem nas instituições da administração federal, destacando que as melhorias promovidas a cada momento são ações de governança e pertence à seara de definição do Estado enquanto executor das finalidades públicas. Além disso, a definição dos interesses e das necessidades prioritárias da sociedade, que guiarão a elaboração de estratégias e metas são fruto de um complexo processo político. Cada instituição contribui para identificação e delimitação desses interesses, de modo que a escolha de quais serão tutelados pelo Estado serão elementos da arena política, no qual grupos e atores diferentes negociam a conformação do interesse público (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018, p. 19).

Percebe-se que enquanto o Tribunal de Contas da União parte de uma abordagem prescritivo-formal como um conjunto de conceitos mágicos associados à propagação e à disseminação de boas práticas, modelos e formas a serem reproduzidos, a Presidência da República parte de uma reflexão mais contextualizada da realidade complexa, múltipla e assimétrica da administração pública, considerando ainda influência da política na definição dos rumos de atuação estatal que não se encaixam em modelos pré-determinados.

Na abordagem da boa-governança propagada pelo Banco Mundial, OCDE e agora pelo TCU a efetivação das ações de governo são consideradas sob a perspectiva de um conjunto de requisitos formais que supostamente conduzem a uma efetividade governamental. Assim, conforme Nota Técnica n. 24 do IPEA, dos autores Pedro Cavalcante e Roberto Pires (2018, p.07):

Observa-se, portanto, que na abordagem da boa governança, prevalece uma forte conotação prescritiva de padrões e caminhos a seguir na direção de aprimoramento do desenho e do funcionamento do *policymaking*. Obviamente, essa opção recebe um conjunto de críticas que a posicionam como uma abordagem ingênua e um tanto quanto irrealista, a ponto de ser considerada como um conceito mágico, conforme Pollit e Huppe (2011).

Os autores, analisando os critérios utilizados pelo TCU para avaliação dos índices integrados de governança da administração pública (IIGG), destacam os problemas metodológicos que prejudicam as inferências do estudo, tais como a utilização de definições de governança restritas à realidade de corporações ou conceitos sem validade científica ou apoiadas na prática da administração; índices focados predominantemente nos serviços digitais, quando essa dimensão ainda é restrita a poucos serviços públicos; confusões nas interpretações de diversos conceitos de governança; estudo marcado por uma abordagem predominantemente prescritivo-formal, onde a ideia de boa-governança já é apresentada de forma associada a um

conjunto específico e predefinido de formas e funções governamentais; mistura de conceitos complexos e fluidos de maneira arbitrária e sem fundamentação empírico-teórico reconhecido; e, principalmente, o pressuposto de que essas dimensões eleitas são efetivamente variáveis determinantes de um desempenho e resultados organizacionais efetivos que gerem valor para a sociedade (CAVALVANTE; PIRES, 2018, p. 12).

Conforme se afirmou no início do estudo, o conteúdo da governança erigido pelo Tribunal repousa em uma noção maximizada de controle, mas quem assegura que as funções de monitoração e avaliação por si só resultam em prestações de serviço que atendam de forma mais eficaz a sociedade? Se faz necessário o aprimoramento da capacidade de ação mediante a construção de capacidades, tais como a mobilização de recursos, capacitação, desenvolvimento e aprimoramentos das articulações insterstitucionais e inovação. Uma visão centrada no controle e na tecnicidade da administração ignora que o processo de governar é eminentemente político, tanto nas relações internas ao Estado quanto nas relações Estado e sociedade.

Outrossim, o controle não é a única forma de se alcançar a accountability. A participação da sociedade e a relação interorganizacional podem fornecer elementos de transparência e compartilhamento de responsabilidades. Uma vez que a governança tem como enfoque adequar diferentes interesses e soluções a problemas complexos que o modelo burocrático não conseguia atender, é contraditório um fortalecimento do controle que não permite a flexibilidade necessária à inovação, ao experimentalismo. A governança deve ser um processo contínuo de melhorias da capacidade de atingimento dos fins sociais, e não uma fórmula estanque. Excessos de controles e responsabilização geram paralisia e acomodação, minando os objetivos centrais da governança.

Assim, pondera-se que ao invés da perspectiva prescritiva-formal, a perspectiva analítica é a que deve permear uma estratégia de investigação do funcionamento do estado, permitindo visualizar e problematizar a dinamicidade das formas de organização da atuação e sua política de governança, enquanto atuação estratégica de interação de atores, para, assim, permitir reflexões de planejamento, avaliação de resultados e necessidades de rearranjos.

Ainda do ponto de vista metodológico, a Nota Técnica do IPEA critica a aplicação do mesmo questionário de governança para instituições dos mais variados setores, incluindo os três poderes e paraestatais, instituições bastante diferentes em suas organizações, missões, estruturas e capacidades (CAVALVANTE; PIRES, 2018, p. 13). Nas palavras dos autores:

Em síntese, essas anomalias remetem à célebre frase “comparando laranjas com maçãs” e, por conseguinte, quando unificadas em um ou mais indicadores, tendem a gerar resultados inconsistentes.

Do mesmo modo, ao agregar essa variedade organizacional e, sobretudo, utilizar os mesmos parâmetros comparativos, o levantamento não leva em conta os efeitos da complexidade das características e das notórias assimetrias em termos de capacidades e recursos (humanos, financeiros, tecnológicos e de estrutura física) no funcionamento e no desempenho da administração pública brasileira. Nesse contexto, questiona-se a validade em se comparar, por exemplo, casas legislativas que possuem quadro funcional altamente qualificado e bem remunerado com instituições de ensino, que nos últimos anos sofrem com severas restrições orçamentárias.

Mais uma vez, retoma-se a conclusão de que a governança deve ser construída à luz das especificidades do meio que a circunda, dos objetivos que se almeja, das especificidades de cada ente. Para tanto, o melhor olhar pode não ser o dos órgãos de controle, mas sim daqueles que executam a função administrativa, sem prejuízo, é claro, destes executores colherem dos frutos das avaliações ou sugestões de órgãos externos e da sociedade.

Tanto a perspectiva prescritivo-formal como a analítica podem apresentar aspectos positivos e negativos. No entanto, maior risco se observa na visão prescritiva-formal em razão da eventual propagação de visões simplistas ou estereótipos que ignora a realidade sob a qual almeja transformar. Necessário se faz que as medidas de governança sejam associadas ao contexto amplo e realista da diversidade de realidades da administração e das políticas públicas. Deve-se focar a atenção nos gargalos e desafios inerente a cada órgão ou programa de governo, sobretudo porque não há estudos empíricos que comprovem que a adoção integral do receituário propagado pelos órgãos internacionais sobre governança é capaz de garantir efetividade e alcance do máximo atingimento do fim público.

Por estas razões, relevantes se mostram as inquietações sobre a atuação do Tribunal de Contas da União para o fomento e imposição de mecanismos de governança ao Poder Executivo federal, à luz da legitimidade, dos limites de controle e da separação de poderes, mas, principalmente, em atenção aos prejuízos que podem advir para o exercício da atividade administrativa, e, conseqüentemente, para a população. A seguir, serão analisados os limites de controle da atuação controladora, considerando o respeito à discricionariedade administrativa, à legitimidade da atuação estatal e o princípio da separação de poderes.

3.3 O controle da discricionariedade administrativa, separação de poderes e legitimidade

A discricionariedade se refere à margem de liberdade que remanesce ao administrador para eleger, conforme critérios consistentes de razoabilidade, um dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis perante o caso concreto, adotando a solução mais adequada à finalidade legal (MELLO, 1999, p.48). Francisco Campos reputa que:

O fundamento da discricionariedade não reside em um atributo que seja peculiar ao juízo administrativo, mas na estrutura lógica de uma certa categoria de juízos, que só podem ser formulados com referência a conceitos mais ou menos ambíguos ou equívocos, ou susceptíveis pela amplitude e indeterminação do seu conteúdo, de receberem especificações diversas, nenhuma das quais possa ter como a única possível exata ou precedente (apud MADALENA, 2016, p. 91).

Eros Grau (2006, p. 195) critica a posição tanto de Fernando Campos como de Celso Antônio Bandeira de Mello, ao entender que os dois adotam a mesma posição diante da discricionariedade, incidindo no erro de admitir a existência de conceitos indeterminados, confundindo conceito e termo e ignorando a distinção de conceito e noção. Para Grau todo conceito é determinado, compreendendo um sumo de ideias, se não for não chega a ser conceito, logo, a indeterminação não é dos conceitos, mas dos termos que os expressam. Para ele o a administração pública enquanto sujeito aplicador da norma faz uso do exercício do poder político. A discricionariedade é essencialmente uma liberdade de eleição entre alternativas igualmente justas ou de indiferentes jurídicos, porque a decisão se fundamenta em critérios extrajurídicos, não incluídos na lei⁴². Em suma, Eros Graus faz uma abordagem da discricionariedade distinta da interpretação do direito.

3.3.1 A importância da discricionariedade e sua faceta política

Há autores que reputam a discricionariedade à fluidez da expressão da lei, ou à liberdade conferida expressamente pela norma, ou mesmo aos conceitos jurídicos indeterminados (GROTTI, 2014, p. 284).

O conceito de discricionariedade para Juarez Freitas:

Pode-se conceituar a discricionariedade administrativa como a competência (não mera faculdade) de avaliar e de escolher, no plano concreto, as melhores soluções, mediante justificativas válidas, coerentes e consistentes de sustentabilidade, conveniência ou oportunidade (com razões juridicamente aceitáveis), respeitados os requisitos formais e substanciais da efetividade do direito fundamental à boa administração pública (2014, p. 24).

Ao passo em que o constitucionalismo social promoveu uma notável ampliação das tarefas a serem desempenhadas pelo Estado no plano econômico e social (BARROSO, 2013, p. 85), ao administrador despontou a tarefa de efetivamente atuar para concretização de diversos

⁴² Para o autor, “a consequência mais relevante que se extrai dessa distinção respeita precisamente ao papel a ser desempenhado pelo Poder Judiciário diante de ambas as hipóteses. Se não lhe cabe por um lado, a apreciação da decisão discricionária, por outro lhe cumpre, inquestionavelmente, manifestar-se sobre a aplicação, pela Administração, dos conceitos indeterminados.

direitos, diretamente dependentes de uma manifestação comissiva e interventiva. À impossibilidade de a lei prever todas as hipóteses de atuação da administração pública, justifica-se a discricionariedade como um poder, necessário ao desempenho das funções consagradas na Constituição Federal, uma vez reconhecida a insuficiência do positivismo exegético.

Sob essa perspectiva as ações administrativas envolvem um conteúdo progressivamente complexo, e “a necessidade de soluções expeditas e especializadas produz a transferência de competências antes atribuídas ao legislador para autoridades administrativas” (JORDÃO, 2016 p.34).

Para fins do presente estudo menos importante do que encontrar as causas do poder discricionário é reconhecer que as normas jurídicas não são capazes de prever todas as circunstâncias e hipóteses do mundo dos fatos, sendo inerente ao exercício de aplicação da norma as margens de discricionariedade ao gestor público, que exige sua devida fundamentação. Além disso, o atendimento dos fins do estado não prescinde da legítima escolha política dos meios de alcançar o interesse público. Quanto ao primeiro aspecto, Freitas (2009, p. 364-365) ressalva que mesmo aos atos vinculados se reconhece uma margem de liberdade residual, uma vez que vinculado não somente à legalidade, mas também aos princípios constitucionais fundamentais, evitando-se a falácia exegética de que as codificações seriam guias não-lacunosos para solução dos casos.

Nesse contexto, importantes são as palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello (1983, p. 9):

A lei pode descrever com absoluto rigor e precisão as situações fáticas perante as quais seja obrigatório um único, determinado e específico comportamento administrativo. Nesses casos, a atuação administrativa aparece de antemão travada, e de tal forma, que o cumprimento exato da lei e, conseqüentemente, de sua finalidade, nos casos concretos, não ensejará questionamentos.

[...]

Contudo, as hipóteses em que a disciplina legal está fixada nas condições mencionadas, são relativamente raras. É muito mais frequente, como todos sabemos, que a regra de direito modeladora do comportamento administrativo enseje ao administrador certa liberdade, isto é, que lhe confira discricionariedade. Nestes casos a Administração desfrutará de campo para decidir-se, pois a dicção da norma poderá atribuir-lhe o encargo de resolver sobre certos tópicos não decididos de antemão por ela. Assim, ora terá a Administração que decidir-se sobre se praticará um dado ato; ora terá de resolver-se sobre quando o praticará; ora terá que solucionar-se sobre que ato praticará, entre os permitidos ou impostos pela lei. Em suma: incumbir-lhe-á valorar a respeito daquilo que convém fazer para efetivamente conseguir dar satisfação ao interesse previsto na lei.

Ao exercício da atividade administrativa é imprescindível a discricionariedade, pois cabe ao Poder Executivo a prerrogativa da avaliação das necessidades, condições e meios para atingimento dos fins públicos, de acordo com as atribuições que a norma lhe confere. A

discricionariiedade deve ser utilizada pelos administradores públicos “[...] com o objetivo de identificar o espaço dentro do qual, eles podem, em um juízo de oportunidade e conveniência, determinar os meios mais eficazes para o atendimento dos mandamentos constitucionais e infraconstitucional” (HACHEM, 2016, p. 339).

Outrossim, não se pode olvidar que a margem de liberdade conferida ao gestor é desempenhada muitas vezes pela política⁴³, que essencialmente é o campo das definições por onde transitam a sociedade, os poderes, os interesses das instituições, e se constrói, de modo democrático, as soluções viáveis a serem implementadas pela administração pública.

Justamente em razão da política, e das diversas nuances e interferências inerentes ao exercício do Poder Executivo, impossível reduzir as escolhas públicas a um sistema de respostas fixas, ou a uma única solução possível ou satisfatória, sob pena de ignorar a realidade e a efetiva necessidade da sociedade no momento. Releva ponderar que a escolha da atuação administrativa é suscetível de alterações a depender das necessidades sociais, das emergências, das prioridades governamentais, da vontade geral manifestada nas urnas ou nas ruas, dentre outros fatores políticos e sociais, sendo este um campo movediço, apesar de limitado pelas leis e princípios aplicáveis à administração.

Não obstante essas nuances, o controle do poder discricionário se faz necessário sobretudo no que diz respeito à violação de parâmetros legais ou ao ordenamento jurídico como um todo. A motivação da atuação administrativa há de indicar de forma suficiente os fundamentos da juridicidade da escolha realizada, a fim de atestar a observância da legalidade e demais princípios balizadores da boa-administração. Luiz Henrique Madalena (2016, p. 46) pontua que para García de Enterría o tema central do direito administrativo é o controle da discricionariiedade. Essa importância resulta da constatação de que é por meio de tal expediente que se manifesta o Estado em todos os misteres constitucionais. Não sendo possível controlar a discricionariiedade administrativa, ao fim e ao cabo, não se poderia controlar a atividade estatal.

Assim, constatada a importância da discricionariiedade e a necessidade do seu controle, o ponto fulcral de discussões sobre o assunto advém da intensidade do controle, sobretudo considerando que, apesar de os controles favorecerem a integridade do sistema de

⁴³ A política, aqui considerada, como o terreno no qual teoria e prática são confrontados para a tomada de decisão sobre as ações concernentes ao interesse público. “Desse modo, a política é um processo de escolha com um resultado apontado ao coletivo, ao bem comum. Nesse processo de escolha, pode existir paixão, pode-se fugir à moral, etc, diferentemente do direito. Em política, não basta querer o bem comum, é necessário definir em que consiste e quais são os meios e ações adequadas para realiza-lo.” (BRAGA, 2011, p. 40).

separação de poderes, o seu excesso limita a criatividade e a capacidade de ação dos agentes do governo na consecução dos objetivos importantes para o bem-estar da sociedade (PIRES, 2009, p.148).

3.3.2 A intensidade do controle da discricionariedade e a deferência do controlador

Eduardo Jordão (2016, p. 34) em tese sobre a adaptação da intensidade do controle judicial às características da ação administrativa controlada, após a constatação da complexidade material e institucional da administração pública, analisa como adaptar a intensidade do controle judicial à complexidade da administração pública contemporânea, verificando se a intensidade do controle judicial estaria adaptada às características da ação administrativa objeto do controle. Para tanto, faz uso da análise do direito comparado, estudando a realidade de quatro países França, Itália, Estados Unidos e Canadá. Apesar do foco do estudo centrar-se no controle judicial, as suas premissas sobre a diversidade de atuação administrativa e as implicações sobre a intensidade do controle podem ser emprestadas como parâmetro para discussão sobre a intensidade do controle externo da administração pública.

O estudo analisa o pressuposto de que haveria relações tendenciais entre a suposta natureza de uma decisão administrativa e a intensidade do controle⁴⁴.

São elas: sobre questões juridicamente sensíveis, há uma tendência à aplicação de um controle judicial não deferente; sobre questões tecnicamente complexas ou de natureza política, há uma tendência à aplicação de um controle judicial deferente (JORDÃO, 2016, p. 57).

Os motivos para se compreender esses modelos residem na presunção de o controle não deferente de questões sensíveis ao controle judicial é uma forma de proteção de direitos ou estado de coisas particularmente valorados pela sociedade, bem como os tribunais possuem maior expertise jurídica a questões dessa natureza. As razões para um controle deferente nos assuntos políticos⁴⁵ e tecnicamente complexos residem, no primeiro caso, em razão da maior legitimidade democrática do Executivo, além de ter por efeitos benéficos a ampliação da transparência e responsabilidade das autoridades em relação às opções que realiza. No segundo

⁴⁴ Os vínculos tendenciais utilizados pelo autor estão fundamentados em análises institucionais comparativas que buscam alocar poder decisório para a instituição pública mais bem adaptada a toma-la. A relevância de uma análise institucional comparativa no contexto de controle de atos administrativos deve-se ao fato de que a realização do controle pode implicar a usurpação de competências.

⁴⁵ O autor Eduardo Jordão sustenta em sua tese que as autoridades administrativas promovem decisões políticas, ou, ao menos, quase políticas (JORDÃO, 2016, p. 81), posicionamento este que também é adotado para fins do presente estudo.

caso, a deferência se justifica pela presunção de maior expertise das entidades administrativas ou reguladoras.

A tese defendida pelo autor é a de que “há uma pluralidade de formas e de graus em que a intensidade do controle judicial pode ser adaptada à complexidade da administração pública contemporânea, não sendo nenhuma solução abstratamente superior às demais” (JORDÃO, 2016, p.653). A determinação da intensidade do controle envolve uma série de considerações subjetivas, a ponderação de diferentes finalidades do direito administrativo, do direito e também dos tribunais e demais atores envolvidos na decisão administrativa.

As soluções tendenciais inicialmente apresentadas, não são impositivas ou necessariamente superiores, podendo haver situações em que se apliquem modelos de controle diferente dos ali propugnado (JORDÃO, 2016, p.655-656). E isso decorre de alguns aspectos. O primeiro deles é a complexidade administrativa que impõe dificuldades para se identificar a natureza da decisão administrativa controlada, vez que marcada por uma multiplicidade de aspectos substanciais. O próprio raciocínio sobre a natureza da decisão costuma mesclar considerações à própria atividade em que a decisão se insere. Uma decisão que envolva alocação de recursos para determinada política pública pode ser considerada uma questão sensível, ao mesmo passo que para outros pode ser considerada uma questão política. O segundo aspecto reside na fundamentação das soluções veiculadas nas relações tendências. Nas questões sensíveis a não deferência se volta para a preservação da licitude do agir político, nas questões políticas a deferência se justifica pela legitimidade democrática, nas questões técnicas a preocupação com a eficiência técnica e administrativa, mas pode ocorrer que essas justificativas estejam presente de forma diferente nas diversas situações. Em terceiro lugar, as relações tendenciais podem não prevalecer em razão das funções características de cada Tribunal. As relações tendenciais levam em conta as características usuais dos tribunais e das autoridades administrativas, mas havendo modificação desse cenário em um dado caso concreto as soluções devem ser repensadas.

A contribuição do trabalho do autor reside não só na apresentação dos diversos modelos utilizados em países de culturas jurídicas distintas e suas consequências, mas também para demonstrar que não é possível identificar uma solução específica ou ideal. Justamente por isso, o como e o quanto da adaptação do controle dependem de escolhas políticas. Tanto uma postura de maior deferência do controle como a adoção de um controle mais acentuado trazem consequências administrativas e sociais não negligenciáveis.

Aqui, releve destacar a importância de não se entender a deferência para com as escolhas administrativas como algo que tolhe o controle ou fere o Estado Democrático de Direito. Deferência há de ser compreendida como um esforço de respeito às opções de cada um dos poderes políticos em suas respectivas áreas de competência.

A administração pública busca atender o interesse público, esta é uma noção indeterminada, mas, conforme Gabardo (2017, p. 99), citando Gerhard Colm, “a flexibilidade conceitual do interesse público é uma hipótese vital para a existência de uma sociedade plural. Sua indeterminabilidade é típica de uma república democrática”. O interesse público exige um debate político e um posicionamento institucional típico de uma realidade democrática consistente, logo, a ambiência necessária para sua definição e meio são os Poderes Legislativo e Executivo.

Vanice Regina Lírio do Valle e Nadja Lídio do Valle M S Hime Masset (2019, p.416) ao tratarem das experiências norte-americanas na aplicação de critérios de deferência judicial expõem:

Deferência, na experiência narrada, não envolve subtrair a matéria da apreciação judicial, mas orientá-la a partir de uma posição que tem em conta, que respeita a escolha administrativa como algo que não decorre, por princípio, do subjetivismo mal-intencionado, ou da maldade intrínseca do agente público. Para os defensores, em terras norte-americanas, dos precedentes indicados, isso é a materialização correta de um ideário de equilíbrio e harmonia entre poderes – o que não desqualifica, a priori, a escolha deste ou daquele, mas que lhes confere maior grau de persuasão, e a partir dela, deferência, conforme se tenha melhor observado o atendido o dever de fundamentação.

O imaginário brasileiro, sobretudo após os inúmeros escândalos de corrupção enfrentados ano a ano, é permeado pelo sentimento de que o Poder Público age mal, que o modelo permite e alberga meios para corrupção. Esse sentimento impulsiona posturas institucionais que ampliam o controle sobre atos da administração, como isso fosse o bastante e único meio de se promover maior lisura na gestão de recursos públicos.

A intervenção na formação das escolhas públicas seja pelo controle exercido pelo Poder Judiciário, seja pelo controle do Tribunal de Contas da União, provoca sérias e pertinentes dúvidas sobre a legitimidade para reformular a decisão administrativa. O que se verifica é um quadro de permanente tensão, que gera atrasos e dificuldades nas entregas administrativas, prejudicando, inclusive, a efetividade.

A clara opção constitucional em favor da positivação de um extenso rol de direitos fundamentais dotados de eficácia imediata suscita o debate em torno dos fins da ação pública. Não obstante essa tendência, tem-se de há muito negligenciado o estudo em relação ao modo de formação das escolhas que a presidem.

Por outro lado, a intervenção judicial é frequentemente alvo de dúvidas quanto à sua legitimidade para formular ou reformular a decisão administrativa ou legislativa. O resultado desse quadro institucional é uma permanente tensão entre estes agentes, convertendo-se numa disputa de prioridades, com cada estrutura de poder reivindicando legitimidade para agir cada qual pretendendo ver prevalecer sua própria opção ou interpretação, o que induz um risco de paralisia ou desestruturação da ação pública” (VALLE; MASSET, 2019, p. 419).

A preocupação sobre o aumento do controle administrativo é apresentada também por Bruno Meyerhof Salama e Julaina Bonacorsi de Palma (2016, p.456):

Quando a balança se desequilibra e pende para o controle em excesso, temos um cenário de deslocamento de competências administrativas para os controladores, os quais passam a exercê-las como se gestores públicos fossem. Exatamente porque os controladores não são eleitos, coloca-se também um problema de legitimidade das decisões de políticas públicas, dispêndio orçamentário, organização administrativa, regulação, fomento e qualquer outra manifestação da função pública. Ainda, corre-se o risco de a Administração Pública se tornar refém dos controladores, de tal modo que a preferência da interpretação de uma norma tipicamente de direito administrativo passaria a ser dos controladores; toda e qualquer interpretação discrepante, ainda que legal, seria extirpada do sistema. A Administração é paralisada. Alguns dirão que se trataria de um tipo de ditadura, ainda que com aparência de legalidade porque estruturada no âmbito da burocracia judicial. É um pouco de exagero, mas não é de todo falso.

A solução para esse impasse é reconhecer a deferência como uma postura que privilegia a legitimidade e a separação de poderes, estabelecendo critérios para a incidência coerente de controle para atuação da administração. Como visto nas menções sobre a tese do Eduardo Jordão (2016) a definição da intensidade de controle não é tarefa fácil e não há um modelo ideal, outrossim, também não é objeto do presente estudo apontar um parâmetro para definição de quando a deferência deve ser adota pelo ente controlador. Não obstante, em alguns casos a violação às competências administrativas são mais visíveis e demonstráveis, e, porque não dizer, gravosas, e interferem mediante comandos cogentes na esfera de atuação da administração, sob pena de penalização, e é sobre essas situações que reside as preocupações que originaram o presente estudo.

3.3.3 Consequências do aumento do controle da discricionariedade e as alterações promovidas pela Lei 13.622/2018 na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro – Decreto-Lei 4.657/1942 (LINDB)

Apesar da grande atenção que tem sido devotada à limitação da discricionariedade, PIRES (2009, p. 153) alerta que procedimentos legais de controle e supervisão de burocracias reduzem de fato os níveis de discricionariedade, porém também indicam que “[...] o remédio pode ter sido tão ruim, senão pior, do que a própria doença”, ao informar estudos que

documentam que a redução da discricionariedade decorrentes dos controles comprometeram a capacidade de organização do setor público de desempenhar tarefas, uma vez que os processos administrativos se tornaram mais complexos e lentos, impossibilitando o funcionamento efetivo.

No mesmo sentido, ressalta Floriano de Azevedo Marques Neto (2010, p. 03) que se deve buscar como meta a estruturação de um sistema de controle eficiente, aproximando o poder político dos seus destinatários, sem, no entanto, engessar a máquina administrativa, devendo-se evitar que o excesso de regras e procedimentos, e a sobreposição de controles acabe por constituir um entrave ao bom funcionamento da administração.

Outro problema decorrente do aumento da intensidade de controle do TCU são os efeitos gerados aos administradores públicos⁴⁶. É sabido que as deficiências no setor público são congênitas; que o aumento nas atribuições do Estado não acompanhou o aumento na obtenção de receitas; que em muitas áreas o servidor público não recebe a devida capacitação, ou mesmo que em alguns órgãos e entidades o provimento de mão-de-obra sequer foi realizado a contento. Não obstante, aos administradores públicos pessoalmente considerados são atribuídas pelo TCU as responsabilidades para sanar o que muitas vezes são deficiências estruturais na administração pública, ou a promover ações que ultrapassam a sua competência decisória, operacional ou política, gerando um temor, paralisia ou, no mínimo, transtornos organizacionais nas instituições públicas e pessoas que dela fazem parte.

Jordão (2014, p. 228) alerta também que sendo a atuação sancionatória do TCU incidente sobre os gestores públicos individualmente considerados, gera-se um incentivo claro a que eles admitam o controle prévio do órgão fiscalizador, no que o autor chama de “instinto de autopreservação”, arrematando que além do medo da penalização, “[...] a propensão dos administradores para aceitar o controle prévio pode decorrer de receio de danos reputacionais” causados por uma eventual sustação posterior de atos, licitações ou contratos sob o argumento de ilegalidade.

Outrossim, com receio de que venham a ser penalizados com aplicação de multas ou imputação de prejuízos ao erário, é comum que os administradores acatem e tentem promover as determinações e recomendações na forma como estabelecida pelo Tribunal, muitas vezes sem a reflexão necessária sobre a pertinência da escolha da ação administrativa pela Corte

⁴⁶ O aumento da intensidade do controle gera o temor do administrador “em motivar adequadamente suas decisões e ver os motivos voltarem contra si pelas mãos do controle externo”, o que desestimula e fragiliza a permanência de políticas públicas estruturadas, pelo que se verifica a ausência de incentivos ao planejamento e à racionalidade nas escolhas públicas (VALLE; MASSET, 2019, p. 420).

de Contas. No tópico a seguir serão apresentadas as considerações sobre a atuação do TCU em fiscalizações operacionais e as penalidades passíveis de aplicação aos gestores públicos, mas antes, é necessário fazer uma breve incursão sobre as alterações promovidas na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro que se tiveram por mola propulsora os desafios e as inseguranças causadas pelo desmedido controle dos atos da administração pública.

O Projeto de Lei que embasou as alterações promovidas pela Lei 13.622/2018 na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro – Decreto-Lei 4.657/1942 (LINDB) teve origem em reflexões suscitadas pelos professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto, redatores do projeto, decorrentes da análise crítica do controle da administração pública (PALMA, 2018, p. 01). Juliana Bonacorsi de Palma referencia os principais impasses que o projeto de lei se endereça:

1. Princiologia na estrutura do controle: as pesquisas apontam que, não raro, controladores reputam a decisão administrativa válida ou inválida com base em princípios ou conceitos jurídicos indeterminados. Trata-se de um modo decisório potencializado pela larga presença de princípios nos textos legais, bastando mencionar o exemplo da Lei de Improbidade Administrativa, cujo art. 11 tipifica os atos de improbidade que atentam contra os “princípios da Administração Pública”.
2. A motivação tende a não considerar as consequências concretas da decisão controladora: no geral, os controladores adotam uma visão deliberativa limitada ao caso concreto – a casuística –, que não considera os impactos da decisão específica, ou do conjunto decisório, sobre a gestão pública em termos de custos, tempo, legitimidade, eficácia da política pública e isonomia perante os demais cidadãos. Nessa linha, o sistema de controle é insensível aos obstáculos e às reais dificuldades do gestor.
3. As decisões administrativas são meramente provisionais: na medida em que atos, contratos, processos administrativos e grandes decisões de políticas públicas sujeitam-se a amplíssimo controle – sem claras balizas sobre o cabimento e a intensidade do controle –, as decisões administrativas assemelham-se a uma “primeira tentativa”, cuja deliberação final depende do aval do controlador.

As alterações promovidas na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro visam conferir maior segurança jurídica na aplicação de normas e princípios, com o objetivo de reduzir a ingerência das instâncias controladoras no desenho da atuação pública. A lei tenta impor uma atividade mais responsável por parte dos órgãos de controle, contribuindo para o seu aperfeiçoamento, por meio de novas balizas interpretativas.

Para Eduardo Jordão (2018, p. 65), apesar de comumente associada à segurança jurídica, a Lei 13.622/2018 veio contribuir para o aprimoramento da gestão pública nacional, mediante o enfrentamento de um obstáculo pouco discutido, que é o gargalo jurídico, que tem gerado ineficiências gerenciais importantes. Para o autor, a idealização do direito, que conduz a um pensamento irrealista como o da completude do ordenamento jurídico, ou da suposição de que sempre é possível identificar, a solução específica determinada pelo direito para qualquer problema social é socialmente problemática. Essa supervalorização do direito, na medida em

que afasta soluções igualmente possíveis em uma outra leitura razoável das normas, minimizam o que experiências não jurídicas que podem trazer de benefícios para gestão pública.

Para os gestores públicos e as instituições administrativas, esta cultura jurídica *idealizada e irrealista* consiste num grande problema. Encarregadas de interpretar o direito para aplicá-lo ao caso concreto, veem-se posteriormente submetidas ao controle realizado por outras instituições. Como, a despeito da teoria em contrário, o direito é frequentemente indeterminado, não é raro que os órgãos de controle possuam interpretações diferentes da do administrador a propósito de qual seria a solução específica a ser adotada em determinado caso. E, com base nesta teoria idealizada e irrealista, mesmo que a interpretação da administração tenha sido razoável, acham que há espaço para anulações, suspensões, punições e repressões.

Para Marçal Justen Filho (2018, p. 15), as inovações na LINDB destinam-se a reduzir certas práticas que resultam em insegurança jurídica no desenvolvimento da atividade estatal. “A finalidade buscada é reduzir o subjetivismo e a superficialidade de decisões, impondo a obrigatoriedade do efetivo exame das circunstâncias do caso concreto, tal como a avaliação das diversas alternativas sobre um prisma de proporcionalidade” (JUSTEN, 2018, p. 15).

A ênfase na motivação qualificada das decisões que anulam atos da administração e a necessidade de se analisar os efeitos práticos, e a indicação expressa das consequências jurídicas previstas nos art. 20 e 21 não são constrangimentos aos controladores, mas antes, anseios que necessitam de resposta em função da decisão que será tomada. Essas inovações normativas permitem o diálogo institucional e uma comunhão de perspectivas entre o gestor público e controlador.

Conforme Egon Bockmann Moreira e Paula Pessoa Pereira (2018, 243) “parâmetros de segurança jurídica em uma perspectiva geral e de previsibilidade e estabilidade jurídica, sob o ângulo mais específico, são exigidos da atuação do Estado de Direito, em qualquer de suas manifestações decisórias”. Por isso, as inovações trazidas pela LINDB são um reconhecimento da urgência de se pensar sobre os limites de controle, sobre a coerência, transparência e melhor interação entre controladores e controlados para que as ações públicas sejam mais estáveis.

3.4 As determinações e recomendações do Tribunal de Contas da União em matéria administrativa

A competência para promover fiscalização e controle não pressupõe, necessariamente, a competência para emitir comandos vinculantes à autoridade ou entidade

fiscalizada ou aplicar sanções. Estas consequências precisam estar expressamente previstas em lei.

Especificamente com relação à previsão de aplicação de sanção por parte do Tribunal de Contas da União, a Constituição Federal prevê no art. 71, VIII a competência para aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano acusado ao erário. No inciso IX, a Constituição estabelece que compete ao TCU assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade.

Por sua vez, a Lei n.º 8.443/92 que institui a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, prevê a aplicação de multa aos responsáveis por contas julgadas irregulares que resultem ou não em débito; por ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; por ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado danos ao Erário; por não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, de diligência do Relator ou decisão do Tribunal; por obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas; por sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal; e por reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

3.4.1 Efeitos sancionatórios das decisões do TCU

Rosillo (2016, p. 322-324) classifica as competências do TCU em dois grandes campos: um no qual exerce jurisdição direta, quando toma decisões e medidas que direta e imediatamente atingem seus jurisdicionados, e jurisdição indireta⁴⁷, quando, ao contrário, o TCU não constitui ou desconstitui direitos e deveres aos seus jurisdicionados e não age impositivamente. O espaço de jurisdição direta permite que as decisões do TCU assumam a forma de atos sancionatórios e atos de comando. Na jurisdição indireta reside as competências para levantar dado e produzir informações, editar normas, formular orientações gerais e representar. Por esta razão, para o autor, as atribuições de jurisdição direta só poderão ser

⁴⁷ Nestes casos para que o produto resultante das atividades do TCU possa produzir efeitos constitutivos ou desconstitutivos de duas uma: ou as circunstâncias do caso permitem que em um outro momento o próprio TCU possa se utilizar de mecanismos abarcados na sua jurisdição direta, ou o TCU se vale de informações ou provocações a outros órgãos que mediante cooperação, poderão atuar com efeitos impositivos.

exercidas em matérias estritamente financeiras, única e exclusivamente mediante controle de legalidade (ROSILHO, 2016, p. 335).

Isso porque o inciso VIII do art. 71 quando conferiu ao TCU atribuição para aplicar sanções, expressamente disse que a ele caberia “aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei”. O dispositivo claramente repetiu o modelo constante das Constituições anteriores, utilizando as expressões legalidade e ilegitimidade, e despesas e contas. A legislação historicamente associou o exercício de toda e qualquer competência e atribuição do TCU (jurisdições direta e indireta) à realização de legalidade exclusivamente em matéria financeira. Associar a prática de atos sancionatórios e atos de comando para quaisquer matérias, inclusive as de cunho operacional⁴⁸, por meio de quaisquer parâmetros de controle transformaria o TCU “em instância revisora geral da administração – não só federal, pois a regra é que a jurisdição da Corte de Contas se estenda a outros entes federativos na hipótese de virem a receber recursos da União” (ROSILHO, 2016, p. 336).

Deriva dessas conclusões o seguinte entendimento do autor (ROSILHO, 2016, p. 337):

O texto constitucional, quando genericamente previu no caput do art. 70 as fiscalizações operacionais e os parâmetros legitimidade e economicidade, o fez para alargar o campo de jurisdição indireta do TCU, ou seja, para ampliar suas possibilidades de controle quando do exercício das atribuições nele inseridas. Ao agir nesse campo – no qual não constitui ou desconstitui direitos ou deveres a quem quer que seja – o Tribunal está legitimado, sim, a adentrar em matérias típicas da administração pública, a desenvolver análises de custo/benefício, a aferir a qualidade dos gastos da União, a avaliar a capacidade do Executivo para implementar objetivos de políticas públicas, a avaliar a qualidade de regulação editada por entes regulares.

A Lei Orgânica do TCU, em seu art. 58, autorizou a prática de atos sancionatórios em descompasso com a Constituição Federal, na medida que ampliou as hipóteses de incidência da sanção e os parâmetros de controle. Permitiu ao TCU aplicação de pena não somente para ilegalidade e ou ilegitimidade de gastos e despesas, mas para qualquer ato praticado com grave infração à norma legal ou *regulamentar* de natureza contábil, financeira, orçamentária, *operacional e patrimonial*. Ampliou a possibilidade de pena para os casos de obstrução ao

⁴⁸ Segundo o autor: o texto constitucional, quando genericamente previu no caput do art. 70 as fiscalizações operacionais e os parâmetros legitimidade e economicidade, o fez para alargar o campo de jurisdição indireta do TCU, ou seja, para ampliar suas possibilidades de controle quando do exercício das atribuições nele inseridas. Ao agir nesse campo – no qual não constitui ou desconstitui direitos ou deveres a quem quer que seja – o Tribunal está legitimado, sim, a adentrar em matérias típicas da administração pública, a desenvolver análises de custo/benefício, a aferir a qualidade dos gastos da União, a avaliar a capacidade do Executivo para implementar objetivos de políticas públicas, a avaliar a qualidade de regulação editada por entes regulares, etc.

exercício de inspeções e auditorias, sonegação de informações, não atendimento de diligência do relator, e reincidência de descumprimento de determinação do Tribunal. Além disso, permitiu a ampliação de parâmetros, para penalidades no caso de constatação de práticas de gestão *ilegítimo e antieconômico*. Vários questionamentos podem surgir do rol de hipóteses de sanção dispostos no art. 58 da LOTCU. Poderia o Tribunal punir sem prévia infração à lei? É possível a aplicação de penalidade sem tipificação legal? É possível penalizar o gestor público pela não observância de decisão do Tribunal que adentra na escolha discricionária administrativa, quando sua atuação não violou a ordem jurídica, mas foi preterida pela conduta considerada mais efetiva por parte do Tribunal?

Tão relevante quanto investigar o alcance ou ampliação das competências constitucionais e legais do TCU, se mostra perquirir sobre a legitimidade de proferir atos de comando e imputação de penalidade em matérias relacionadas aos aspectos operacionais e de gestão pública quando não se verificar violação legal, apreciados pelo TCU com base em parâmetros de valor ou princípios abstratos.

Portanto, analisando a problemática relativa à possível aplicação de penalidade ao gestor público em razão do não cumprimento de decisões do TCU, o cerne da discussão se prende tanto à eventual inexistência de amparo legal para sanção, quanto à avaliação sobre a legitimidade e adequação de emissão de comandos, passíveis de pena quando do descumprimento, quando estas adentram em análise de mérito administrativo.

Quanto à análise sobre a legitimidade normativa da previsão de sanção, relevantes são as contribuições do professor Rosilho quanto à inexistência de sustentação constitucional para as normas que ampliam a possibilidade de aplicação de pena fora dos casos previstos no art. 71, VIII da CF88. Partindo-se dessa assertiva, mas também observando a problemática por outro viés, entende-se que a ilegalidade de aplicação de pena por descumprimento de decisões do TCU deriva da ilegitimidade de TCU emitir comandos cogentes em matéria administrativa para as entidades da administração pública.

O produto dos trabalhos de fiscalização do Tribunal deve resultar em opiniões qualificadas sobre temas em geral, inclusive os de natureza administrativa, traçar diagnósticos e analisar a gestão escorado em parâmetros técnicos e neutros, fornecendo um olhar singular e imparcial. Utilizando-se do seu quadro especializado e multidisciplinar, investigar em profundidade as nuances da atuação estatal, e auxiliar os poderes na definição de estratégias para otimizar as práticas administrativas dando mais eficiência às funções de Estado. No entanto, emitir determinações para impor as melhorias que entende necessárias, comandar os

ajustes que entende pertinente, sem que a situação verificada configure uma ilegalidade ou malversação de recursos público ultrapassa os limites de sua competência.

Vislumbrando a possibilidade de melhorias para administração, incumbi-lhe dar ciências aos órgãos e entidades capazes de implementá-las, sob forma de sugestão, bem como ao Poder Legislativo, que, por meios democráticos e legítimos poderá institucionalizá-las através da criação de lei. No entanto, não é o que hoje acontece. As oportunidades de melhorias são diretamente comandadas pelo TCU às entidades fiscalizadas, sobretudo aos gestores públicos, que podem ser penalizados pelo seu descumprimento.

Entretanto, além da Constituição permitir a penalização somente nos casos de ilegalidade de despesa ou ilegitimidade de contas, o inciso VII determina que, se verificada ilegalidade, compete ao TCU assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei. Aqui estaria uma oportunidade de incluir a possibilidade de apenação pelo descumprimento, mas não foi a opção constitucional. Mesmo a sustação de efeitos somente foi atribuída competência ao TCU para sustar os atos administrativos, mediante a obrigação de comunicar essa decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal. Quanto aos contratos, a sustação deve ser adotada pelo Congresso Nacional, cabendo ao TCU decidir a respeito somente na inação daquele. Logo, da análise das competências previstas não há qualquer dispositivo que permita inferir pela competência para o TCU emitir comandos ao Poder Executivo com força vinculante, sob pena de sanção, em matéria administrativa.

Observe-se que com a competência prevista no art. 58 da LOTCU de penalizar o gestor que descumpra decisão do Tribunal, caso este pretenda sustar os efeitos de contrato administrativo, desnecessário até mesmo solicitar essa providência ao Congresso Nacional. Para tanto, bastará emitir determinação à entidade para que suste o contrato sob pena de multa, que esta certamente sustará os efeitos do contrato. Essa realidade hoje é amplamente verificada no âmbito do Tribunal, e diversas são as obras paralisadas ou políticas públicas estancadas em razão de determinações da Corte de Contas.

3.4.2 Os efeitos e a (in)existência de diferenças das determinações e recomendações

Para análise aprofundada sobre o modo como as decisões cogentes são realizadas pelo Tribunal aos entes da administração pública, necessário uma breve pausa explicativa para

demonstrar, segundo o TCU, a diferença (se é que existe), dos tipos de comando direcionados à administração pública decorrentes dos trabalhos do Tribunal: determinação e recomendação.

Segundo entendimento reiterado em diversos acórdãos⁴⁹, a partir dos quais a própria Corte afirma ter se firmado uma jurisprudência, as recomendações expedidas pelo TCU têm caráter informativo, colaborativo e não coercitivo, não impondo, portanto, qualquer sucumbência aos seus destinatários. Justamente por não decorrer sanção, compreende a Corte inexistir interesse recursal para a entidade fiscalizada em desconstituir as recomendações. As determinações, por outro lado, são impostas quando a Corte verifica violação legal, caso em que o seu descumprimento enseja responsabilização pessoal do gestor público.

No entanto, excepcionando a própria uniformização jurisprudencial, em decisão do Plenário relatada pelo Ministro Bruno Dantas, foi ressalvada que a aplicabilidade desse entendimento deve ser analisada em cada caso concreto. Conforme o voto do relator:

Quanto ao cabimento de recurso contra recomendações, registro que, no meu entender, não é absoluta a regra de que deliberações desse tipo não geram sucumbência à parte e não ensejam pretensão recursal. A aplicabilidade desse entendimento deve ser analisada a cada caso concreto, conforme verificado e proposto pela Serur quando de seu primeiro pronunciamento nos autos, no exame de admissibilidade cujas razões foram por mim acolhidas. De qualquer forma, cabe esclarecer aos recorrentes que, de maneira geral, as recomendações exaradas pelo TCU, a exemplo daquelas constantes do acórdão recorrido, assemelham-se a orientações e diretrizes, desprovidas de caráter impositivo, e são, por isso, incapazes de alcançar a esfera jurídica do jurisdicionado. Elas não geram sucumbência, razão pela qual, na maior parte das vezes, não são suficientes para preencher o pressuposto do interesse recursal (TCU, Acórdão 2.533/2015-Plenário).

Essa consideração foi reiterada no recente acórdão 2.242/2019-Plenário e traz sérias dúvidas sobre a sua futura aplicação pela Corte. Será que a afirmação diz respeito somente à possibilidade de interposição recursal em face de recomendações, ou, na sua literalidade, a recomendação poderá passar a ser interpretada como ensejadora de sucumbência?

Além dessa problemática, o TCU afirma que, ainda que a recomendação não possua força cogente, mas considerando que objetiva o aprimoramento da gestão pública, deve ser estabelecido e monitorado o prazo para o seu cumprimento, e a não implementação da medida no limite temporal estabelecido deve ser devidamente justificada mediante a apresentação de razões circunstanciais específicas.

Importante registrar que no julgamento do acórdão 8.528/2017-Plenário que tratava de recurso de entidade do Sistema S contra acórdão do TCU que continha recomendações com caráter de determinações, o Ministro Relator reconheceu que “de fato, há julgados isolados

⁴⁹ Por exemplo os acórdãos 2.242/2019-Plenário, 1.913/2019-Plenário, 8.528/2017-Primeira Câmara, 600/2019-Plenário, 1.131/2009-Plenário.

desta Corte em que, por especificidades extraordinárias, o cumprimento de recomendação foi analisado como se determinação fosse, por gerar sucumbência. Essa não é, porém, a jurisprudência dominante”.

Em outra ocasião, no acórdão 1.171/2014-Plenário restou consignado que as recomendações, embora não sejam de cumprimento obrigatório, não podem ser desconsideradas pelo gestor, sem justificativa adequada, também sob pena de responsabilização. Esse entendimento constou também da fundamentação do recente acórdão 600/2019-Plenário, oportunidade em que se informou que o Tribunal tem incorporado às suas deliberações a dinâmica de formular determinações com o objetivo de que sejam corrigidas as irregularidades detectadas em face da afronta ao arcabouço normativa, e, por outro lado, quando os atos a serem adotados pelos gestores são discricionários, o Tribunal formula recomendações.

Portanto, conjugando os posicionamentos apresentados pela Corte, que em muitos casos apresenta comportamento contraditório, pode-se resumir que o TCU adotou a dinâmica de realizar recomendações que adentram na escolha discricionária do gestor, num caráter colaborativo e, num primeiro momento, não coercitivo, mas, a não apresentação de justificativa sobre a sua implementação, ou, a depender da análise de cada caso, a sua não observância, podem gerar responsabilização. Ora, neste cenário, a recomendação passa sim a ter caráter cogente e a administração pública passa a ter a intervenção direta do controle externo em suas escolhas administrativas, de modo que a sugestão da Corte passa ter caráter cogente, sob pena de multa ao gestor responsável.

Um exemplo da ingerência do TCU em aspectos discricionários de escolha da atuação administrativa pode ser visualizada no julgamento do acórdão 1.913/2019 que apreciou embargos de declaração opostos em face do acórdão 688/2019-Plenário sobre levantamento de auditoria realizado no Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) , no Banco do Brasil S.A., operador do FCO, e na Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), gestora do mencionado fundo, com vistas a identificar possíveis ações que burocratizam e retardam as operações de concessão de crédito com recursos do fundo pelo Banco do Brasil.

Uma das recomendações estabelecidas pelo TCU no acórdão 688/2019-Plenário foi a implementação de um sistema informatizado para a gestão dos recursos do FCO pelo BB. Em recurso, a instituição financeira argumentou que o cumprimento da recomendação fica sujeita ao juízo de oportunidade e conveniência, e de custos e benefícios, além disso, não haveria previsão legal obrigatória para implantação de um sistema informatizado exclusivo para gestão

do FCO pela instituição financeira gestora. Ademais, destacou que essa solução informatizada envolve decisão gerencial, no plano da discricionariedade, na medida em que os controles e a gestão desejada sobre os recursos do FCO podem se dar por outros meios que não apenas por um sistema informatizado exclusivo, a exemplo da forma documental e rotinas informatizadas em sistemas já existentes no Banco do Brasil.

O TCU, refutou os argumentos do Banco do Brasil, fundamentando a obrigação de implementação de sistema informatizado exclusivo para a gestão da concessão de crédito com recursos do FCO na previsão legal que estabelece a competência do Banco para gestão operacional dos recursos do FCO, entendendo que a implementação do sistema se enquadra nessa competência ordinária do Banco do Brasil.

A que ponto pode chegar a ingerência na escolha pública, supostamente fundada em lei? O só fato da previsão legal de competência para determinada instituição promover atos de gestão, fundamentou a possibilidade de o TCU determinar *de que forma* aquela gestão será exercida? Neste caso, através de sistema informatizado exclusivo, mas, e os outros modelos de gestão já adotados pela instituição, por acaso violam a lei? A lei previu a competência para gestão, mas não disciplinou como a gestão deve ser realizada. Caberia ao TCU determinar o modo específico de exercer essa competência? Outrossim, é razoável supor que o Banco do Brasil, enquanto instituição financeira de grande porte, possua diversos sistemas informatizados para concessão, administração e recuperação de crédito, e, sendo o FCO um dentre os vários *fundings* geridos pela instituição, é razoável compreender que a análise sobre a conveniência, oportunidade, retorno econômico-financeiro e capacidade operacional lhe sejam exclusivos para determinar o modo de aprimorar a gestão do FCO.

Ressalte-se que não apenas este, mas também outros aspectos que adentram na discricionariedade da entidade foram objeto de recomendação nesse acórdão, mas para fins de mínima exemplificação, elegeu-se apenas essa matéria. Neste caso o comando foi feito à instituição fiscalizada por meio de recomendação, que, como regra geral, segundo o entendimento uniforme da Corte, não imputa responsabilização do gestor. Porém, conforme ressalvado, julgados recentes já relativizaram essa regra, abrindo margem para aplicação de pena em razão do seu descumprimento.

No que tange ao que a Corte de Contas entende por determinações, estas são proferidas com o objetivo de que sejam corrigidas as irregularidades detectadas em face de afronta ao arcabouço normativo, e são de cumprimento obrigatório por parte dos responsáveis, de modo que o seu atraso ou descumprimento devem ser justificados e comunicados, sob pena

de responsabilização⁵⁰. Aqui, reside também a problemática da interpretação do que é violação legal. Como visto no exemplo acima, a mera atribuição de competência a uma entidade, fundamentou o entendimento do TCU em fixar o modo do exercício dessa atribuição. Do mesmo modo, não são raros os casos em que o Tribunal realiza uma interpretação extensiva das leis para imputar determinações em seus julgados.

Demonstrando mais uma intenção ampliativa do poder coercitivo do Tribunal, destaca-se recente entendimento manifestado no acórdão 1.941/2019-Plenário, que, amparado nas novas disposições da LINDB (art. 28), tipificou como erro grosseiro o descumprimento, sem a devida motivação, de determinação expedida pelo TCU, ao argumento de que tal conduta revela grave inobservância do dever de cuidado, o que configura culpa grave.

Finalmente, registra-se que se observa o estabelecimento de determinações e recomendações do TCU tanto em procedimentos de auditoria financeira-operacional, de julgamentos de contas, em auditorias patrimoniais e operacionais, e em todos os demais trabalhos de fiscalização do Tribunal. Não obstante, o Regimento Interno do TCU somente faz menção às recomendações no art. 250, III quando trata da fiscalização de atos e contratos, estabelecendo a competência do Tribunal nos seguintes termos:

Art. 250. Ao apreciar processo relativo à fiscalização de *atos e contratos*, o relator ou o Tribunal:

(...)

III – recomendará a adoção de providências quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho, encaminhando os autos à unidade técnica competente, para fins de monitoramento do cumprimento das determinações.

O Regimento parece não diferenciar recomendação e determinação, ao aparentemente utilizá-los como sinônimos na redação da norma. Ademais, o inciso não trata especificamente de ilegalidade, ou transgressão regulamentar, mas sim ‘oportunidade de melhoria de desempenho’ o que remete à ideia da efetividade, de melhoria operacional, possibilitando a interpretação ampliativa que permite a ingerência na atuação administrativa.

⁵⁰ Como exemplo citam-se os acórdãos 453/2019-Plenário, 1.629/2018-Plenário, 4.428/2014-Primeira Câmara, 1.827/2016-Plenário, 8.934/2017-Segunda Câmara, 3.264/2016-Segunda Câmara. No acórdão 453/2019-Plenário restou assentado o enunciado segundo o qual “o cumprimento de determinações e diligências do TCU não se encontra sujeito a juízo de conveniência e oportunidade dos gestores integrantes da Administração Pública, uma vez que se revestem de força cogente. Havendo dúvida ou inconformismo em relação a deliberações do Tribunal, cabe ao responsável utilizar, tempestivamente, os recursos previstos na Lei 8.443/1992 e no Regimento Interno do TCU, e não optar pelo descumprimento injustificado”.

Analisando a fiscalização operacional, que tem por foco a análise de desempenho e efetividade das instituições fiscalizadas, e por isso, reflete o controle externo que mais intensamente adentra na seara da gestão administrativa e que mais é utilizado para fiscalização da governança pública, registra-se que, no cenário internacional, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) contribui para uniformização das definições e objetivos das auditorias operacionais, por meio da publicação das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (International Standards of Supreme Audit Institutions — ISSAI).

A ISSAI 300⁵¹ (INTOSAI, 2015) destaca a observância dos princípios relacionados ao processo de auditoria operacional, dentre eles as recomendações e o monitoramento. Segundo a ISSAI 300 “se relevante e permitido pelo mandato das Entidades de Fiscalização Superior, os auditores devem procurar fornecer recomendações construtivas que possam contribuir significativamente para enfrentar as deficiências e os problemas identificados pela auditoria”. Reitera que embora os auditores possam fazer recomendações, eles precisam tomar cuidado para não assumir as responsabilidades das partes responsáveis.

No que se refere ao monitoramento, a ISSAI 300 informa que os auditores devem monitorar achados e recomendações de auditorias anteriores sempre que apropriado. O monitoramento refere-se à análise feita pelo auditor das ações corretivas adotadas pela entidade auditada ou outra parte responsável, com base nos resultados da auditoria operacional. Quanto a este último, Yetano (apud FLEISCHMANN, 2018, p. 26) ressalva a sua importância, informando que na Alemanha e Reino Unido é comum haver esse processo de monitoramento “para verificar se as recomendações decorrentes das auditorias operacionais foram implementadas; dessa forma, cria-se certa pressão para que a organização auditada adote as reformas propostas”.

Importante destacar que a própria INTOSAI reconhece que Entidades de Fiscalização Superior – EFS têm mandatos variados e trabalham sob diferentes condições, de modo que nem todas as normas ou diretrizes de auditoria podem ser aplicadas a todos os aspectos de seu trabalho. Normas desenvolvidas pela EFS ou por órgão normatizador nacional podem atender aos princípios da ISSAI 300 de diversas maneiras, considerando o mandato

⁵¹ ISSAI são as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) emitidas pela INTOSAI, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. A ISSAI 100 dispõe sobre os princípios fundamentais de Auditoria do Setor Público. A ISSAI 300 trata dos Princípios Fundamentais de Auditoria Operacionais, baseada nos princípios da ISSAI 100.

nacional, constitucional e outro ambiente jurídico, e a estratégia da EFS⁵². Ou seja, a INTOSAI reconhece que os órgãos de controle externo de cada país (EFS) submetem-se à regramento próprio decorrente da estrutura política e ordenamento jurídico-constitucional. Além disso, destaca-se que as normas da ITOSAI não dispõem sobre aplicação de penalidade, sanção ou qualquer outro meio coercitivo para as EFS. Conforme informado nas ISSAI 300 e 3000 o monitoramento tem por objetivo contribuir para uma melhor compreensão do valor agregado pela auditoria operacional, lançar bases para o aprimoramento de trabalhos futuros e encorajar as entidades auditadas a considerar seriamente os relatórios e achados de auditoria, contribuindo para o desenvolvimento e aprendizado interno da entidade auditada.

Conclui-se, portanto, que as auditorias operacionais possuem uma dimensão cooperativa do controle, com a missão de fortalecer uma concepção dialógica, sem expansão do caráter invasivo na esfera discricionária da administração pública. Nesse sentido, releva transcrever trecho de Waline, citado por Willeman (2017, p. 235):

A partir do momento em que eles têm o mesmo objetivo – o aprimoramento da gestão pública – controlador e controlado estão ambos vocacionados à colaboração. Onde a emergência, na problemática do controle, da noção de ‘conselho’, que poderia parecer paradoxal até pouco tempo atrás. Admite-se, hoje em dia, que um bom trabalho de controle repousa sobre um diagnóstico compartilhado entre controlador e controlado, diagnóstico este que deve permitir a melhor aceitação e absorção das diretrizes preconizadas com a avaliação. Passa-se, assim, de uma lógica ‘coercitiva’ para uma lógica do ‘conselho’, considerando que o controlado está, na imensa maioria dos casos, de boa fé e sinceramente empenhado em aprimorar sua gestão.

É praticamente unânime o reconhecimento dos esforços do TCU em garantir a legalidade, legitimidade e economicidade da ação administrativa, no entanto, não cabe a este tomar decisões ou interferir nas opções da administração pública, ainda que a solução possa se revelar substancialmente positiva, pois, conforme Jordão (2014, p. 230), esta interferência sempre será negativa do ponto de vista institucional.

Sobretudo no que diz respeito à implementação de mecanismos de governança, mais incompatível se mostra a apenação de gestores públicos, uma vez que a maioria delas dizem respeito a questões que não podem ser encaminhadas por ações individuais, mas sim por interação de vários atores, em diversos níveis e esferas de governo e fora dele também. Conforme Serpa citando os ensinamentos de Peter (2013, p. 43):

A lógica da governança é gerar um conjunto coerente de objetivos, encontrar os meios e desenvolver os mecanismos para alcançá-los, bem como, monitorar os efeitos por eles produzidos. Essa abordagem considera que uma diversidade de atores estão envolvidos nos processos decisórios e que existem objetivos conflitantes, nem sempre

⁵² ISSAI 3000-Norma para Auditoria Operacional.

conciliáveis. Desta forma, alguns sistemas de governança podem envolver objetivos muitas vezes inconsistentes ou mesmo incompatíveis.

Outrossim, impende reconhecer que muitas vezes a imposição de ações pelo TCU para os órgãos e entidades da administração pública idealiza as condições materiais, fáticas e objetivas que a administração pública dispõe para realizar os projetos de direito público nacional. Conforme Jordão (2018, p. 69):

As consequências deste modo de pensar para a gestão pública são nefastas. Elas geram grande pressão sobre o gestor público, que acaba sendo responsabilizado por ineficiências ou limitações que fogem do seu controle. Parte significativa da doutrina administrativa vem denunciando este cenário de aperto do gestor público. Fala-se, por exemplo, em “administrador assombrado pelo controlador”, “gestores perplexos” e “direito administrativo do inimigo”. E apontam-se decorrências preocupantes deste cenário: (i) a resistência da mão-de-obra mais qualificada de atuar no setor público; (ii) a atração para estes postos principalmente de indivíduos propensos a riscos; (iii) a resistência de gestores a inovações e a atuações que fujam do protocolar, entre outras.

Além disso, mecanismos de governança que incidem na gestão e monitoração de políticas públicas atraem as mesmas dificuldades inerentes à efetivação dos direitos fundamentais que a justificam:

Escolhas públicas relacionadas à efetivação de direitos fundamentais não são opções claras. Elas incidem sobre realidades diferenciadas e dinâmicas, sujeitas a todo tipo de externalidade. A pretensão de que o controle judicial sobre uma escolha pública possa ter por fundamento a percepção subjetiva do julgador, sua sensibilidade social, ou a simples circunstância de que alguém está privado de uma prestação de que se cre credor, é uma aproximação ingênua.

E preciso reconhecer à Administração Pública espaço para, a partir do quadro de informações disponíveis, formular escolhas fundadas numa argumentação racional. Assegurar a decisões administrativas urdidas nesse contexto, deferência judicial é a um só tempo, prestigiar o esforço de investigação e engenharia criativa da Administração, sem com isso suprimir a autoridade e o potencial de controle do Judiciário (VALLE; MASSET, 2019, p. 422).

Deste modo, compreende-se que os ganhos com a atuação fiscalizatória do TCU serão maiores e mais bem aproveitados se o Tribunal, englobando de suas Secretarias e corpo funcional, atuasse em colaboração com a administração, observando suas prioridades, decisões políticas e estratégia operacional, bem como suas limitações, suas peculiaridades e seus objetivos institucionais. Para tanto, necessário abandonar o caráter impositivo e coercitivo das recomendações e determinações que impõem uma mudança de rumo na administração, e adotar a promoção de um procedimento dialógico e razoável, com prazos e ações determináveis pelas próprias instituições fiscalizadas, em um viés cooperativo.

Desse modo, o Tribunal poderia atuar até mesmo em conjunto com o controle interno de cada entidade, fortalecendo a capacidade desses controles em alertar quanto às

imperfeições, indicar os acertos e sugerir inovações, de modo a auxiliar no alcance dos objetivos da entidade.

O controle interno atualmente é considerado uma verdadeira competência da administração pública, “incluído no plexo de afazeres de parcela dos agentes públicos integrantes da administração” (SHIRATO, 2015, p. 8), compreendendo as atribuições de promover permanente e continuamente a verificação da legalidade e da eficiência, visando prevenir danos, diminuir riscos e aprimorar atuação estatal. Fundado no princípio da autotutela,

Como um dos mecanismos de controle interno, conforme Odete Medauar (2003, p.229-230) a participação, mediante a presença dos cidadãos e interesses coletivos no interior da administração, constitui uma tendência atual, vinculando-se ao pluralismo, caracterizado pela multiplicidade de grupos de interesse, e a consequente multiplicidade de interações indivíduo-sociedade, tornando indissolúvel o binômico pluralismo-participação. Nessa nova ordem, os cidadãos e grupos evoluem em passar a participar e tomar a palavra se empenhando em atuar de modo direto na atividade administrativa. Nessa linha de raciocínio também o controle da administração se transmuta, passando a privilegiar o controle interno, exercido com a participação da população na formação das decisões administrativas.

A participação em audiências públicas, formação de conselhos com participação de cidadãos, dentre outras formas de compartilhamento das decisões sobre os caminhos do estado propicia a atenuação da unilateralidade da formação de atos administrativos, privilegia práticas consensuais e de conciliação de interesses, representa um decréscimo na discricionariedade administrativa, e fortalece o controle prévio da atuação estatal. Apesar de alguns aspectos prejudicarem ou decepcionarem as práticas participativas na administração pública gerando a descrença na sua efetividade⁵³, não se pode deixar de destacá-la como uma forte aliada para o redirecionamento da intensidade do controle que o TCU vem impondo à administração.

Acredita-se que o fortalecimento de mecanismos de controle interno, com suas diversas modalidades é um instrumento de fortalecimento dos controles da administração que se coadunam com a legitimidade exigida para definição da atuação administrativa. O controle exercido pelo TCU, além de não contar com representatividade democrática, vez que seus representantes não são eleitos pelo povo, também não encontra respaldo em mecanismos de

⁵³ Dentre eles pode-se citar a prática limitada de participação popular verificada nos órgãos e entidades da administração; a redução da participação de membros da sociedade em conselhos, tornando-os meramente protocolar; a apropriação pseudoperativa das forças sociais que assenhoram-se ou direcionam sua participação para interesses particulares; emperramento da máquina pública pela necessidade de conciliação de vários interesses destoantes; diluição da responsabilidade do administrador ou justificativa para ausência da sua atuação, dentre outros.

participação social, vez que suas fiscalizações e seus julgados não possuem a participação dos interessados na prestação e tarefas do estado.

4 UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO FOMENTO DA GOVERNANÇA PÚBLICA

No primeiro capítulo deste estudo a governança pública foi analisada sob os diversos vieses, perspectivas e objetivos, com o escopo de demonstrar a sua complexidade e a diversidade de atuação que nela pode ser amparada. Em um conceito macro, governança pública compreende tudo aquilo que uma instituição faz para garantir que as suas ações estejam direcionadas para os interesses da sociedade. Assim, dado que este conceito pode ser moldado de acordo com as preferências intelectuais ou políticas do executor, bem como que carece de conteúdo exato pré-determinado, para fins práticos, enquanto mecanismo direcionador da atuação estatal, faz-se necessário que se promova um delineamento específico para sua exata definição. Apesar da diversidade de maneiras pelas quais essa expressão tem se manifestado, a governança pública na perspectiva de gestão governamental de políticas públicas, apresenta objetivos e princípios comuns que permeiam minimamente esses conceitos, tais como a ampliação participativa, transparência e responsabilização.

No capítulo dois foi destacado que no Brasil a política de governança pública foi promovida principalmente a partir da atuação do Tribunal de Contas da União, e sua percepção de que se fazia necessário o estabelecimento de boas práticas de governança voltadas para a melhoria do desempenho de órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, a partir de três linhas centrais: liderança, controle e estratégia.

A pesquisa exploratória realizada com base na doutrina, instrumentos normativos, notícias e documentos oficiais permitiu constatar que o desenvolvimento da política de governança pública na administração federal vem sendo conduzido primordialmente pelo Tribunal de Contas da União, tendo o Poder Executivo atuado de forma secundária na discussão do seu modelo, quando da promulgação do Decreto 9.203/17.

O conceito de governança pública estabelecido no Decreto foi importado do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, do Tribunal de Contas da União (TCU, 2014a), que serviu de ponto de partida para a construção do consenso do que é governança pública. Por sua vez, também se observou que a Corte Federal de Contas elaborou o seu modelo de governança pública a partir dos estudos e parcerias com organismos internacionais, dentre eles o Banco Mundial, OCDE, IFAC e INTOSAI. Esta análise, realizada através da metodologia indutiva em pesquisa bibliográfica e documental foi suficiente, por si só, para inferir tais conclusões.

Não obstante, pondera-se que uma realidade multifacetada permite que a observação do objeto investigado seja realizada sob diversos aspectos, a fim de que a análise se torne o mais objetiva possível, afastando uma espiral de elucubrações que não contribuem para o rigor científico necessário à descrição de fenômenos.

Assim, tendo em vista que a questão-problema que norteia o presente trabalho reside na forma de construção da política de governança da administração pública federal, a legitimidade e os limites de controle do Tribunal de Contas da União na definição dessa política, será objeto de estudo nesse terceiro capítulo as decisões do Tribunal de Contas da União, formalizadas em acórdãos do Plenário, que abordaram o tema governança pública, a fim de verificar o modo como a instituição realizou a compilação e a uniformização do entendimento sobre o seu conceito, princípios e mecanismos, materializados nos Referenciais Básicos e demais instrumentos orientadores do TCU.

A partir desta mesma base de dados será analisada a atuação da Corte que, por meio de recomendações ou determinações às instituições da administração pública federal direta, possam ter interferido na escolha do administrador ou usurpado o poder discricionário a estas legalmente conferido, para adoção de medidas de governança pública que melhor se adequem às suas estruturas e finalidades.

Neste capítulo serão apresentados os resultados da pesquisa empírica do objeto trabalhado, voltada para a faceta observável dos fenômenos. Distingue-se da pesquisa teórica realizada nos capítulos um e dois que, em grande parte, teve por objetivo revelar os conceitos e aspectos teóricos ou ideológicos de uma determinada realidade ou instituto jurídico, amparado no diálogo de ideias, a partir de uma visão crítica da produção científica e normativa existente. Aqui, a pesquisa empírica vai se assentar na manipulação de dados objetivos e concretos captados por procedimentos definidos, controláveis e mensuráveis.

O desenvolvimento da ciência se dá precipuamente por meio da pesquisa, pela inquietude com a realidade, e o interesse em desvendar novas formas de conhecimento. A pesquisa, no entanto, deve ser executada mediante a definição prévia do método utilizado, posto que somente assim poderá ser chamada de científica. Tornar claro o elemento estrutural da pesquisa é o que torna os resultados verificáveis por outros, a fim de que as conclusões alcançadas por um pesquisador possam ser testadas, verificadas ou mesmo matizadas pela comunidade acadêmica. Esse teste ou verificação somente é possível ao se descrever o método utilizado para atingir as conclusões (LAMY, 2011, p. 64).

A metodologia tem por objetivo conferir confiabilidade ao caminho percorrido pelo pesquisador, é instrumento que permite aos autores construir suas teorias, indicar seus pressupostos e revelar os seus procedimentos de investigação. A escolha da metodologia significa a adoção de uma postura científica perante a realidade, que busca uma racionalidade e produz conhecimento jurídico que não se isola do ambiente sócio-cultural e histórico. Por esta razão, dividiu-se este capítulo em quatro partes, dedicando-se as duas primeiras à apresentação dos objetivos esperados pela análise dos dados e a metodologia desenvolvida para a sua colheita, manipulação e qualificação, e após, nas duas últimas partes, serão revelados os resultados obtidos a partir das técnicas quantitativa e qualitativa.

4.1 Objetivos esperados da análise quantitativa e qualitativa das decisões do TCU sobre governança pública

A ciência jurídica tem a particularidade de ter o objeto essencialmente histórico, que, por consequência, é caracterizado pela provisoriedade e mutabilidade. Por esta razão, o objeto que está caracterizado de uma determinada maneira em um determinado momento, poderá passar a se caracterizar de um outro modo com o passar do tempo. Além disso, o objeto da ciência jurídica é essencialmente cultural ou ideológico, inundado pela visão de mundo que o circunstancia e com a cultura e ideologia reinante no tempo, sendo suas características intrínsecas (LAMY, 2011, p. 72).

É inerente à ciência jurídica a forma volátil de seu objeto, muitas vezes não mensuráveis completamente e de difícil contorno estável. Apesar de se conseguir construir um núcleo conceitual de um instituto, invariavelmente a compreensão do seu significado poderá sofrer modificações. Soma-se a isso, a compreensão sobre a complexidade das relações sociais, o que implica reconhecer que as formas de produção de conhecimento devem ser geradas a partir de múltiplos formatos de investigar e observar o Direito e sua prática. Deixa-se de lado as concepções sobre uma metodologia única de repetição de conhecimentos já existentes, para se utilizar de variadas formas de conhecimento da realidade.

Assim, o fazer científico na atualidade requer multiplicidade de enfoques metodológicos, com variedade de técnicas e procedimentos. O isolamento do estudo jurídico à descrição puramente estrutural do direito vigente já não faz sentido em uma sociedade onde as fronteiras do conhecimento se tornam mais amplas (GUSTIN; LARA; COSTA, 2012 p.295).

Na ciência jurídica a pesquisa empírica traz relevantes elementos de reflexão para os juristas, seja ao revelar como a dogmática se apresenta na realidade, seja para suscitar problemas ou mostrar a complexidade de determinados cenários a partir de uma descrição densa de questões jurídicas identificadas. Pires (apud Xavier, 2018, online, n.p.) destaca:

Dentro do direito, a pesquisa empírica pode vir a desempenhar, sob certas condições, um papel epistemologicamente equivalente ao que ela desempenha dentro da ciência: o papel de produzir uma “autoestranheza” dentro da sua própria cultura sistêmica. Ela quer, por um lado, adquirir informações sistemáticas e controladas susceptíveis de ter certo interesse para o direito e, por outro lado, colocar certos conhecimentos produzidos pelo direito à prova da realidade, obriga-los a prestar contas à realidade na esperança que isso possa melhorar as intervenções do direito em todos os planos, inclusive no plano da reforma do direito, onde o direito pode precisar da colaboração do sistema político.

Por esta razão, o presente estudo se propõe a utilizar, além da pesquisa teórica, a pesquisa empírica, cujo objetivo se relaciona à verificação de como ocorreram os fatos, a razão das posições adotadas pelos atores envolvidos, e as eventuais consequências em relação a determinado assunto. Partindo da perspectiva descritiva, a utilização do método indutivo se mostra pertinente, pois, após a análise dos dados obtidos em relação uma quantidade restrita de variáveis, chega-se a uma proposição geral sobre as hipóteses formuladas no início do estudo.

Conforme Epstein e King (2013, p. 11) o que faz uma pesquisa ser empírica é que seja baseada em observações do mundo, “em outras palavras, dados, o que é apenas um termo para designar fatos sobre o mundo”. Esses dados podem ser históricos ou contemporâneos, baseados em legislação ou jurisprudência, ou ser o resultado de entrevistas ou pesquisas. Sobre a qualidade dos dados, importante transcrever as noções desses autores (EPSTEIN; KING 2013, p.12):

Os dados podem ser precisos ou vagos, relativamente certos ou muito incertos, diretamente observados ou conseguidos indiretamente; podem ser antropológicos, interpretativos, sociológicos, econômicos, jurídicos, políticos, biológicos, físicos ou naturais. Desde que os fatos estejam de alguma maneira relacionados ao mundo, eles são dados, e, contanto que a pesquisa envolva dados que são observados ou desejados, ela é empírica.

Conforme Xavier (2018, online, n.p.), a pesquisa empírica descende de uma perspectiva epistemológica que pretende que o conhecimento do mundo se dê por observação ou experimentação, com formulação de hipóteses e falsificação, e acrescenta:

O resultado dessa perspectiva na pesquisa social, grosso modo, são observações sistemáticas e experimentos que são capazes de captar (ou construir) a realidade de forma a descrevê-la, explicá-la ou compreendê-la. Para tanto, lança-se mão de técnicas de pesquisa (quantitativas ou qualitativas), que devem ser guiadas por uma perspectiva teórica (mais ou menos explícita).

Na prática, uma pesquisa empírica é uma forma de conhecimento que combina produção e/ou análise de dados, de um lado, com teoria de outro (que, como dissemos, pode ser mais ou menos explícita). No entanto essa combinação de dados e teoria pode ser mais ou menos evidente, o que torna bastante complicado fazer essa distinção pesquisa empírica/pesquisa teórica.

Os objetivos da pesquisa empírica, independentemente do dado empregado, se referem ao atingimento de um dentre três fins: coletar dados para uso do pesquisador ou de outras pessoas, resumir dados para facilitar sua compreensão, e fazer inferências descritivas ou causais utilizando os dados empregados, para aprender sobre outros dados que se quer levantar.

No estudo que ora se propõe os três objetivos serão visados. Em um primeiro momento serão coletados dados a partir de parâmetros determinados em função do fenômeno que se pretende observar, em seguida serão analisados e resumidos os dados de forma a dar sistematicidade às informações obtidas, e, finalmente, serão apresentadas inferências descritivas a fim de compreender sobre a problemática objeto da pesquisa.

Quanto ao terceiro objetivo, o da inferência, Epstein e King (2013, p. 45) remontam a dois tipos de inferências: a descritiva e a causal. A primeira se utiliza de fatos conhecidos para aprender sobre fatos desconhecidos, e a segunda se investiga se um fator ou conjunto de fatores causa um determinado resultado. No presente caso as inferências serão realizadas com o objetivo descritivo.

Segundo estudo realizado pelo pesquisador Xavier⁵⁴ (2018, online), a pesquisa empírica no campo jurídico manifesta-se mais na forma qualitativa do que quantitativa. Segundo o autor o motivo aparente é a maior facilidade de se trabalhar com técnicas qualitativas, em razão de uma certa ilusão de que essa técnica seria intuitiva. Mas na realidade, conforme Yin (2016, p. 25, online), a pesquisa qualitativa é um campo multifacetado, marcado por diferentes orientações e metodologia, sendo, portanto, de suma importância que esses estudos demonstrem confiança e credibilidade.

O método quantitativo tem por característica a quantificação das informações coletadas e a sua análise para descrever um fenômeno, não se prestando para verificação das suas causas, apesar de poder apresentar o grau de correlação entre variáveis diversas. Este método pode auxiliar a análise qualitativa, a partir da mensuração da quantidade de vezes que um fenômeno identificado na análise qualitativa é verificado.

⁵⁴ Conforme as palavras do autor: “Praticamente metade (49,74%) dos trabalhos levantados utilizou exclusivamente técnicas de pesquisa qualitativas. E se considerarmos tanto os trabalhos exclusivamente qualitativos, quanto aqueles que utilizaram ambas abordagens, chegamos a 61,34% de artigos que se utilizaram de técnicas qualitativas. Já os artigos que mencionam o uso exclusivo de técnicas quantitativas constituíram 37% dos artigos levantados.”

O objetivo esperado da análise quantitativa nesta dissertação é demonstrar ao longo dos anos como se deu a progressiva preocupação da Corte com a análise da governança pública para administração federal. Dada a importância que o Tribunal deu ao tema a partir de 2011, espera-se que a pesquisa demonstre um crescente no número de acórdãos em que se utilizou ou discutiu os preceitos de governança pública, seja para estabelecer quais os elementos ideias para uma política de governança pública, seja para analisar os mecanismos já adotados pelo governo federal, seja para estimular a sua melhoria.

Ao passo que a análise quantitativa tem uma metodologia e tratamento de dados mais racional e objetivo, a análise qualitativa é permeada por desafios hermenêuticos e jurídicos próprios da ciência sociais. Após a colheita das decisões, a partir dos parâmetros definidos que, em relação ao recorte institucional e temporal, são os mesmos da pesquisa quantitativa, passa-se ao tratamento dos dados e à organização criteriosa com base na relevância das decisões em face ao seu conjunto.

A pesquisa qualitativa permite verificar a existência ou não de um fenômeno com vistas a analisar o modo de sua ocorrência ou categorizá-lo. Por ter como foco levantar e interpretar conteúdo ou práticas sociais, exige do pesquisador um esforço diferenciado, uma vez que trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, valores e interpretações que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. Atualmente ocupa um reconhecido lugar entre as várias possibilidades de se estudar os fenômenos sociais, mas já foi alvo de críticas, sobretudo por aqueles que consideram que o pesquisador não pode fazer julgamentos nem permitir que os seus preconceitos ou crenças contaminem a pesquisa. Os métodos qualitativos buscam explicar o porquê do objeto examinado, mas não se submetem à prova de fatos, pois os dados analisados são não-métricos e se valem de diferentes abordagens, centrando-se na compreensão e dinâmica das relações sociais a partir do conhecimento prévio do pesquisador.

Assim, a pesquisa qualitativa possui uma amplitude de orientações escolhas metodológicas, dada o potencial de multiplicidade de interpretações dos fenômenos que estão sendo estudados, a potencial singularidade desses eventos, e as variações metodológicas que podem muitas vezes envolver considerações filosóficas (Yin, p. 32, online).

Os objetivos esperados da análise qualitativa nesta dissertação são dois, o primeiro é conhecer o modo pelo qual o TCU estruturou os parâmetros ou mecanismos que foram eleitos para a conceituação e formalização do referencial de governança para o setor público, e o

segundo é observar como a Corte aplicou esses preceitos nos trabalhos de auditoria de entes da administração pública.

O primeiro objetivo leva em consideração a preocupação de investigar se a conceituação da governança pública, os princípios eleitos, e os mecanismos prioritários foram estabelecidos com a participação do Governo Federal, da sociedade ou de seus representantes, e se estes parâmetros, sob os quais se firmaram o conteúdo da política de governança pública, foram delineados a partir das peculiaridades, necessidades, ou características da administração pública brasileira, em atenção ao ordenamento jurídico vigente.

A importância desta preocupação reside precisamente nos impactos e transtornos que a imposição de mecanismos de uma política de governança pública pode causar à administração pública e, conseqüentemente, à prestação de serviços à população. Em uma primeira análise, é possível ponderar que transparência, controle, estratégia e responsabilização são inerentes à atividade administrativa e já estão, de alguma forma, normatizados no ordenamento jurídico vigente. No entanto, nesta análise corre-se o risco de olvidar os efeitos práticos de uma interferência, quando se trabalha em um horizonte de planejamento, capacidade operacional limitada, vinculação orçamentária e participação política. Muitas vezes a implementação de mecanismos de governança correspondem a ações estruturadas, mudanças organizacionais, aquisição de sistemas da informação, alterações normativas, dentre outras complexidades.

Além disso, assim como o ocorreu no desenvolvimento da teoria da “reserva do possível”, já é tempo de se indagar a intervenção do controle externo na administração pública por meio de determinação de ações que não levam em consideração suas capacidades financeiras e operacionais, e, sobretudo, a decisão política consubstanciada na autorização orçamentária que define os parâmetros de gastos para cada ação governamental, de acordo com as normas constitucionais e legais. O conflito entre os variados direitos sociais, interesses públicos e necessidades administrativas é objeto de avaliação e escolha pelo administrador público, através dos mecanismos legais de alocação e execução orçamentária, e se materializa a partir de um juízo de discricionariedade. Uma determinação do TCU que impõe a um órgão administrativo, no prazo de 180 dias, a priorização e alocação de recursos necessários para desenvolvimento de ações institucionais para criação de sistema de controle interno relacionado a uma determinada política pública, apesar de relevante e necessário, contraria a competência ordinária do ente de escolher a alocação de recursos e suas ações prioritárias.

Pode-se considerar também que o fomento a melhores práticas de gestão por parte do TCU vai ao encontro ao almejado pela população para conquista de eficiência pelo setor público. Contudo, conforme explanado no capítulo dois desse estudo, intensificação de controles nem sempre representa melhora na efetividade de serviços públicos.

Além dessas questões de ordem prática acerca da interferência do controle externo na gestão administrativa, a questão da legitimidade e dos limites de competência do Tribunal de Contas da União assume relevância na discussão, na medida em que restam comprometidos os ditames constitucionais definidores de competência de onde rebenta a força legitimadora das instituições.

A implementação de uma política de governança pública tem por objetivo prover os entes e órgãos da administração de mecanismos que melhorem a capacidade de avaliação, gestão e controle dos serviços e políticas públicas, mas o seu processo de implementação pode se dar de várias formas, a partir de diversos modelos ou mecanismos, que demandam escolhas, dedicação, transformação e custos. A competência e legitimidade para decidir sobre essas questões, mediante avaliação de conveniência e de custo-benefício é da administração pública, ou, no caso de os princípios e mecanismos serem estabelecidos através de lei, a legitimidade se dará a partir da observância às regras de processo legislativo.

Por estas razões, ressalva-se novamente que as preocupações manifestado no presente estudo não são pela crítica ao estabelecimento de uma política de governança pública para a administração pública, que, aliada a uma perspectiva democrática, se mostra verdadeiramente louvável, mas sim à ausência de legitimidade conferida ao TCU para construí-la ou impô-la.

O segundo objetivo busca, portanto, evidenciar a ocorrência ou não do fenômeno da interferência do Tribunal na forma de organização ou atuação das instituições da administração pública federal, autárquica e fundacional, visando categorizar as situações em que as recomendações ou determinações do Tribunal se inserem dentro das competências constitucionais da Corte, e as situações em que a sua atuação pode espelhar um avanço nos limites do poder de controle que decorrem do princípio da separação dos poderes, e da esfera de competência do Poder Executivo federal.

Conforme abordado no capítulo 2 (dois) deste estudo, em muitos casos é sutil a percepção sobre a ocorrência de violação aos limites do controle externo da administração pública, especialmente quando amparada em princípios jurídicos indeterminados, ou em juízos de vantajosidade social ou efetividade não facilmente mensuráveis. Por esta razão, o esforço

analítico que será desenvolvido na perspectiva qualitativa das decisões refere-se, especialmente, aos casos em que a decisão da Corte visivelmente adentra na escolha do modo de gerir, determinando ações não estabelecidas em lei ou indicando como o gestor público deve atuar para atingir os fins proclamados pelos princípios jurídicos ou normas legais.

4.2 Metodologia de pesquisa e análise de dados

A pesquisa empírica de decisões institucionais, além de permitir a objetivação dos dados da realidade com que o pesquisador trabalha, leva ao desenvolvimento do próprio conhecimento científico ao se aproximar de outras ciências sociais. Essa abordagem permite identificar o papel das instituições como gerador de mudanças normativas ou da própria atuação estatal.

A análise quantitativa e qualitativa de decisões dos Tribunais são ferramentas essenciais para a obtenção de análises objetivas acerca das mudanças promovidas pela atuação das instituições que, mesmo se debruçando em casos concretos ou realidades específicas, espraiam seus efeitos para além das partes no processo, ao servirem de paradigma, exemplos ou ensaios para uniformização de entendimentos ou normas em determinado assunto.

Conforme Gabardo e Morettini (2013, p. 5) o institucionalismo, “oriundo da teoria econômica denominada neo-institucionalismo, também encontra espaço de grande relevância quando se deseja analisar comportamentos humanos dentro de um ambiente historicamente composto por instituições”. Segundo os autores, a utilização do institucionalismo como metodologia tem o intuito de aprimorar a análise dos resultados obtidos com a pesquisa, demonstrando o papel de dada instituição, como influenciadora do comportamento dos agentes diretamente envolvidos na pesquisa.

A investigação empírica sobre a governança pública tem como recorte institucional óbvio o próprio Tribunal de Contas da União. Quanto ao recorte interno relativo aos órgãos decisórios da Corte, optou-se por limitar a pesquisa aos acórdãos proferidos pelo Plenário. Considerando que um dos objetivos é justamente analisar a evolução da compreensão da Corte sobre o conceito, objetivos e mecanismos de governança pública, e sendo o Plenário o órgão que reúne o colegiado dos Ministros que compõe o Tribunal, a análise espelhará em sua máxima composição a ocorrência desse fenômeno, além de afastar eventual postura determinante de um membro, caso se optasse por analisar decisões dos órgãos fracionados do Tribunal.

O uso de mais de uma técnica de pesquisa produz não só resultados mais confiáveis, mas também uma compreensão mais abrangente das instituições e práticas jurídicas, proporcionando uma ampliação do poder explanatório do pesquisador (HORTA; ALMEIDA; CHILVARQUER, 2014). Na análise empírica que ora se propõe serão apresentados dois enfoques para a análise dos dados, um quantitativo e um qualitativo.

O primeiro visa medir ou expressar em números o grau em que o objeto da pesquisa aparece, investigando a quantidade de vezes em que o Tribunal de Contas da União utilizou a governança pública como fundamento ou argumento em seus. O segundo enfoque, qualitativo, tem por objetivo verificar como se deu o estabelecimento dos parâmetros de governança pública eleitos e difundidos pelo Tribunal, que se transformaram na base para política de governança da Administração Federal no Decreto 9.203/2017, além de observa a postura da Corte na interferência sobre a determinação das práticas de governança para os entes administrativos.

No que diz respeito ao delineamento da pesquisa, este entendido como o planejamento em sua dimensão mais ampla, envolvendo tanto a sua diagramação, quanto a previsão de análise e interpretação de dados, o ambiente de coleta e a forma de controle de variáveis (GIL, 2007, p. 49), faz-se necessário apresentar a estratégia adotada, que foi elaborada levando-se em conta os objetivos da pesquisa, as peculiaridades da instituição pesquisada e a diversidade de manifestações sob forma de acórdão que são proferidas pela Corte.

Epstein e King (2013, p. 127) ressaltam a importância da seleção e coleta de dados, e listam as quatro regras essenciais para se alcançar regras válidas: “(1) identificar a população de interesse; (2) coletar o máximo de dados possível; (3) registrar o processo pelo qual os dados foram observados; e (4) coletar dados de uma maneira que evite o viés de seleção”. O item 1 foi realizado a partir da escolha do Tribunal de Contas da União na sua dimensão plenária, os itens 2 a 4 serão apresentados a seguir.

O levantamento dos dados foi realizado no banco de dados de pesquisa do site do TCU, disponível no endereço <https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/inicio/> mediante a pesquisa na base de dados de acórdãos do Tribunal, com a palavra de busca “governança pública” inserida em aspas, como forma de proporcionar a busca pela expressão exata.

Quanto ao recorte temporal não foi estabelecida data de início, a fim de se alcançar a decisão mais antiga do Plenário do Tribunal em que a expressão tenha sido utilizada como argumento ou fundamento, e teve como termo final 22 de novembro de 2017, data da publicação do Decreto 9.203/17. Esse recorte teve por objetivo quantificar e analisar as decisões sobre

governança pública no período anterior à construção ou consolidação do entendimento sobre os conceitos, mecanismos e alcance da governança pública.

Quanto à análise dos dados, na forma orientada por Badin (apud GIL, 2008, p. 152), esta envolve três fases: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos dados, este último realizado a partir de inferência e interpretação. A pré-análise se refere ao momento de organização, escolha e preparação do material para análise. A exploração do material tem como objetivo administrar sistematicamente as possibilidades verificadas na pré-análise, da qual decorrem as tarefas de recorte do objeto trabalhado, a enumeração e classificação. Por fim, a inferência e interpretação visam conferir sistematicidade aos dados, possibilitando a utilização de procedimentos estatísticos e sintéticos.

Na pesquisa realizada, o levantamento dos dados, a partir da busca pela palavra-chave “governança-pública”, no período até 22 de julho de 2019, forneceu 120 resultados. A pré-análise foi relevante para verificar se todos os acórdãos referidos na busca atendiam aos objetivos da pesquisa, qual seja, decisões do Plenário na qual a governança pública tenha sido objeto de análise, debate ou fundamento para decisão do Tribunal. Verificou-se que em alguns casos a expressão aparecia no acórdão em razão de outras circunstâncias, por exemplo, por fazer parte da nomenclatura de algum programa do governo, por fazer menção a outro acórdão em que a governança pública constituía título da fiscalização, ou por constar como expressão no argumento de defesa da entidade fiscalizada, mas não da análise do Tribunal. Os acórdãos identificados que incorreram nessas circunstâncias foram excluídos da base de dados na fase de pré-análise.

Além disso, com relação às entidades objeto de fiscalização ou apuração nos acórdãos selecionados, considerando que o Decreto 9.203/17 estabelece especificamente as disposições sobre governança pública para administração pública federal direta, autárquica e fundacional, foram excluídas da base de dados acórdãos sobre fiscalizações em empresas públicas e sociedade de economia mista, bem como entidades integrantes dos sistemas sociais autônomos. Reforça a justificativa pela exclusão dessas entidades, o argumento de que sob estas recaem princípios e procedimentos inerentes à governança corporativa, que apresenta mecanismos e entendimentos diversos, alguns deles já consolidados e regulamentados.

Finalmente, um terceiro e último parâmetro eleito da na fase de pré-análise para exclusão de dados da base se referiu aos acórdãos cujo objeto consistiam na aprovação de decisão normativa ou resolução do Tribunal, quando a classificação do processo é de natureza administrativa, uma vez que nestes casos a governança pública também não foi objeto de

análise, debate ou fundamento para decisão do Tribunal, mas apenas estava referenciado em dispositivo do normativo a ser aprovado.

Após as exclusões dos acórdãos pelos motivos acima justificados, a base de dados passou a conter 81 acórdãos, conforme tabela abaixo:

Tabela 1 - Base de dados da pesquisa

CLASSIFICAÇÃO	QUANTIDADE DE ACÓRDÃOS
BASE DE DADOS TOTAL DA PESQUISA	120
Excluído – Empresas estatal ou entidade do sistema S.	12
Excluído – Aprovação de instrumento normativo interno.	5
Excluído – Expressão 'governança pública' não constou dos fundamentos da análise, voto ou acórdão.	22
BASE DE DADOS APÓS SANEAMENTO	81

Fonte: Elaborada pela autora.

Concluída a fase de pré-análise passou-se à exploração do material e tratamento dos dados, que seguiram procedimentos diferentes a partir de cada um dos enfoques: qualitativo e quantitativo, conforme será objeto de explanação nos itens 3.3 e 3.4 a seguir.

4.3 A progressiva preocupação do TCU com a análise da governança pública para a administração federal

4.3.1 Tipos de processo que abordaram o tema governança pública

Uma vez escolhida a base de dados de acórdãos do TCU, há que se ressaltar que por se tratar de um órgão não jurisdicional, no qual os seus processos e procedimentos possuem diversas naturezas, previstos na Lei Orgânica do TCU e minuciados no Regimento Interno e instrumentos normativos do próprio Tribunal, não há uma correlação sobre as matérias e hipóteses de competência que são objeto de acórdão nos tribunais jurisdicionais e no Tribunal de Contas da União.

Os acórdãos do TCU podem abranger deliberação sobre matérias de diversas naturezas, desde aquelas administrativas *interna corporis*, aprovação de instruções normativas ou portarias do Tribunal, até solicitações do Congresso Nacional, análise de contas, tomadas de contas especiais, procedimentos de fiscalização, análises de concessões de aposentadoria, recursos de reconsideração, pedido de reexame, embargos de declaração, dentre outros.

A Lei Orgânica do TCU, dispondo sobre fiscalização e julgamento de contas dispõe, no art. 23, que a decisão definitiva será formalizada, nos termos estabelecidos no Regimento Interno, por acórdão. O Regimento Interno, por sua vez, trata no art. 67⁵⁵ sobre as deliberações do Plenário do Tribunal, que terão a forma de instrução normativa, resolução, decisão normativa, parecer e acórdão. Discriminando especificamente cada uma dessas modalidades, informa no inciso V que a deliberação terá forma de acórdão quando se tratar de matéria de competência do Tribunal de Contas da União, não enquadrada em nenhuma das demais modalidades. Portanto, o rol de matérias passíveis de serem apreciadas por meio de acórdãos pelo Plenário do Tribunal não é delimitado. Os acórdãos do Plenário do TCU podem abordar processos de sua competência em matéria administrativa interna, julgamento em instância originária e exclusiva, bem como em grau recursal.

No portal de busca por acórdãos, disponível na página <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>, o campo ‘tipo de processo’ contempla as seguintes modalidades: acompanhamento, administrativo, aposentadoria, atos de admissão, ações judiciais, cobrança executiva, comunicação, consulta, contas do presidente da república, contestação de coeficiente de transferência, declaração de bens e rendas, declaração de bens e rendas, declaração de bens e rendas consolidado, denúncia, desestatização, estágio probatório, indisponibilidade de bens, mandado de segurança, monitoramento, pensão civil, pensão especial de ex-combatente, pensão militar, prestação de contas, prestação de contas extraordinária, proposta de fiscalização, reforma, relatório de acompanhamento, relatório de auditoria, relatório de inspeção, relatório de levantamento, relatório de monitoramento, representação, solicitação, solicitação de certidão, solicitação do congresso nacional, tomada de contas, tomada de contas especial e tomada de contas extraordinária.

Para fins da presente pesquisa o resultado da busca pela palavra-chave “governança-pública” compreendida no período até 22 de julho de 2019 forneceu 120 resultados, dois quais foram excluídos na pré-análise os acórdãos que não atendiam aos

⁵⁵ Art. 67. As deliberações do Plenário e, no que couber, das câmaras, terão a forma de: I – instrução normativa, quando se tratar de disciplinamento de matéria que envolva pessoa física, órgão ou entidade sujeita à jurisdição do Tribunal; II – resolução, quando se tratar de: a) aprovação do Regimento Interno, de ato definidor da estrutura, atribuições e funcionamento do Tribunal, das unidades de sua Secretaria e demais serviços auxiliares; b) outras matérias de natureza administrativa interna que, a critério do Tribunal, devam revestir-se dessa forma; III – decisão normativa, quando se tratar de fixação de critério ou orientação, e não se justificar a expedição de instrução normativa ou resolução; IV – parecer, quando se tratar de: a) Contas do Presidente da República; b) outros casos em que, por lei, deva o Tribunal assim se manifestar; V – acórdão, quando se tratar de deliberação em matéria da competência do Tribunal de Contas da União, não enquadrada nos incisos anteriores. Parágrafo único. As deliberações previstas neste artigo serão formalizadas nos termos estabelecidos em ato normativo.

objetivos da pesquisa, tendo restado 81 acórdãos após o saneamento. Dentre estes, observou-se que os acórdãos selecionados se referem a processos dos seguintes tipos:

Tabela 2 – Análise quantitativa: Tipo de processo

TIPO DE PROCESSO	QUANTIDADE DE ACÓRDÃOS
ACOMPANHAMENTO (ACOM)	1
CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (CGOV)	6
DESESTATIZAÇÃO (DES)	3
MONITORAMENTO (MON)	5
RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)	27
RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)	28
RELATÓRIO DE MONITORAMENTO (RM)	4
REPRESENTAÇÃO (REPRE)	6
SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (SCN)	1

Fonte: Elaborada pela autora

Para fins quantitativos a análise sobre o tipo de processo que deu origem aos acórdãos se mostra relevante na medida em que demonstra em quais tipos de processos a governança pública foi tratada com mais recorrência no plenário do Tribunal.

A maior concentração de acórdãos tratando sobre governança pública se dá em processos do tipo relatório de auditoria e relatório de levantamento, ambos decorrentes da função fiscalizadora do Tribunal. O levantamento, conforme art. 238 do Regimento Interno do TCU⁵⁶, é o instrumento utilizado para conhecer a organização e funcionamento de órgão ou entidade pública, de sistema, programa, projeto ou atividade governamental, identificar objetos e instrumentos de fiscalização e avaliar a viabilidade da sua realização. Por sua vez, a auditoria tem por objetivo verificar in loco a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, assim como o desempenho operacional e os resultados alcançados de órgãos, entidades, programas e projetos governamentais (art.238, RITCU⁵⁷).

⁵⁶ Art. 238. Levantamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para: I – conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes da União, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais; II – identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e III – avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.

⁵⁷ Art. 239. Auditoria é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para: I – examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; II – avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos

Conclui-se, portanto que a maioria dos acórdãos nos quais se debateu ou utilizou como fundamento de análise ou decisão a governança pública se deu em sede de processo de fiscalização de entidades, órgãos, programas ou projetos governamentais.

Outra observação merecedora de registro decorrente da análise quantitativa de decisões segregada por tipo de processo, é que 6 (seis) acórdãos⁵⁸ que analisaram a prestação de contas anual da Presidência da República abordaram o tema governança pública. Os acórdãos remetem às prestações de contas do chefe máximo do Poder Executivo nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016, demonstrando a importância que a Corte deu ao tema no período, na medida em que utilizou a governança pública como parâmetro para exercer sua competência política mais relevante, que é auxiliar o Congresso Nacional na aprovação ou reprovação de contas do Presidente da República. Esta constatação será aprofundada quando da análise qualitativa do objeto da pesquisa.

4.3.2 O progressivo interesse da Corte na análise da governança pública

A análise quantitativa também foi utilizada para verificar a evolução da Corte na apreciação do tema governança ao longo dos anos, por meio da mensuração das decisões em cada período, conforme tabela abaixo:

Tabela 3 – Análise quantitativa: processos por período

ANO	QUANTIDADE DE ACÓRDÃOS
2011	1
2012	2
2013	11
2014	15
2015	23
2016	11
2017 (até 22 de novembro de 2018)	18

Fonte: Elaborada pela autora

Em 2011 apenas um acórdão mencionou a expressão governança pública, sendo que a partir de 2013 observa-se um considerável aumento na quantidade de acórdãos em que a expressão se manifesta. Esse aumento corrobora o histórico apresentado no item 2.1 do presente

sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados; III – subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro.

⁵⁸ Os acórdãos são: Acórdão 1274/2013-Plenário; Acórdão 1338/2014-Plenário; Acórdão 1464/2015-Plenário; Acórdão 2461/2015-Plenário; Acórdão 1497/2016-Plenário; Acórdão 2523/2016-Plenário.

estudo, sobre a intensificação da atuação da Corte de Contas, ocorrido a partir de 2013, na sistematização e fomento de práticas de governança, por meio do projeto da iniciativa de aperfeiçoamento do modelo de auditoria financeira do Tribunal sobre as demonstrações financeiras consolidadas do Governo Federal, realizado em parceria com o Banco Mundial, e mediante adoção de Diretrizes de Auditoria Financeira emitidas pela Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superior – INTOSAI.

Foi também nesta época que o estudo comparativo produzido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, em acordo firmado com o TCU, identificou oportunidade de aperfeiçoamento no processo de elaboração, divulgação e acompanhamento das Contas de Governo, apontando que as Entidades de Fiscalização Superior têm papel central no apoio à boa governança pública nos países.

Amparados nesses acordos de cooperação com organismos internacionais, o primeiro acórdão proferido em 2013 em que constou a expressão “governança pública” - acórdão 224/2013 – Plenário, Ata 05/2013, da relatoria da Ministra Ana Arraes - tratou das diretrizes para elaboração do relatório das contas do governo do exercício de 2013, através do qual o Plenário deliberou aprovar as diretrizes propostas para instrução das contas prestadas pela Presidente da República, mediante ações que subsidiariam as análises específicas a serem realizadas no âmbito do tema ‘Governança Pública para o Desenvolvimento’. Dentre as diretrizes, portanto, estavam inseridos levantamentos, a serem realizados pelas Secretarias do TCU competentes, de dados e informações sobre as condições de governança do Governo Central e dos órgãos executores de políticas públicas prioritárias para a promoção do desenvolvimento nacional justo e sustentável, abrangendo áreas-chave da atuação estatal.

Justifica e corrobora o considerável aumento de manifestações do Plenário da Corte envolvendo o tema governança pública, o direcionamento conferido às atuações de fiscalização da administração pública federal a partir de 2013.

4.3.3 Contribuição dos Ministros para análise da governança pública

Com relação à análise quantitativa de acórdãos segregado em função do Ministro Relator dos processos, observa-se que todos os ministros titulares proferiram ao longo do período objeto da pesquisa acórdãos abordando a governança pública, tendo alguns se destacado na abordagem do assunto, como o Ministro Augusto Nardes, José Múcio e Raimundo Carreiro.

Tabela 4 – Análise quantitativa: Ministro(a) Relator(a)

MINISTRO(A)	QUANTIDADE DE ACÓRDÃOS
ANA ARRAES	4
ANDRÉ DE CARVALHO (MINISTRO-SUBSTITUTO)	2
AROLDO CEDRAZ	9
AUGUSTO NARDES	14
AUGUSTO SHERMAN (MINISTRO-SUBSTITUTO)	8
BENJAMIN ZYMLER	2
BRUNO DANTAS	5
JOSÉ JORGE (MINISTRO-SUBSTITUTO)	2
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO	11
MARCOS BEMQUERER (MINISTRO-SUBSTITUTO)	5
RAIMUNDO CARREIRO	10
VALMIR CAMPELO	1
VITAL DO REGO	3
WALTON ALENCAR RODRIGUES	4
WENDER DE OLIVEIRA (MINISTRO SUBSTITUTO)	1

Fonte: Elaborado pela autora

Em conclusão, verifica-se que a análise quantitativa ora apresentada teve a capacidade de contribuir para as inferências obtidas por meio da pesquisa bibliográfica e documental no capítulo dois, na medida em que demonstrou que a preocupação e o fomento de práticas de governança pública pelo Tribunal de Contas da União se deu em período recente, a partir de 2011, e evoluiu de forma progressiva ao longo dos anos, perpassando por diversos processos de trabalho da Corte de Contas e contando com a contribuição de todos os seus Ministros.

Conforme já explanado, as concepções renovadas da ciência jurídica, a partir da noção da complexidade das relações sociais e dos vários campos em que os fenômenos podem se revelar impõem ao pesquisador o abandono do uso de metodologias tradicionais de saberes constituídos, para buscar novas formas de conhecimento a partir de múltiplos formatos de pesquisa. A ciência, enquanto conjunto de novas produções e visões, deve ser passível de construção por meio de diversas técnicas. O uso de metodologia quantitativa, apesar de não ser tão comum nas ciências sociais quanto a qualitativa, tem a capacidade de produzir, tanto quanto esta última, conhecimentos verificáveis de fenômenos jurídicos, pelo que não merece ser menosprezado.

Portanto, a análise quantitativa auxilia o pesquisador na análise e interpretação de dados, mas, a fim de desvendar fenômenos complexos, deve-se aliar a metodologia qualitativa, uma vez que as quantidades apuradas devem ser analisadas e interpretadas à luz de valores, teorias e princípios definidos ao longo da pesquisa (GUSTIN; LARA E COSTA, 2012, p. 313). A conjugação desses dois enfoques enriquece e fortalece a compreensão da realidade.

4.4 O Tribunal de Contas da União no fomento da política de governança pública

A análise qualitativa foi realizada tendo por norte conhecer o modo pelo qual a Corte de Contas evoluiu no tratamento do tema governança pública, investigando também se a definição do conceito, princípios e mecanismos que compuseram a formulação do seu conteúdo foram construídos a partir de percepções sobre as especificidades ou necessidades da administração pública federal. Portanto, não somente conhecer o modo pelo qual o TCU desenvolveu os parâmetros da governança pública, a pesquisa procurou também averiguar se esse processo envolveu o cotejo com as finalidades, estrutura e evolução da administração pública brasileira, e se foram ouvidas as diversas entidades e órgãos que compõem o Poder Executivo federal.

Ademais, além da análise do processo da estruturação da política de governança pelo TCU, a análise qualitativa almejou identificar se a atuação do Tribunal de Contas no fomento de práticas de governança, através das determinações e recomendações proferidas em seus *decisions*, adentrou no aspecto meritório da escolha administrativa, pondo em risco os limites do poder de controle e a competência discricionária da administração.

Após o saneamento da base de dados coletados a partir da busca pela expressão governança pública no site de pesquisa de jurisprudência do TCU, foi possível chegar a um quantitativo de 83 acórdãos. O tratamento e organização dos dados foi realizado a partir de uma análise detalhada dos acórdãos, iniciando com as decisões mais antigas e caminhando para as mais recentes, a fim de vislumbrar a evolução do debate sobre os critérios de governança pública.

Conforme explanado no 1.2 da presente obra, a expressão governança pode ser utilizada em diversas perspectivas e abordagens, tornando-se sinônimos para vários fenômenos, de forma que o seu uso indiscriminado sem a devida contextualização do seu conteúdo acaba por dificultar sua compreensão. A polissemia acompanha o debate da governança de tal maneira que passou a ser fundamental o detalhamento sobre qual conceito ou práticas de governança se

está referindo, ou o ponto de vista a partir do qual está sendo observada, ou, caso estas já estejam estabelecidas, que se informe qual o referencial teórico adotado.

O objeto da pesquisa constituiu justamente em observar como o Tribunal construiu essa compreensão sobre governança, como evoluiu a discussão sobre os princípios e mecanismos que seriam utilizados como parâmetro pela Corte em suas avaliações, a ponto de servir como exemplo e ser fomentada junto aos órgãos e entidades da Administração Federal. Previa-se, portanto, que em um primeiro momento os elementos de concepção da governança não estivessem inteiramente delineados e fossem se aprimorando e consolidando a partir da evolução das discussões e estudos pela Corte.

O que se observou, porém, foi que a maneira pela qual a governança pública se expressou nos acórdãos referidos na base de dados vinculava-se invariavelmente a um referencial teórico pré-estabelecido. Ou seja, não houve uma evolução ou construção da concepção de governança através das seguidas decisões que abordavam o assunto. O Tribunal em um primeiro momento utilizou a expressão em sua forma genérica, sem especificação clara ou minuciosa sobre o seu conteúdo, em seguida passou a utilizar a governança pública amparada no referencial de documentos de organismos internacionais, como OCDE e INTOSAI, e, após a elaboração de seu próprio Referencial Teórico de Governança Pública para Entidades da Administração Federal, construído também a partir dos documentos de organismos internacionais, passou a utilizá-lo como conteúdo para a concepção de governança.

Essa constatação reforçou a investigação bibliográfica e documental realizada no item 2.1 do presente estudo, na medida em que demonstrou que a construção do modelo de governança pública pelo TCU foi realizada de forma independente, a partir de estudos e colaboração com organismos internacionais, de forma genérica, sem a análise sobre especificidades, necessidades ou modelo de gestão da administração pública federal.

4.4.1 A estruturação e aplicação da política de governança pública pelo Tribunal de Contas da União baseados em referenciais teóricos internacionais

Uma das hipóteses relacionadas à análise empírica qualitativa sobre as práticas de governança pública definidas pelo Tribunal de Contas consiste na seguinte proposição: o Tribunal de Contas da União reuniu e organizou as melhores práticas de governança pública para a administração pública federal a partir de diagnósticos sobre a gestão pública, decorrentes de sua atividade de fiscalização financeira, patrimonial, orçamentaria e operacional. Ou seja, a

reunião e organização das práticas de governança pública que deram origem aos Referenciais de Boa Governança do TCU e ao Decreto 9.203/2017 decorrem de uma análise da realidade da administração pública, suas especificidades e necessidades detectadas em trabalhos de auditoria.

Assim, na observação das decisões sobre governança pública esperava-se identificar a evolução dos debates sobre as carências dos entes da administração pública e as medidas de otimização da capacidade de atender o interesse público com transparência, participação e responsabilização, permitindo a Corte identificar e compilar quais as melhores práticas para atender a esses objetivos.

No entanto, na fase de tratamento dos dados, realizado com a finalidade de identificar o modo de qualificar a seleção de práticas de governança pelo TCU, observou-se que o Tribunal não debateu especificamente quais princípios ou práticas se adequariam ou seriam necessárias aos entes da administração pública federal. A Corte partiu de instrumentos de governança pública já definidos em referenciais teóricos de organismos internacionais, que foram utilizados como base para a compilação do seu entendimento sobre melhores práticas de governança para o Brasil.

Em resumo, verificou-se que os primeiros acórdãos utilizavam a expressão governança pública em sua forma genérica, desvinculada de algum conceito ou conjunto de práticas pré-estabelecidos, e sem informar expressamente um delineamento que permitisse inferir seu conceito ou conteúdo. A partir de 2013 a expressão passou a ser utilizada pela Corte em referência ao projeto de aperfeiçoamento do modelo de auditoria financeira do Tribunal sobre as demonstrações financeiras consolidadas do Governo Federal, mais conhecidas por Balanço Geral da União (BGU), realizado em parceria com o Banco Mundial, ou em referência ao estudo comparativo produzido pelo TCU em parceria com a OCDE que apontou para o papel central das entidades de fiscalização superior no apoio à boa governança pública do Estado.

Finalmente, em um terceiro momento, o TCU passou a utilizar como referencial de conceito e conteúdo para governança pública o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, aprovado pela Portaria-TCU 25/2014. Um acórdão foi identificado utilizando a expressão 'governança pública' na forma definida pelo critério de avaliação do Programa Gespública do Governo Federal, instituído pelo Decreto 5.378/2005, cuja finalidade era a melhoria da qualidade dos serviços públicos e aumento da competitividade do país, mediante aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais.

Impende ressaltar que a evolução temporal da utilização dos referenciais teóricos apresentados acima não foi disruptivo, de modo que em um mesmo período temporal se observou decisões utilizando a governança pública expressamente referenciada nos parâmetros de organismos internacionais, ou em sua forma genérica ou com base no Referencial Básico do TCU.

Portanto, em conclusão do levantamento inicial, observou-se que a hipótese do estudo não foi verificada, tendo os dados empíricos demonstrados a opção do TCU em inicialmente utilizar os parâmetros de governança pública dos organismos internacionais a partir de parcerias com o Banco Mundial e Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, para num segundo momento, compilar esses mesmos entendimentos para construir e implementar o seu Referencial Básico de Governança Pública aplicável aos entes da administração pública brasileira.

Não obstante a frustração da confirmação da hipótese, a verificação dos dados permitiu concluir uma evolução na utilização da governança pública como fundamento de seus julgados no que diz respeito aos referenciais teóricos, e a qualificação dos dados foi realizada a partir dessa constatação.

Conforme Yin (2016, p. 89, online), a pesquisa qualitativa se distingue das outras abordagens de pesquisa na medida em que apresenta resistência para a construção de um delineamento antecipado de pesquisa. Por isso, os pesquisadores não são obrigados a adotar os procedimentos de delineamento mais adequados a seus estudos específicos, podendo este delineamento ocorrer no início do estudo ou não. O autor informa:

Por definição, todos os estudos investigativos possuem um modelo ou delineamento implícito, quer você o tenha planejado ou não. Entretanto, ele não precisa ser criado no início de um estudo. Em pesquisa qualitativa, a quantidade de trabalho de delineamento que é feito de antemão é uma questão de escolha. Além disso, mesmo durante a realização de seu estudo você pode dar atenção diferenciada a diferentes partes dos delineamentos – possivelmente até ignorando algumas partes. Os delineamentos também podem mudar no decorrer de um estudo (YIN, 2016, p. 89).

Constatado que o TCU não abordou, nos debates que originaram os acórdãos, sobre o conteúdo da governança pública, utilizando a expressão sem aprofundamentos sobre o seu conceito, ou partindo de um referencial teórico externo pré-estabelecido, delineou-se a qualificação da pesquisa a partir dessa verificação. Analisando os 81 acórdãos que constituem o levantamento de dados, qualificou-se cada um deles com base no referencial utilizado pelo Corte, obtendo-se quatro classes: governança pública – genérico, governança pública – gspública, governança pública – organismo internacional, governança pública – referencial

básico TCU, qualificados e quantificados conforme tabela abaixo. A seguir serão apresentadas as características de cada uma das classes e seus exemplos.

Tabela 5 – Análise qualitativa: Referenciais de governança pública

CLASSE	QUANTIDADE DE ACÓRDÃOS
GOVERNANÇA PÚBLICA – GENÉRICO	12
GOVERNANÇA PÚBLICA – GESPÚBLICA	1
GOVERNANÇA PÚBLICA – ORGANISMOS INTERNACIONAIS	21
GOVERNANÇA PÚBLICA – REFERENCIAL BÁSICO TCU	47

Fonte: Elaborado pela autora.

Os acórdãos que foram classificados como ‘governança pública – genérico’ são aqueles em que a expressão governança pública consta da análise técnica ou fundamentos do voto mas não há menção expressa ou inferencial sobre o referencial teórico utilizado, bem como não há descrição expressa do seu conteúdo.

Como exemplo, o acórdão 2516/2011-Plenário, do Relator Ministro Aroldo Cedraz, diz respeito a um processo do tipo Relatório de Levantamento realizado com o objetivo de apresentar um diagnóstico das principais causas e vulnerabilidades que contribuem para a elevada ocorrência de queimadas e incêndios florestais no Brasil. Neste foram evidenciadas deficiências nas ações de prevenção e combate às queimadas e aos incêndios florestais, falta de articulação e definição de papéis dos órgãos e entidades governamentais encarregados do assunto e vulnerabilidades nas unidades de conservação federais (UCs) e terras indígenas (TIs). Um dos achados de auditoria se referiu à inexistência de indicadores oficiais de áreas de queimadas em unidades de conservação e terras indígenas que, conforme verificado no levantamento, o país ainda não produz. O relatório de auditoria concluiu que o indicador de queimadas “[...] é um mecanismo que visa aumentar a governança pública dos atores envolvidos com o tema; o controle social e o controle externo”. Percebe-se que a expressão pode ser interpretada com uma conotação de controle, participação ou capacidade de gestão, mas em nenhum momento da análise é discutido o conceito ou conteúdo da expressão.

No processo do tipo Relatório de Levantamento que resultou no acórdão 589/2014-Plenário, também qualificado como ‘governança pública – genérico’ a expressão constou de trecho da demanda que deu origem à fiscalização, do Ministro-Substituto Weder de Oliveira

cujo objeto consistia na atuação em relação às transferências voluntárias da União, nos seguintes termos:

Neste sentido, entendo oportuno que a Secretaria-Geral de Controle Externo desenvolva metodologia de mapeamento e classificação de risco na utilização de recursos federais descentralizados por meio de transferências voluntárias de modo a subsidiar ações tempestivas, preventivas e pedagógicas com a finalidade de reduzir a ocorrência sistemática de não comprovação da boa utilização de recursos federais e de contribuir para a boa execução de convênios.

Para tanto, poderão ser utilizados os sistemas de informações da Administração Pública, desta Corte e dos demais Tribunais de Contas do país, em ação cooperativa. Acredito que, neste contexto de atuação estratégica e de incentivo à melhoria da governança pública, uma atuação planejada e metodologicamente sistematizada pode contribuir decisivamente para o alcance da missão institucional deste Tribunal, além de contribuir para a melhoria da gestão e do desempenho da Administração Pública, coibir a tempo a ocorrência de fraudes e desvios de recursos e condenar efetiva e tempestivamente os responsáveis por dano ao erário, graves infrações à legislação e frustração dos objetivos sociais e econômicos dos convênios e demais tipos de ajustes; objetivos esses congruentes com o mapa estratégico desta Corte.

Ao longo de todo o acórdão esta é a única referência à governança pública, e pelo contexto da redação, a expressão pode adquirir diversas conotações, não havendo referência expressa ao seu referencial teórico ou conteúdo.

No acórdão 1215/2015-Plenário, da lavra do Ministro Relator Raimundo Carreiro, processo do tipo Monitoração, cujo objeto era o monitoramento de determinações consignadas em outro acórdão (1665/2014-Plenário), relacionadas a uma auditoria com enfoque na arrecadação de multas administrativas aplicadas por agências reguladoras e outros órgãos e entidades federais, observou-se que a governança pública foi mencionada no voto do Ministro Relator Augusto Nardes. Nessa manifestação, parabenizou o Ministro Relator Raimundo Carreiro pelo resultado da monitoração, considerando que em 2010 os achados de auditoria demonstravam deficiências nos procedimentos de arrecadação de multas, em prejuízo à própria efetividade das ações de fiscalização e controle exercido pelas instituições auditadas, o que, segundo o relator, “[...] em resumo, demonstrava ausência de boa governança”.

Conforme observado pelos exemplos acima, a qualificação desses acórdãos se inseriu na categoria ‘governança pública – genérico’ considerando a impossibilidade de aferir, pela leitura dos relatórios e debates da Corte uma referência expressa ao conteúdo da expressão governança pública, ou a existência de algum debate, por parte dos ministros, de quais práticas de governança pública podem constituir o conteúdo da expressão.

Considerando que, a partir da qualificação proposta, o objetivo da análise foi averiguar as referências teóricas que expressam o conteúdo da governança pública aplicada pelo TCU em seus julgados, aqueles acórdãos em que não se fez possível identificar expressamente

o referencial teórico recebeu a referida qualificação. Da base de dados dos 81 acórdãos, 12 foram classificados como ‘governança pública – genérico’.

A segunda classe de acórdãos consiste no conceito de governança pública nos termos empregado pelo Programa Gespública do Governo Federal, instituído a partir do Decreto n. 5.378/2005, atualmente revogado pelo Decreto 9.094/2017. De acordo com o art. 2º, II do Decreto 5.378/2005, o Gespública deverá contemplar a formulação e implementação de medidas integradas em agenda de transformações da gestão, necessárias à promoção dos resultados preconizados no plano plurianual, à consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais, que objetivem: II - promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

O Instrumento para Avaliação da Gestão Pública de 2010⁵⁹ (2010, p.38), constituiu um conjunto de orientações e parâmetros para avaliação da gestão, que teve por referência o Modelo de Excelência em Gestão Pública, os conceitos e os fundamentos preconizados pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública. Neste documento a governança pública foi objeto de avaliação e pontuação para as entidades participantes do programa, informando que este item da avaliação “examina a implementação de processos gerenciais os quais têm por objetivo gerar transparência e aprimorar o nível de confiança entre todas as partes interessadas e que geram impacto no valor, na sustentabilidade financeira e orçamentaria, social e ambiental e na governabilidade da organização”.

Referido Instrumento para Avaliação da Gestão Pública de 2010 (2010, p. 88), conceitua a governança pública nos seguintes termos:

Governança Pública – é o sistema que assegura às partes interessadas pertinentes, o governo estratégico das organizações públicas e o efetivo monitoramento da alta administração. A relação entre a coisa pública e a gestão se dá por meio de práticas de medição, tais como: auditorias independentes; unidades de avaliação; unidades de controle interno e externo; instrumentos fundamentais para o exercício do controle. A Governança Pública assegura as partes interessadas: equidade; transparência, responsabilidade pelos resultados; com obediência aos princípios constitucionais e às políticas de consequência.

O único acórdão que utilizou a expressão referenciado nos documentos da Gespública foi o acórdão 1233/2015-Plenário, que teve por objeto ampla fiscalização na governança de TI da administração pública federal, no âmbito do Tema de Maior Relevância

⁵⁹ Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/iagp_1000_pontos.pdf

6/2010 do TCU, que foi conduzido entre 2010 e 2011, por meio de 21 fiscalizações, abrangendo 315 organizações públicas federais.

A expressão governança pública constou da visão geral do relatório, que tinha por objetivo explicar porque a governança de TI é importante para administração pública federal. Ao argumentar que a governança de TI exerce grande influência sobre as definições da governança corporativa, em virtude das possibilidades que a tecnologia da informação oferece de suporte e alavancagem do negócio, registra que o programa Gespública incluiu no seu ciclo 2010 o item de avaliação governança pública, a fim de evidenciar que o tema é de interesse do poder executivo federal. Esta é a única ocasião em que se observa o TCU analisar a governança pública utilizando o conteúdo já definido pelo Poder Executivo federal.

A terceira classe da qualificação realizada na base de dados da pesquisa corresponde aos acórdãos do Plenário da Corte que utilizam a expressão governança pública referenciada em conceitos, conteúdos ou práticas veiculados em documentos de organismos internacionais. Estes acórdãos foram classificados como ‘governança pública – organismo internacional’.

O mais antigo acórdão que utiliza a expressão governança pública em um contexto relacionado aos padrões internacionais é o acórdão 224/2013-Plenário da relatora Ministra Ana Arraes, que além de ter a importância por ser o primeiro que faz referência expressa aos estudos de organismos internacionais, trata de tema relevante, relacionado à proposta de diretrizes a serem observadas na instrução da prestação de contas apresentada pela Presidência da República relativas ao exercício de 2013.

A Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG), integrante da estrutura organizacional do TCU, é competente para assessorar o(a) Ministro(a)-Relator(a) nesse mister, e realiza as ações necessárias à elaboração do relatório de contas da Presidência, compreendendo os levantamentos, auditorias ou acompanhamentos que o(a) relator(a) entenda necessários.

No acórdão 224/2013-Plenário são transcritas as diretrizes propostas pela SEMAG para elaboração do parecer prévio das contas da Presidência da República. A unidade anuncia o projeto de aperfeiçoamento do modelo de auditoria financeira do Tribunal sobre as demonstrações financeiras consolidadas do Governo Federal, mais conhecidas por Balanço Geral da União (BGU), realizado em parceria com o Banco Mundial, bem como ressalta o acordo de cooperação celebrado com a OCDE, que identificou oportunidades de aperfeiçoamento no processo de elaboração, divulgação e acompanhamento das Contas de Governo, sugerindo que estas possam ser incorporadas no Relatório e Parecer Prévio do

exercício de 2013. A principal conclusão do estudo da OCDE “apontou para o papel central das Entidades de Fiscalização Superior no apoio à boa governança pública, ao assegurar accountability do uso dos recursos públicos e do desempenho dos serviços prestados pelo Estado”.

Em seu voto, a Ministra Relatora colhe das informações apresentadas pela Secretaria, para propor que os resultados preliminares do projeto de aperfeiçoamento do modelo de auditoria financeira do Tribunal sobre as demonstrações consolidadas do Governo Federal, realizado em parceria com o Banco Mundial, possam ser refletidos na auditoria do Balanço Geral da União das Contas de 2013, o qual no seu entendimento certamente trará ganhos significativos para a nobre tarefa conferida ao TCU. Além disso, levou em consideração o estudo comparativo produzido pela OCDE em acordo firmado com o Tribunal, para propor que o trabalho contemple análises específicas sobre a “Governança Pública para o Desenvolvimento”.

Outros acórdãos qualificados na categoria ‘governança pública – organismo internacional’ decorreram da deliberação do acórdão acima mencionado, uma vez que a partir das diretrizes para elaboração do relatório sobre as contas do governo da República exercício 2013, foi determinado que as análises específicas que embasariam o relatório fossem realizadas com olhar sobre a governança pública, com foco em políticas públicas prioritárias para a promoção do desenvolvimento nacional justo e sustentável.

Dentre eles pode-se citar o acórdão 2467/2013-Plenário, que tratou de levantamento destinado a avaliar a maturidade da gestão de riscos nos diversos setores da administração pública federal indireta brasileira, por meio da construção e divulgação de indicador que estimule o aperfeiçoamento da gestão de riscos no setor público e que forneça ao TCU informações relevantes para planejamento de suas ações de controle. Outrossim, o acórdão 1905/2014-Plenário, cujos autos se relacionam ao levantamento de Auditoria realizado em quatro unidades jurisdicionadas dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic) também compôs a fiscalização relacionada ao tema “Governança Pública para o Desenvolvimento”, por esta razão, apesar de não apresentar expressamente a vinculação do termo governança pública a um entendimento de organismo internacional, foi inserido nesta categoria, por decorrer do direcionamento dos estudos realizados com Banco Mundial e OCDE.

Além das decisões apontadas acima, o acórdão 3641/2013-Plenário, da relatoria do Ministro José Múcio Monteiro se mostra como de grande relevância na investigação sobre o

modo de incorporação do conceito e práticas de governança pública pelo TCU, porquanto teve por objeto reunir os elementos obtidos a partir de estudo realizado em parceria com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em que se efetuou avaliação crítica a respeito da apreciação da prestação de contas do Presidente da República pelo TCU.

O acordo de cooperação foi celebrado pelo TCU e OCDE no âmbito do TCU 016.425/2011-1, e teve por objetivo realizar um estudo para analisar e avaliar o processo de elaboração do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República do Brasil, para aprimorar a sua capacidade de resposta às necessidades das principais partes interessadas no processo e aos riscos de integridade dos programas de governo, e aumentar o impacto do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Referido estudo tem ainda como propósito identificar propostas de ação para o aprimoramento da qualidade e do impacto do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, como meio para melhorar a governança pública no governo federal do Brasil.

O produto do acordo resultou no estudo ‘Brazil’s Supreme Audit Institution: The Audit of the consolidated year-end government report’ (OCDE, 2013) disponível no site da OCDE e do TCU. Não foi localizada uma versão em português do estudo no site do TCU, mas, solicitado através da Lei de Acesso à Informação, o documento foi disponibilizado.

O acórdão 3641/2013-Plenário, portanto, resulta de levantamento de auditoria realizado pela SEMAG com o intuito de concatenar as informações coligidas no âmbito do estudo comparativo realizado pela OCDE, apresentando aos membros da Corte as principais ideias contidas no Estudo para se iniciar a fase de internalização das recomendações. O relatório de levantamento objeto do acórdão informa:

26. Como conclusão do estudo, a OCDE elaborou recomendações com vistas ao aprimoramento do processo de apreciação das Contas do Governo. Dos quatro capítulos que compõem o estudo, as recomendações se referem a três deles, não tendo havido recomendação referente ao capítulo sobre papéis institucionais. Assim, foram feitas recomendações nas seguintes áreas: a) escopo e estrutura do Relatório sobre as Contas do Governo; b) fluxo de trabalho e recursos para elaboração do Relatório; e c) disseminação do Relatório e avaliação de impacto.

(...)

28. Uma das etapas de análise empreendidas pela OCDE foi a comparação das práticas vigentes no TCU com boas práticas aceitas internacionalmente. Assim, relativamente aos normativos utilizados como parâmetro nessa avaliação, além das diretrizes sobre revisão de pares da Intosai, a OCDE ressalta os seguintes normativos:

- Melhores Práticas de Transparência Orçamentária da OCDE (publicação de 2001);
- Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal do Fundo Monetário Internacional (1997, revisado em 2001 e 2007);
- Padrões Internacionais de Contabilidade para o Setor Público (IPSAS, na sigla em inglês) e

- Padrões Internacionais das Entidades de Fiscalização Superior (ISSAI, na sigla em inglês).

No capítulo dois do Estudo, dedicado ao objetivo, escopo e elaboração do parecer prévio das contas da Presidência da República, a OCDE concluiu que o Parecer do TCU sobre as contas da Presidência não apresenta os achados de auditoria de maneira clara e isenta de ambiguidades, em conformidade com os padrões internacionais de auditoria; as recomendações do TCU são muito técnicas e não fornecem aos usuários entendimento sobre como sua implementação pode melhorar o desempenho e a *accountability* governamentais, de forma a mobilizar o Congresso Nacional e os cidadãos no sentido de demandarem ações do governo; provê narrativa independente do desempenho do governo federal, possivelmente desviando a atenção da PCPR de fato, em vez de prover avaliação dos desafios e riscos enfrentados pelo governo em relação ao seu desempenho e à *accountability*; e não vincula a veiculação dessas informações à *accountability* e ao processo de tomada de decisão no âmbito do Congresso Nacional e do Poder Executivo. Com vistas à mitigação desses problemas a OCDE propõe as seguintes recomendações:

1. Redesenho da forma, do conteúdo e do formato do Parecer Prévio, de modo a alinhá-lo com os princípios contidos nos Padrões de Relato de Auditoria Governamental (ISSAI 400);
2. Aumentar a vinculação entre evidência, achado de auditoria e recomendações apresentadas no relatório de auditoria;
3. Focar em transformar a Prestação de Contas do Presidente da República em documento chave para a *accountability* e para o processo de tomada de decisão, posicionando o TCU, e seu parecer de auditoria, como instituição chave com vistas a melhorar aspectos relacionados com a apresentação, bem como quanto à qualidade das informações contidas na PCPR; e
4. Redesenho do relatório de auditoria do TCU, de forma a focar nos desafios e riscos significativos que afetam o desempenho e a *accountability* do governo federal e vinculá-lo ao processo de tomada de decisão e à *accountability*, no âmbito da administração pública, bem como ao arcabouço mais amplo de governança pública.

Os capítulos três e quatro do Estudo também resultaram em recomendações de melhoria ao TCU, relacionados ao planejamento e implementação da auditoria, e a comunicação dos achados de auditoria e seu impacto, respectivamente⁶⁰. O relatório de

⁶⁰ São essas as recomendações, referenciadas no relatório do acórdão 3641/2013: Capítulo 3: Planejamento e implementação da auditoria: Desenvolver ainda mais a matriz de planejamento para apoiar a coleta de evidências suficientes, relevantes e razoáveis que embasem os principais achados; Basear-se mais sistematicamente no conhecimento interno do TCU sobre deficiências do controle interno e da prestação de contas governamental, para promover maior efetividade e eficiência do trabalho da auditoria; Associar esforços para aumentar as capacidades de auditoria às reformas na gestão de recursos humanos do TCU e revisar periodicamente as práticas de auditoria para apoiar práticas profissionais de auditoria; Usar as melhorias na estratégia da auditoria para direcionar a atenção em como aperfeiçoar a prestação de contas governamental, e não apenas o relatório de auditoria e o parecer prévio. Capítulo 4: Comunicando os achados de auditoria e avaliação do impacto: Desenvolver uma estratégia de comunicação coordenada e explícita da auditoria, com base na compreensão do público-alvo a que se dirige, para aumentar a conscientização e o uso dos principais achados; Focar as atividades de comunicação nos principais

levantamento da SEMAG informa que a partir do estudo produzido pela OCDE foi possível identificar um conjunto de oportunidades de aprimoramentos do processo de trabalho análise da PCPR, nesses termos:

5. Em decorrência das análises e debates internos da Semag e das recomendações sistematizadas no estudo, concomitantemente à implantação do Plano Estratégico do TCU para o período 2011-2015 e ao Projeto de Fortalecimento da Auditoria Financeira no Tribunal, gerenciado no âmbito desta unidade técnica, procedeu-se a aperfeiçoamentos relevantes a partir do Relatório das Contas de Governo referentes ao exercício de 2012. Nesse sentido, destacam-se os avanços na auditoria sobre os demonstrativos financeiros consolidados do Governo Federal – o Balanço-Geral da União (BGU) –, com ênfase no alinhamento da forma e do conteúdo do parecer de auditoria a padrões e normas internacionais.

6 De forma semelhante, o planejamento das auditorias sobre a PCPR foi antecipado, de forma a integrá-lo ao plano de controle do TCU, o que permite realizar trabalhos de fiscalização mais complexos e aprofundados, qualificando o relatório sobre a execução anual dos planos e orçamentos. Ademais, esse alinhamento de planos representa ganhos de eficiência para a atuação das unidades técnicas, que podem conciliar seus esforços de fiscalização com a produção de análises sobre a atuação governamental no exercício.

7. Ao longo de 2013, essas providências vêm sendo mantidas e aprofundadas. A auditoria do BGU tem incorporado mais avanços, de forma que o processo, o relatório e o parecer sobre os demonstrativos financeiros consolidados tornem-se mais aderentes às normas e práticas internacionalmente aceitas. Por sua vez, o planejamento foi novamente adiantado, de forma que objetos e temas que serão analisados em 2015, nas auditorias sobre a PCPR relativa a 2014, já integram o planejamento de fiscalizações a cargo das unidades integrantes da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), em elaboração neste segundo semestre de 2013.

O acórdão 3641/2013-Plenário apreciando o Relatório de Levantamento da SEMAG, deliberou por considerar cumpridos os objetivos da contratação da OCDE e determinar a realização de pesquisa de opinião com os representantes do Congresso Nacional, para colher subsídios sobre o processo de prestação de contas do Presidente da República.

Observa-se que a partir desse Estudo da OCDE a governança pública recebeu papel de destaque enquanto objetivo a ser perseguido pelo TCU, que a partir de então deveria se posicionar como instituição chave para influenciar a melhoria de desempenho e a prestação de contas, como forma de garantir que os cidadãos responsabilizem os seus governos no cumprimento das metas de desenvolvimento.

O acórdão 3608/2014-Plenário constitui mais uma decisão bastante representativa da classificação ‘governança pública – organismo internacional’, pois tem por objeto proposta de estratégia de fortalecimento da auditoria financeira no TCU para atender plenamente à sua

achados para ajudar o público-alvo a entender sua importância para o desempenho e a accountability pública; Reportar sistematicamente as ações do Poder Executivo para tratar as ressalvas, e não apenas para implementar as recomendações, para aperfeiçoar a accountability governamental; Avaliar o impacto de forma mais ampla para demonstrar o impacto da auditoria na governança pública e ajudar a melhorar a elaboração do relatório de auditoria e a sua comunicação.

competência constitucional e legal por meio da convergência aos padrões e boas práticas internacionais. A estratégia em questão foi desenvolvida após aprendizagem e debate internacional no âmbito de Projeto Institucional firmado entre TCU e o Banco Mundial durante mais de três anos.

Conforme apresentado no histórico do relatório do acórdão, em 2009 foi realizada avaliação sobre o desempenho da gestão e controle das finanças no Brasil “pelo programa internacional PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability), que é patrocinado pelo Banco Mundial, pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), pela Comissão Europeia, pela Agência de Desenvolvimento Internacional (DFID) do Reino Unido e por Suíça, Noruega e França”. Esse programa avalia as etapas do ciclo orçamentário a fim de verificar em que medida as instituições democráticas são capazes de elaborar, executar e controlar a qualidade do gasto público, verificando o “atendimento de princípios gerais de gestão e controle das finanças públicas, em especial: a transparência, a accountability, a credibilidade, a previsibilidade, a eficiência e a sustentabilidade”.

Nesta avaliação, o Brasil obteve pontuação negativa no indicador sobre auditoria externa, no qual é avaliada a Entidade de Fiscalização Superior – EFS responsável pela auditoria independente das prestações de conta do governo, sob o entendimento de que o TCU precisaria ir além da prática de exame legalista das demonstrações financeiras e se concentrar na confiabilidade dos sistemas e controles internos que suportam as demonstrações. A partir desse diagnóstico o Banco Mundial informou ao TCU sobre a oportunidade de requerer um financiamento de projeto para fortalecimento da auditoria financeira do TCU sob a forma de doação a fundo perdido. O acordo foi implementado em 31/12/2011, sob a presidência do Ministro Benjamin Zymler e foi concluído em 2014, sob a presidência do Ministro Augusto Nardes.

Conforme diagnóstico do Banco Mundial, um bom sistema de gestão das finanças públicas é essencial para implementação de políticas públicas e alcance de objetivos orçamentários, como disciplina fiscal, alocação estratégica de recursos públicas e entrega eficiente de bens e serviços por meio da otimização do uso dos recursos. A boa prática internacional em *accountability* permite atender aos interesses das partes externas à entidade, de prestar contas sobre a avaliação da sua relação custo benefício, seu nível de eficiência operacional e de sustentabilidade financeira. A auditoria financeira, sendo um trabalho de certificação da credibilidade das demonstrações financeiras, é um instrumento adequado para assegurar um alto nível de segurança para a prestação de contas dos governos.

Ou seja, o Banco Mundial preocupava-se com a qualidade da prestação de contas a fim de verificar a real capacidade fiscal dos países e a realização do reajuste fiscal, favorecendo os interesses do mercado. Nesse sentido, colaciona-se trecho do relatório do acórdão:

2.1.12 Bancos e investidores internacionais também têm interesse na capacidade de gestão financeira e de prestar contas de governos emissores de títulos públicos e contratantes de empréstimos. Atualmente, os países com as melhores classificações de risco soberano também são aqueles que têm as estruturas mais robustas de prestação e certificação de contas públicas, como, por exemplo, os países da Europa Central e do Norte e os países de língua inglesa. Dentre os fatores determinantes do *rating* soberano estão os resultados fiscais e o tamanho da dívida pública. Passivos contingentes e atuariais e o patrimônio líquido também podem influenciar a avaliação das agências de *rating*. Esses números compõem direta ou indiretamente as demonstrações financeiras dos governos e, como regra, são certificados por meio de auditorias financeiras anuais.

Conforme João Márcio Mendes Pereira (2018, p. 2189):

Construindo a autoimagem de instituição politicamente neutra, o Banco sempre explorou a sinergia entre financiamento, assistência técnica a governos, pesquisa econômica e coordenação de iniciativas multilaterais (em saúde, educação, meio ambiente, etc.), com o objetivo de alavancar a sua influência e institucionalizar agendas políticas globais a serem assumidas pelos Estados clientes. Nesse sentido, a despeito da fachada técnica, o Banco sempre atuou na interface dos campos político, econômico e intelectual, em função da sua condição singular de prestador, formulador de política e indutor de ideias e prescrições sobre o que fazer em matéria de desenvolvimento capitalista.

Ao final do estudo a proposta da estratégia foi estruturada “de forma semelhante ao que propõe a INTOSAI no Manual de Implementação ISSAI de Auditoria Financeira (peça 80) e o Marco de Mensuração de Desempenho de EFS, conhecido pela sigla em inglês SAI PMF”. Analisando quatro dimensões estratégicas, quais sejam, função institucional, competência constitucional e legal, capital humano e qualidade, para cada uma delas foram apresentadas uma proposta de estratégia e de plano de ação para a convergência entre a situação encontrada e a situação desejada, conforme o que se verifica e propaga em termos internacionais.

Como consequência da apreciação das recomendações do estudo do Banco Mundial, o Plenário acatou as propostas de encaminhamento da área técnica, com objetivo de fortalecimento da auditoria financeira do TCU, aprovando, dentre outras medidas:

9.1. Visando ao cumprimento efetivo do art. 71, incisos I, II e IV, da Constituição Federal de 1988, do art. 16 da Lei 8.443/1992 e do art. 228 do Regimento Interno do TCU, aprovar:

9.1.1. o objetivo estratégico de aumentar a transparência, a credibilidade e a utilidade das contas públicas;

9.1.2. a estratégia de garantir um alto nível de segurança na emissão de opinião de auditoria sobre a credibilidade do Balanço Geral da União por meio da integração das competências constitucional e legal de certificação das contas ordinárias e de governo e da ampliação gradual da quantidade de demonstrações financeiras auditadas;

9.1.3. o plano de ação para implementação parcial da estratégia para o período entre 2015 e 2020;

9.1.4. a meta institucional de convergência integral aos padrões e boas práticas internacionais de auditoria financeira em um prazo de doze anos, por meio do plano de ação de 2015 a 2020 e de uma nova estratégia e plano de ação para 2021-2026;

A relevância do acórdão acima apresentado resulta da constatação de que dentre os benefícios almejados pelo Banco Mundial e pelo TCU com o desenvolvimento da auditoria financeira está o fortalecimento dos controles internos, gestão de riscos e governança dos órgãos e entidades federais, pois na medida em que as prestações de contas forem mais completas, confiáveis e tempestivas o país será mais capaz de conferir transparência e responsabilização aos atos de governo.

No que tange à quarta classe da qualificação dos dados ‘governança pública – referencial básico TCU’ este foi definido em função da padronização, pelo TCU, do conteúdo mínimo de informações a serem utilizadas como referência em ações de controle externo sobre governança pública, e para orientação da administração pública acerca de boas práticas que possam contribuir para governança pública, através da aprovação do Referencial Básico de Governança Aplicável aos Órgãos e Entidades da Administração Pública, por meio da Portaria-TCU n. 25, de 29 de janeiro de 2014.

A partir da aprovação do Referencial, naturalmente, o TCU passa a utilizar em muitos dos acórdãos da base de dados da pesquisa a expressão governança pública tendo como referencial teórico o conteúdo da Portaria 25/2014⁶¹.

Dentre os acórdãos qualificados nessa categoria, o acórdão 1273/2015-Plneário assume especial relevância, vez que trata 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. Na condução deste levantamento, o TCU coletou informações junto a 380 organizações da administração pública federal, 893 organizações públicas estaduais e 6.497 organizações municipais. Ressalta-se que antes da realização deste levantamento já tinham sido realizados outros trabalhos de auditoria sobre governança, mas em

⁶¹ Importante transcrever os motivos que fundamentaram a edição da Portaria: O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas atribuições legais e regimentais, considerando que o Plano Estratégico do Tribunal definiu como objetivos estratégicos “Promover a melhoria da governança no TCU” e “Aprimorar as ações de controle voltadas à melhoria do desempenho da Administração Pública”; considerando a importância da governança para o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade; considerando a necessidade de padronizar o conteúdo mínimo de informações a serem utilizadas como referência em ações de controle externo sobre governança no setor público; e considerando a necessidade de orientar a Administração Pública acerca de boas práticas que podem contribuir para a melhoria da governança, resolve: Art. 1º Fica aprovado o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, na forma do Anexo Único desta Portaria, a ser observado pelo Tribunal de Contas da União em ações de controle e de melhoria de processo que tratem direta ou indiretamente do tema governança.

áreas específicas, como por exemplo, em governança e gestão de tecnologia da informação, em maturidade em gestão de riscos da administração pública federal, em governança e gestão de pessoas, e governança das aquisições. No trabalho de levantamento que deu origem ao acórdão 1273-Plenário que ora se apresenta, o escopo se direcionou apenas para dados de governança pública, cujo questionário aplicado às entidades participantes da análise foi elaborado com base no documento Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (TCU, 2014a).

Segundo o relatório do acórdão, o perfil da governança pública obtido a partir do 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” (TCU, p. 02). Portanto, registre-se que a avaliação partiu dos mecanismos e princípios de governança já previamente definidos pelo Tribunal, sendo uma das finalidades do levantamento divulgar o tema governança pública para as organizações participantes, incentivando assim uma mudança de comportamento na administração pública em todo o país. O relatório de levantamento informa que a versão final dos questionários resultou de um processo de revisão e validação envolvendo reuniões com representantes de organizações federais, tendo sido realizados dois painéis de referência para validação do questionário, e reuniões junto à Casa Civil.

O questionário de governança pública foi construído com base no Referencial Básico de Governança do TCU, com base nos três mecanismos eleitos – liderança, estratégia e controle, na forma da Figura 1 abaixo. Os componentes⁶² que decorrem de cada mecanismos

⁶² A seguir, a definição sobre os componentes dos mecanismos de governança, na forma explanada no relatório do acórdão: 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

possuem práticas, e as práticas são mensuradas com base na implementação dos seus itens de controle, que são relacionados nas assertivas do questionário. 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, categorizando-se as respostas em três estágios de capacidade – inicial, intermediário e aprimorada.

Figura 1 - Componentes dos mecanismos de governança



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.

A análise dos dados obtidos no levantamento é apresentada pelo perfil de governança pública, que se refere ao panorama nacional e federal de governança pública, e o índice geral de governança pública (iGGs), a fim de criar uma referência acerca da governança pública em âmbito nacional. Em ambas as análises são apresentados os mecanismos para apuração dos resultados, as medidas e pesos utilizados. No relatório, a equipe de auditoria reconhece que vários fatores podem influenciar na distorção do índice em relação à realidade de uma dada entidade fiscalizada, ao dispor que (TCU, 2014a, p. 65):

241. 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.

Além desses fatores, outras críticas podem ser lançadas sobre a metodologia de apuração dos índices. A principal delas representa exatamente as práticas eleitas como parâmetros para aferição de governança pública. Uma vez que o conceito, os parâmetros e as práticas aferidas no levantamento foram realizadas com base no conceito de governança pública estabelecido pelo Tribunal de Contas da União, que diferem, inclusive do conceito de governança utilizado muito tempo pela administração pública federal no programa Gespública, é possível deduzir que algumas das práticas elencadas pelo TCU como integrantes do seu conceito de governança não tenha sido foco da atuação do governo federal. Como exemplo cita-se o mecanismo liderança, que inclui dentre suas práticas “estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros da alta administração e de conselhos ou colegiado superior”,

sendo que na administração pública a escolha política permeia a grande maioria das indicações para cargos de membros de alta administração das entidades da administração. Além deste, as práticas de controle relacionadas ao estabelecimento de estrutura de gestão de riscos, e estabelecimento de função de auditoria interna também enfrentam dificuldades de pontuação, na medida em que as entidades da administração podem optar por estabelecer um órgão único para desempenho dessas funções para várias ou todas as entidades da administração pública de um mesmo ente público. É de se ponderar se a criação de uma estrutura de gestão de riscos e auditoria interna para cada órgão de um mesmo ente político não seria desproporcional, oneroso e ineficiente.

O resultado da análise do iGGs informou que 48% dos respondentes encontrar-se-iam em estágio inicial, 36% em estágio intermediário e 16% em estágio aprimorado. Com relação apenas às organizações federais, 18% estariam em estágio aprimorado, 54% em estágio intermediário e 26% em estágio aprimorado.

A partir dessa auditoria os Ministros do TCU, reunidos em sessão plenária, deliberaram, dentre outras coisas, por 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”. Na ocasião, determinou a essas mesmas entidades 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 das recomendações acima.

Ou seja, a Corte sugere a implementação de um modelo de governança, mas já define quais as medidas devem fazer parte desse modelo, e concede em caráter cogente, a partir de uma determinação da Corte, o prazo de 90 dias para apresentação do plano de ação para atendimento da sugestão. Conforme as conclusões apresentadas no capítulo dois do presente estudo, essa postura adotada pelo TCU interfere na seara de discricionariedade do Poder Executivo federal, e retira a legitimidade da formulação da política de governança pública.

Outro acórdão que merece apresentação sobre as razões de qualificação na categoria ‘governança pública – referencial básico TCU’ é o acórdão 1464/2015, que decorre dos autos relativos à apreciação conclusiva sobre as Contas do Governo da República referentes ao

exercício de 2014, sob a responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff, no qual a Corte delibera por comunicar ao Congresso Nacional que as Contas do Governo referentes ao exercício de 2014, não estão, no momento, em condições de serem apreciadas por este Tribunal, em razão dos indícios de irregularidades mencionados no Relatório, que demandam a abertura de prazo para apresentação de contrarrazões, em nome do devido processo legal e em respeito ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa.

O acórdão, que conta 585 páginas, não será objeto de análise aprofundada porque não se coadunaria com os objetivos do presente trabalho, mas é importante referenciar que a expressão governança pública foi utilizada 43 vezes e constituiu objeto de um tópico específico de análise, o que demonstra a importância dada ao tema pela relatoria. O capítulo 6 (seis) que tratou do tema especial “Governança pública para a Competitividade Nacional”, se inseriu num contexto de valorização da governança pública como elemento crucial a ser avaliado e fomentado pelo TCU, fundamentado na sua missão institucional de contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública.

Neste capítulo é historiada a parceria firmadas pelo Tribunal com a OCDE para condução de projeto internacional denominado “Fortalecimento da Governança Pública: Boas Práticas e o papel das Entidades de Fiscalização Superior”, cujo produto da primeira etapa, foi a elaboração de um quadro analítico denominado “Partners for Good Governance: Mapping the Role of Supreme Audit Institutions” (OCDE, 2014), no qual foi abordado o papel das Entidades de Fiscalização Superior (EFS) na promoção da boa governança. Segundo o estudo, os contextos de dificuldade econômica e fiscal enfrentados internacionalmente têm impulsionado a reavaliação do papel dessa gestão como também o papel da elaboração de orçamentos, de forma a ressaltar conexões com outras áreas da governança pública, tal como o planejamento de médio prazo com uma abordagem integrada de governo, se conectando com aspectos mais amplos, como o alcance dos objetivos estratégicos governamentais.

A unidade de auditoria responsável pelo relatório do acórdão destaca ainda a importância da governança e o seus efeitos sobre a gestão orçamentária, aperfeiçoamento da qualidade dos serviços públicos, coordenação federativa, dentre outros, além de destacar os trabalhos de auditoria realizados pela Corte para verificação da governança pública, apresentando, dentre outros, o resultado da avaliação de auditoria do índice de governança pública (iGG) objeto do acórdão 1273/2015-Plenário apresentado anteriormente, que verificou significativas deficiências na administração pública.

Em conclusão, o relatório afirma que as diversas análises apreendidas sobre os mecanismos e contextos que compõem a governança pública, ratificam a importância do aperfeiçoamento desse instrumento, que tem o poder de induzir a melhoria da qualidade dos serviços públicos e gerar efeitos positivos sobre a competitividade do produto nacional. As conclusões dos trabalhos de auditoria evidenciaram gargalos e fragilidades estruturais em áreas essenciais para a melhoria da competitividade da economia brasileira, e que o esforço do TCU em consonância com o seu plano estratégico, tem por expectativa o aprimoramento da governança e da gestão em organizações e políticas públicas, a partir da atenção do controle em aspectos estruturantes da atuação estatal.

Em conclusão à análise qualitativa ora empreendida, a partir da qualificação dos acórdãos com base nos referenciais teóricos apresentados pela Corte para definição do conteúdo e mecanismos de governança pública, observa-se que tanto na classe ‘governança pública – organismos internacionais’ quanto na classe ‘governança pública – referencial básico TCU’ os conceitos acabaram por ser importados dos estudos e referenciais da OCDE, Banco Mundial e INTOSAI. Além disso, para elaboração e aplicação da governança pública constante do Referencial Básico do TCU não foi realizada uma verificação prévia das especificidades, gargalos ou necessidades da administração pública. Esse esforço de avaliação foi realizado somente após a construção do modelo de governança que se entendia necessário ao Poder Executivo brasileiro.

4.4.2 A interferência da Corte na discricionariedade administrativa

Antes de adentrar na descrição do resultado da análise qualitativa relacionada ao conteúdo das decisões do TCU e o impacto na interferência na seara de discricionariedade administrativa das entidades fiscalizadas, importante apresentar uma breve reflexão sobre a cientificidade da pesquisa empírica em direito *versus* a verdade. A preocupação em produzir resultados científicos que sejam aferíveis, repetíveis e falseáveis não conduz à conclusão de que seus resultados sejam considerados verdades absolutas.

Neste ponto, ressalta a importância de se considerar a neutralidade da observação em ciências sociais e os diversos modelos epistemológicos de conceber a posição do observador. Pode se considerar que o cientista se coloca em uma perspectiva externa com olhar neutro, em um modelo oriundo das ciências naturais, em que se pretende produzir verdades objetivas. Em um segundo modelo, o pesquisador social trabalha com um olhar interno, e sofre

as consequências de não poder ter um distanciamento do objeto, não impedindo, no entanto, uma neutralidade axiológica. Por fim, o terceiro modelo, tradicional, nega a neutralidade da produção do conhecimento científico, porque influenciado pelas pré-concepções do observador.

A escolha do método, a formulação das hipóteses e, sobretudo a definição dos parâmetros ou bases teóricas utilizadas para avaliação e qualificação dos dados são elementos parciais do pesquisador, que influenciam no resultado da pesquisa. As conclusões da pesquisa empírica, sobretudo em uma abordagem qualitativa, não podem ser tomadas como respostas absolutas, uma vez que precisam da teoria para fazer sentido. Com certeza se trata de um conhecimento mais elaborado sobre a realidade do que uma observação não sistematizada, mas não se torna infalível e não contestável.

Sobre a influência do pesquisador e da teoria para o resultado da pesquisa, relevantes são os ensinamentos de Agostinho Ramalho Marques Neto (2001, p. 47)

Mas a captação do real jamais é pura, porque obtida mediante a aplicação de um método, que, por seu turno, resulta do referencial teórico que direciona a atividade de pesquisa. Os dados que o pesquisador coleta não vão além dos limites permitidos pelo seu método de investigação e, por isso, resultam de um processo de escolha dirigido pela teoria. Daí a afirmação de que todo dado é construído e, conseqüentemente, toda teoria científica se caracteriza por expressar um conhecimento aproximado, retificável, e não um simples reflexo dos fatos. A realidade, em si mesma, não apresenta problema algum. Nós é que a problematizamos e procuramos explicá-la. Por isso mesmo, o ponto de partida de toda investigação científica é muito mais teórico do que real.

Xavier (2018, online, n.p.) pontua:

Certamente as pesquisas empíricas podem levar a decisões mais informadas de atores jurídicos ou políticos, talvez até melhores em virtude de um amor capital de conhecimento, mas o pesquisador não pode ter a pretensão de trazer uma 'verdade' para esses atores, sob o risco de se tornar ao mesmo tempo ingênuo e autoritário.

Especialmente para fins da análise qualitativa sobre julgamentos de um dado Tribunal, a definição de parâmetros para avaliação e qualificação é atividade permeada de escolhas teóricas. Por exemplo, investigar se uma decisão foi mais ou menos justa vai depender do critério eleito para definir justiça. Saber se houve uma extrapolação de competências pelo órgão julgador está condicionado à pré-compreensão do rol de atribuições da Corte, e a interpretação ampliativa ou restritiva que lhe é feita. Investigar se a atuação dos julgadores se deu mais em razão da dogmática ou do clamor social vai depender do que se compreende por razões de decidir.

Da mesma maneira, constatar se uma decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União adentrou na seara discricionária da administração pública é uma tarefa que exige a

definição do parâmetro relacionado à compreensão que se tem do campo discricionário da administração pública. Não há uma metodologia exata dos critérios em que a discricionariedade é violada.

Conforme destacado no capítulo 3 deste estudo, é inconteste o movimento de diminuição da discricionariedade administrativa e do conceito de mérito administrativo em razão da constitucionalização e aplicação dos princípios da administração pública, do reconhecimento de que os direitos sociais têm efetividade a serem alcançados pelo Poder Executivo, da aplicação da teoria do desvio de poder ou dos motivos determinantes, dentre outros fatores. Seja qual for a razão, o que se verificou foi um aumento na interferência da seara discricionária da administração, em razão da ponderação de vários elementos que permitem a sindicabilidade da escolha pública. Não obstante, corroborado por Di Pietro (2013, p. 11, online), no presente estudo parte-se da conclusão de que remanesce para administração pública margem de apreciação para atuar no âmbito da seara conferida pela lei, e preserva-se o conceito de mérito administrativo embasado nos critérios de oportunidade e conveniência, que escapam dos controles externos, sob pena de se anular a função administrativa e violar a separação de poderes.

Diante da diversidade de situações que podem ensejar o controle da atuação discricionária administrativa, não são de fácil verificação as hipóteses em que se vislumbra exagero na atuação controladora. Há situações claras em que se vislumbra e se demonstra a violação dos limites de ingerência por parte do TCU, como também há situações patentes em que a Corte atua com deferência ao poder de escolha dos gestores públicos. No entanto, várias decisões permeiam o sutil contorno das competências administrativas.

Para fins de qualificação das decisões do Tribunal de Contas da União sobre esse aspecto, a fim de se evitar o excesso de subjetivismo na análise (o que jamais pode ser de todo afastado), foi realizada uma escolha sobre os parâmetros para definição da ultrapassagem dos limites do controle externo. Para tanto, elegeu-se as definições do próprio TCU sobre determinação e recomendação, conforme disposto na Resolução n.º 265, de 09 de dezembro de 2014. De acordo com os arts. 2º e 3º desse instrumento normativo, as determinações devem observar aos seguintes requisitos:

Art. 2º As determinações de adoção de providências corretivas deverão, observados os modelos do Anexo I:

- I - ser expedidas com prazo definido para cumprimento e comunicação ao Tribunal das medidas adotadas ou, excepcionalmente, no caso de situações mais complexas, para apresentação de plano de ação com vistas a sanear o problema verificado; e
- II - explicitar o normativo, a legislação ou a jurisprudência que foi infringida e o fundamento legal que legitima o TCU a expedir a deliberação.

Art. 3º A determinação deverá observar, ainda, os seguintes requisitos:

I - tratar de matéria inserida no âmbito das competências do Tribunal;

II - priorizar aspectos mais relevantes, com vistas à correção das principais deficiências identificadas;

III - estar fundamentada nos fatos apontados e/ou na análise efetuada no relatório e na instrução técnica, no parecer do Ministério Público junto ao Tribunal e no voto do relator;

IV - ser redigida de forma clara, precisa e completa, evidenciando "o que" deve ser aperfeiçoado ou corrigido e não "como" fazer; e

V - ser precedida de avaliação da viabilidade de sua implementação, quando couber.

No capítulo dois, subitem 2.4, foram apresentados os entendimentos da Corte sobre as hipóteses de cabimento e consequências das determinações e recomendações. De acordo com o entendimento manifestado pelo próprio TCU, sob o qual entende ter se formado uma jurisprudência, a determinação difere da recomendação na medida em resulta de descumprimento de norma, e, por isso, é passível de punibilidade ao gestor público. Já a recomendação consiste em sugestões de aprimoramento da atuação administrativa, não produzindo efeito vinculante nem sucumbência. Apesar de se verificar decisões do TCU que põem em risco as conclusões sobre as consequências do não cumprimento de determinações e recomendações, para fins do presente critério de qualificação, se partirá do entendimento consolidado na Corte sobre os efeitos não vinculativos e não sancionatórios das recomendações.

A partir dos conceitos e consequências das determinações e recomendações a qualificação foi realizada, avaliando a coerência do TCU em deliberar por determinações somente nas hipóteses em que for verificado descumprimento de instrumento normativo, abstendo-se de utilizar a determinação em situações em que não se verifique dispositivo normativo que imponha a realização daquela conduta por parte da entidade fiscalizada (violação ao art. 2º, II da Resolução n.º 265, de 09 de dezembro de 2014), ou quando a determinação adentrar na indicação do modo de realizar a conduta ou atender à lei (violação ao disposto no item V, art. 3º da Resolução n.º 265, de 09 de dezembro de 2014).

Com relação às recomendações, como estas constituem sugestões de melhoria para o exercício da atividade administrativa, ainda que adentrem no mérito da escolha pública acerca do modo de realização da função administrativa não serão consideradas como violadoras das competências de controle, uma vez que se parte do pressuposto que as recomendações são não vinculativas e não passíveis de sanção. No entanto, caso as recomendações adentrem na seara política de definição da política pública ou de alteração do teor de norma vigente será considerado ultrapassado os limites de competência do TCU, uma vez que a este não compete interferir nestas matérias, bem como por constituírem providências que não dependem somente do esforço da administração pública para implementação.

Os acórdãos relacionados aos trabalhos de auditoria geralmente abrangem uma dimensão ampla de dada política pública, programa de governo ou entidade administrativa, por esta razão é comum observar um número elevado de determinações e recomendações em um mesmo acórdão, as vezes até mesmo direcionados a diversas entidades governamentais. Na análise qualitativa foi comum observar decisões em que algumas determinações adentravam no ultrapassavam os limites de controle, seja por impor ação não prevista em lei, seja por dispor sobre o modo do exercício da competência administrativa, compartilhando espaço com outras determinações que atendiam aos parâmetros normativos que lhe são inerentes. Do mesmo modo, há decisões em que são elencadas diversas recomendações em que algumas delas adentram na escolha da política pública, e outras que veiculam sugestões de melhoria deixando a margem de discricionariedade da escolha ao administrador.

Por esta razão, a qualificação sobre a atuação da Corte que ultrapassa os limites do controle externo será realizada quando pelo menos uma determinação ou recomendação desrespeitar os parâmetros elencados para fins da presente análise, quais sejam: determinação sem amparo em lei; determinação que adentra na escolha administrativa sobre o modo de cumprimento da lei; recomendação que adentra na esfera da escolha da política pública ou determina alteração de instrumento normativo.

Para fins da qualificação objeto desse item, a base de dados da pesquisa passou por outro processo de recorte metodológico, na medida em que se constatou que nem todos os tipos de processos constante na base de dados da pesquisa se referem a decisões que conduzem à realização de determinações e recomendações por parte da Corte.

O subitem 3.3 deste capítulo, discriminou os resultados da análise quantitativa do estudo, por meio do qual se constatou que a base de dados poderia ser quantificada em processos de 09 (nove) tipos, na forma da Tabela 02. Os tipos de processos verificados possuem objeto, natureza e resultados diversos, sendo que muitos não resultam em determinações ou recomendações para as entidades da administração pública. Assim, para fins da análise que ora se pretende, restringiu-se a base de dados apenas aos processos do tipo auditoria, uma vez que o controle externo exercido mediante fiscalização se realiza predominantemente por meio de auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. A auditoria é o tipo de processo que permite ao Tribunal examinar as ações governamentais, cobrar explicações, impor penalidades aos agentes estatais quando exercerem atividades impróprias ou em desacordo com a lei e os princípios de administração pública (Portaria TCU n.º 280, de 08 de dezembro de 2010, prefácio).

O estudo qualitativo foi realizada, portanto, a partir da análise das determinações e recomendações dos acórdãos do tipo RELATÓRIO DE AUDITORIA que representam 27 (vinte e sete) acórdãos. Os acórdãos que tinham pelo menos uma determinação ou recomendação que ultrapassava os limites de controle, a partir dos parâmetros estabelecidos, receberam a qualificação SIM; os acórdãos nos quais nenhuma das determinações e recomendações ultrapassavam os limites de controle, a partir dos parâmetros estabelecidos, receberam a qualificação NÃO. O resultado da análise qualitativa pode ser apreciado nas tabelas abaixo:

Tabela 6 – Análise qualitativa: Determinações que ultrapassam os limites de controle do TCU

QUALIFICAÇÃO	QUANTIDADE DE ACÓRDÃOS
DETERMINAÇÃO NÃO ULTRAPASSA OS LIMITES DE CONTROLE	16
DETERMINAÇÃO ULTRAPASSA OS LIMITES DE CONTROLE	11

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 7 – Análise qualitativa: Recomendações que ultrapassam os limites de controle do TCU

QUALIFICAÇÃO	QUANTIDADE DE ACÓRDÃOS
RECOMENDAÇÃO NÃO ULTRAPASSA OS LIMITES DE CONTROLE	22
RECOMENDAÇÃO ULTRAPASSA OS LIMITES DE CONTROLE	5

Fonte: Elaborado pela autora.

Os resultados das análises com as indicações de qualificação fazem parte do APÊNDICE 01 do presente trabalho. A seguir serão apresentados de forma minudenciada o processo de análise e qualificação de quatro acórdãos⁶³ para fins de ilustração do esforço desenvolvido e das inferências obtidas.

O acórdão 1233/2012 – Plenário, tipo de processo Relatório de Auditoria, teve por objeto a consolidação das ações do Tema de Maior Significância (TMS) 6 – Gestão e uso de TI, que constou do plano de fiscalização do TCU para 2010/2012, no qual reuniu 21 (vinte e uma) fiscalizações autorizadas e realizadas no âmbito desse TMS.

⁶³ Acórdão nº 1233/2012-Plenário, 618/2014-Plenário, 673/2015-Plenário e 298/2017-Plenário.

Impende ressaltar, a título de contextualização, que o TCU já havia expedido diversas recomendações estruturantes sobre o tema TI em fiscalizações anteriores (acórdãos nº 1.603/2008 e nº 2.471/2008, por exemplo) em razão de constatações decorrentes, dentre outros motivos, da falta de implantação de uma estrutura adequada nos entes públicos para lidar com aspectos da governança de TI. Na realidade, o tema governança de TI foi um dos primeiros envolvendo governança que foi dedicada atenção por parte do Tribunal, e do qual originou diversas recomendações e determinações para vários entes da administração federal, sobretudo no que diz respeito à licitação e contratos de serviços de TI.

No acórdão 1.233/2012, que constou da base de dados da pesquisa que ora se apresenta, foram realizadas aproximadamente 113 (cento e treze) determinações e 130 (cento e trinta) recomendações a diversos órgãos da administração pública federal. Muitas das recomendações são fundamentadas em entendimentos proferidos pela própria Corte em outros acórdãos, interpretando as normas sobre licitações e contratos e sobre práticas de governança e controle interno de serviços de TI. Uma das interferências oriundas desse acórdão que mais gerou polêmica foi a interpretação dada pela Corte da figura do carona, ou aderente de ata de registro de preço, previsto no então vigente Decreto Federal 3.391/2001, que permitia a uma entidade que não tem qualquer relação com o processo de licitação aderir à ata de registro de preços da entidade licitante, para adquirir com base nela o objeto licitado. As contratações por meio da adesão a ata são limitadas a cem por cento dos quantitativos registrados na ata de registro de preço, por órgão ou entidade.

Apesar de existirem posições doutrinárias divergentes na época da instituição da adesão ao registro de ata, uns advogando pela vantajosidade para a administração em pegar carona ao invés de promover um outro processo licitatório, e outros argumentando que o instituto se opõe a princípios administrativos da isonomia, vinculação ao edital e impessoalidade, o fato é que em 2007, após praticamente seis anos de vigência do instituto da adesão, o TCU proferiu o acórdão 1.487/2007 tratando da questão. Neste decisum, verificando que a permissão de que cada órgão ou entidade faça a adesão de até cem por cento dos quantitativos registrados em ata, e considerando a quantidade de órgãos e entidades que compõem a administração federal, a Corte verificou que o fornecedor vencedor pode vir a firmar contrato em número imensamente superior à quantidade de produto ou serviço objeto da licitação, o que violaria a competitividade e o ganho em escala caso se realizassem outras licitações. Por esta razão o TCU proferiu as seguintes determinações, dentre outras:

9.2. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

- 9.2.2. adote providências com vistas à reavaliação das regras atualmente estabelecidas para o registro de preços no Decreto nº 3.931/2001, de forma a estabelecer limites para a adesão a registros de preços realizados por outros órgãos e entidades, visando preservar os princípios da competição, da igualdade de condições entre os licitantes e da busca da maior vantagem para a Administração Pública, tendo em vista que as regras atuais permitem a indesejável situação de adesão ilimitada a atas em vigor, desvirtuando as finalidades buscadas por essa sistemática, tal como a hipótese mencionada no Relatório e Voto que fundamentam este Acórdão;
- 9.2.3. dê ciência a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, das medidas adotadas para cumprimento das determinações de que tratam os itens anteriores; (...)"

Furtando-se de emitir juízo de valor sobre a correção do entendimento da Corte no que diz respeito à percepção se a adesão à ata de registro de preços viola ou não princípios administrativos, o que salta aos olhos é a interferência da Corte e a ausência de competência constitucional em determinar que o Poder Executivo revise ou altere uma norma por ele editada. Se fosse o caso, poderia o TCU declarar a nulidade do ato ou contrato administrativo objeto da fiscalização ou comunicar o resultado do seu trabalho de auditoria ao Congresso Nacional para que avaliasse, na forma do art. 49, V da CF, se era o caso de sustar o Decreto Federal ou mesmo iniciar processo legislativo com vistas à criação de norma legal sobre o tema.

Antes e após a prolação desse acórdão, várias outras manifestações da Corte restringiram o uso da adesão à ata de registro de preços. Joel de Menezes Niebuhr (2012, online, n.p.) apresenta uma compilação de decisões nesse sentido:

Nos últimos anos, o Tribunal de Contas da União tomou conjunto de decisões cujos teores de alguma maneira restringem o uso da adesão à ata de registro de preços, ainda que sem atacar o seu âmago. Podem-se citar as seguintes: Acórdão nº 1793/2011, Plenário, da Relatoria do Ministro Valmir Campelo, que proíbe órgãos e entidades da Administração Pública Federal aderirem à ata de registro de preços de estados e municípios, na mesma linha da Orientação Normativa nº 21/2011, da Advocacia Geral da União; (ii) Acórdão nº 1.793/2011, do Plenário, também da lavra do Ministro Valmir Campelo, que determina a obrigação de divulgação prévia de intenção de promover o registro de preços, para que mais de um órgão ou entidade promova a licitação em conjunto, evitando adesões; (iii) Acórdão nº 1.793/2011, do Plenário, mais uma vez do Ministro Valmir Campelo, que condiciona a adesão à ata de registro de preços à prévia e ampla pesquisa de mercado, com o objetivo de avaliar a vantagem da ata a ser aderida sob os aspectos técnicos, econômicos e temporárias; (iv) Acórdão nº 1.192/2010, do Plenário, relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro, que proíbe os órgãos da Administração Pública aderirem às atas de registro de preços das entidades do Sistema "S"; (v) Acórdão nº 889/2010, Plenário, da autoria do Ministro Raimundo Carreiro, cuja dicção demanda que o Ministério da Agricultura somente permita que órgãos e entidades ligadas ao agronegócio e que possuam conexão com ele adiram as suas atas de registro de preços; (vi) Acórdão nº 2.557/2010, da Segunda Câmara, relatado pelo Ministro José Jorge, que proíbe a adesão à ata de registro de preços quando o objeto consignado na ata apresentar diferenças essenciais em relação às necessidades do órgão ou entidade que pretende aderir.

Finalmente, no acórdão n. 1.233/2012 objeto do levantamento de dados da presente pesquisa, o TCU definiu os limites da adesão à ata de registro de preços, em substituição ao Poder Executivo, quando determinou, no item 9.7.3.1.5 do acórdão, ao Departamento de

Coordenação e Governança das Estatais, que oriente as entidades sob sua jurisdição para que em atenção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei 8.666/1993, art. 3º, caput), gerenciem a ata de forma que a soma dos quantitativos contratados em todos os contratos derivados da ata não supere o quantitativo máximo previsto no edital. Ou seja, o conjunto de todas as contratações decorrentes da ata de registro de preços não poderá ultrapassar o quantitativo máximo previsto no edital. Portanto, a entidade licitante somente poderá permitir a adesão de outra entidade à sua ata se não tiver a expectativa de usar todo o quantitativo previsto. Assim, a adesão de terceiros fica limitada às sobras da ata do registro de preços, em sentido contrário à permissão do Decreto de até cem por cento dos quantitativos registrados na ata de registro de preço, por órgão ou entidade.

Sobre o caráter interventivo da Corte de Contas e a competência institucional para tanto, Joel de Menezes Niebuhr (2012, online, n.p.) reforça:

Ainda que se reconheça a boa intenção e a coragem de encarar o problema, convém ponderar a respeito do procedimento pouco ortodoxo do Tribunal de Contas da União, para não dizer inconstitucional. Embora esta delimitação de competências das cortes de contas seja bastante controversa, não cabe ao Tribunal de Contas da União definir limites que não são pressupostos em lei ou regulamento. Arvorou-se, nessa medida, à função legislativa ou regulamentar. Caberia ao Tribunal de Contas da União decidir pela legalidade ou não da adesão à ata de registro de preços diante de casos concretos. Não lhe é legítimo legislar ou mesmo regulamentar o tema, à vista do princípio da legalidade, enfeixado no inciso II do artigo 5º da Constituição Federal, e da competência regulamentar que é outorgada ao Presidente da República pelo inciso IV do artigo 84 da Constituição Federal.

Esse é um exemplo muito patente da violação aos conceitos de determinação e recomendação que o próprio TCU fez Resolução n.º 265, de 09 de dezembro de 2014, e que foi apresentado no item 2.4 do presente estudo. Conforme a Resolução, as determinações devem ser proferidas quando houver violação de instrumento legal. No caso do acórdão 1233/2012 acima analisado a determinação não teve por fundamento a violação da norma do art. 8º, §3º do Decreto 3.391/2001 então vigente. O fundamento da determinação foi a violação de princípios, que deram ensejo a uma nova interpretação por parte da Corte sobre a norma estabelecida no art. 8º, §3º, que originou uma regra completamente diversa da estabelecida no Decreto.

Desta forma, o TCU deu caráter cogente, sob pena de responsabilização pessoal dos gestores, à interpretação que a Corte fez sobre a norma estabelecida no art. 8º, §3º do Decreto 3.391/2001, enunciando regra prática que vai ao encontro da redação da norma e à aplicação que dela fazia a administração pública federal. Por esta razão, considerando que pelo menos essa determinação contraria os limites de controle do TCU, na forma do parâmetro estabelecido

para análise qualitativa, o acórdão foi enquadrado na categoria SIM da classe ‘determinação ultrapassa os limites de controle’.

Como segundo exemplo, o acórdão 618/2014, do tipo Relatório de Auditoria, da relatoria do Ministro Valmir Campelo, teve por objetivo identificar os principais problemas que afetam a qualidade e a cobertura do ensino médio no Brasil, bem como avaliar as ações governamentais que procuram eliminar ou mitigar as causas de tais problemas. Dada a abrangência e a relevância do assunto, a presente auditoria foi executada mediante sistema de colaboração estruturada entre as cortes de contas estaduais. Ao Tribunal de Contas da União coube abordar as ações do Ministério da Educação, e aos outros 28 tribunais de contas participantes os aspectos diretamente ligados à atuação das secretarias de educação que lhes são jurisdicionadas. Na fiscalização realizada pelo TCU em relação ao ensino médio, foram examinados aspectos relativos à cobertura, aos professores, à gestão e ao financiamento.

O resultado da análise gerou três determinações e oito recomendações ao Ministério da Educação; três recomendações ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; uma recomendação aos Ministérios da Educação, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, em colaboração com as respectivas Secretarias Estaduais e Municipais; uma recomendação à Controladoria-Geral da União, e uma recomendação à Secretaria de Orçamento Federal.

Todas as recomendações foram qualificadas como ‘não’ quanto à violação aos limites de controle externo, uma vez que constituíam sugestões de melhoria para adoção de ações que proporcionam maior avaliação e controle na prestação do serviço de educação para o ensino médio, sem limitar o modo de realização das ações. Por exemplo, no item 9.5.1 foi recomendado ao Ministério da Educação que crie indicadores por meio dos quais seja possível avaliar a eficiência do uso dos recursos e resultados alcançados com as ações do Plano de Ações Articuladas pelos estados e municípios, a partir do programa estratégico do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto n.º 6.094/2007. Uma sugestão de aprimoramento de controles a partir de indicadores para aferição de eficiência de um programa do governo é sempre razoável, desde que se mantenha a deferência ao ente público de definir como o indicador será construído e quais objetivos se almeja alcançar. Portanto, considerando que o TCU não determinou e não adentrou na escolha sobre a formulação do indicador considera-se que não houve excesso nos limites da competência de controle neste caso.

No entanto, neste ponto se faz relevante novamente ressaltar que a qualificação das recomendações como não violadoras da discricionariedade levam em consideração a aplicação

escorreita por parte do TCU das recomendações, que, por serem sugestões de melhoria, não são vinculantes à administração e não imputam sucumbência aos gestores pela não implementação da sugestão. Somente assim a análise qualitativa realizada se mostra coerente.

Com relação às determinações do acórdão, ao contrário da qualificação sobre as recomendações, o entendimento foi pelo reconhecimento do descumprimento dos limites do controle, e violação ao princípio da deferência administrativa quanto a duas das três recomendações direcionadas ao Ministério da Educação, especificamente as constantes dos itens 9.1.1 e 9.1.2 a seguir transcritas:

- “9.1. determinar ao Ministério da Educação que apresente a esta Corte, em 90 (noventa) dias a contar da ciência deste acórdão, plano de ação indicando etapas, prazos e responsáveis, para:
 - 9.1.1. elaborar modelo avaliativo a ser aplicado futuramente e que possibilite exprimir a qualidade do ensino médio por escola;
 - 9.1.2. estabelecer sistemática visando ao incremento da consistência das informações prestadas por estados e Distrito Federal no Siope quanto ao cumprimento do disposto no art. 22 da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb);
 - 9.1.3. regulamentar os padrões mínimos de qualidade de ensino (art. 4º, IX, da LDB) e definir, a partir desses padrões, valor mínimo por aluno que assegure ensino de qualidade e sirva de parâmetro orientador da complementação da União ao Fundeb de cada estado (art. 60, V, do ADCT); (TCU, acórdão 618/2014)

Para além do exíguo prazo de 90 dias para implementação de ações políticas complexas e de grande impacto social, especificamente quanto ao item 9.1.1, há que se observar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação não determina que a União estabeleça modelo avaliativo que exprima a qualidade de ensino médio *por escola*. O acórdão argumenta que a Constituição Federal (art. 206, VII) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/1996, art. 3º, IX) estabelecem que o ensino será ministrado com garantia de padrão de qualidade. O art. 9º, VI, da LDB incumbe à União assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino médio, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino. A partir dessa atribuição foi que o TCU acrescentou que, para adequada avaliação da qualidade da rede de ensino médio é necessário que haja a possibilidade de medir o desempenho *segregado por cada unidade escolar*.

Aqui, novamente é importante apresentar a ressalva de que não é objeto da presente análise avaliar se as determinações ou recomendações são boas, ideais, se promovem melhoria para o serviço público, ou se garantem efetividade para administração pública, mas sim se as determinações se inserem dentro dos limites de competência do TCU, considerando que estas devem ser exaradas somente quando da violação legal, sob pena de usurpação de competência e ausência de legitimidade da ação estabelecida.

No item 9.1.1 não havendo dispositivo legal que imponha a avaliação da qualidade de ensino *por escola*, e, considerando o Tribunal, em sua avaliação técnica, que essa medida traria ganhos para gestão pública, poderia veicular a sugestão por meio de recomendação. A imposição dessa medida pelo TCU ao Poder Executivo usurpa os meios institucionais previstos constitucionalmente para definição de atribuições da União em matéria de educação, e para criação de regras para gestão da educação nacional, quais sejam, o processo legislativo ou, em uma dimensão operacional, o próprio Poder Executivo, através do disciplinamento da forma do exercício das suas funções na política pública de educação.

Além do parâmetro de análise acima, que justifica o entendimento pela extrapolação dos limites de controle pelo TCU, a União em sede de embargos à execução ao acórdão invocou ainda o pacto federativo, que impede que a União estabeleça de modo unilateral obrigações para os demais entes federados; que o Tribunal estaria invadindo o âmbito de discricionariedade do administrador público, uma vez que a determinação estaria suplantando o critério em estudo no âmbito do Ministério de adotar como sistema avaliativo o Enem, conforme proposto na Resolução CNE 2/2012; defende que a decisão teria sido omissa ao não se pronunciar sobre o impacto orçamentário decorrente da implantação de um novo sistema de avaliação; e que desconsidera o fato de que a Constituição veda a realização de despesa sem a correspondente fonte de custeio ou que não esteja incluída na Lei Orçamentária Anual (LOA), sobre a qual o embargante não teria ingerência.

Impende destacar que os argumentos da União foram rechaçados, tendo o TCU acolhido parcialmente apenas para alterar a redação das determinações, determinando ao MEC que apresente plano de ação com vistas a solucionar as falhas e impropriedades detectadas na auditoria, deixando-se de especificar a solução a ser dada. Na realidade, a alteração da redação⁶⁴ praticamente em nada alterou as conclusões acima apresentadas sobre os limites do

⁶⁴ A nova redação do acórdão, após a deliberação sobre os embargos de execução, conforme deliberado no acórdão 906/2015: “9.1. determinar ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 43, II, da Lei 8.443/1992, e art. 250, II, do Regimento Interno TCU, que apresente a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para implementação, com vistas a sanear os problemas a seguir identificados: 9.1.1. ausência de sistema avaliativo que permita indicar a qualidade do ensino médio por escola, o que dificulta o cumprimento do que estabelece o art. 206, VII, da Constituição Federal, e os arts. 3º, IX, e 9º, VI, da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB); 9.1.2. inconsistência das informações relativas a despesa de pessoal constantes no Siope - Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação, o que prejudica o cumprimento do disposto no art. 22 da Lei 11.494/2007 (Lei do Fundeb); 9.1.3. falta de regulamentação dos padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, dificultando a adequada alocação dos recursos da educação e o cumprimento do art. 4º, IX, da LDB, e art. 206, VII, da Constituição Federal.”

poder de controle externo, uma vez que permaneceu determinando ao MEC a realização de ações não previstas em lei.

Além do item 9.1.1, o item 9.2.2 da veicula determinação para aprimoramento do sistema informatizado Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Referido sistema tem por objetivo de coletar, processar, disseminar e propiciar acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios que, a partir das informações inseridas pelos entes da federação, calcula os percentuais de execução das despesas típicas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE sobre a receita dos impostos. A auditoria realizada pelo TCU constatou que não é possível atestar que as informações prestadas pelos entes federados no Siope refletem os gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino, mas, segundo o FNDE, esses lançamentos são de conhecimento do Fundo e que o Siope emitiu críticas de preenchimento que apontavam para a necessidade de revisões e acertos. As inserções dessas despesas, contudo, ocorreram por decisão do Poder Executivo de cada estado e município, responsável pelas informações prestadas, pois os dados são declaratórios.

O TCU reconheceu que competia aos tribunais de contas estaduais e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal a verificação do cumprimento dos limites de despesa, e que o método e os procedimentos de auditoria dos demonstrativos são próprios de cada corte de contas, mas ainda assim, entendendo que tais incertezas acerca das informações contidas no Siope têm reflexo na alocação de recursos que garantam padrões mínimos de qualidade, assim como na apuração do investimento público em educação, determinou ao Ministério da Educação estabelecer sistemática visando o incremento da consistência das informações prestadas por estados e Distrito Federal no Siope.

Analisando essa determinação do TCU sob os parâmetros da análise qualitativa que ora se propôs, considerando que a existência de incongruências nos sistemas de gestão de despesas não constitui violação legal, mais adequado seria a veiculação da sugestão por meio de recomendação, de modo a proporcionar ao Poder Executivo medidas para aprimorar o controle sobre as transferências e limites de despesas públicas, razão pela qual entendeu-se, também neste caso, ter havido a exorbitância dos limites de controle.

No que tange ao terceiro subitem do item 9.1.3 impende registrar a louvável determinação do TCU, à exceção do exíguo prazo de 90 dias para apresentação do plano de ação, o qual podem ser objeto de ponderação, dada a complexidade e a natureza política do

assunto. Com efeito, o estabelecimento dos padrões mínimos de qualidade é essencial para a definição de um custo mínimo nacional por aluno e, portanto, elemento fundamental a orientar a complementação da União no financiamento da educação básica, e está previsto no art. 4º, IX da LDB65, tendo, portanto respaldo legal para ser enunciada pela Corte enquanto determinação.

Conforme o relatório da auditoria, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE), com base no art. 9º, § 1º, ‘a’, ‘b’ e ‘g’, da Lei 4.024/1961, encorajou a definição de padrões mínimos de qualidade para a educação básica ao aprovar o Parecer CNE/CEB 8, de 5/5/2010, com parâmetros para a educação infantil, para o ensino fundamental e para o ensino médio. O parecer baseia-se no conceito de Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), formulado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), rede que articula mais de duzentas entidades da sociedade civil.

O Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) é um cálculo que define o investimento por aluno, em cada etapa e modalidade de educação, para garantir uma qualidade mínima na educação. O Custo Aluno Qualidade (CAQ) é um cálculo que define, em uma segunda fase, o investimento por aluno para aproximar a educação brasileira da oferecida em países desenvolvidos.

Por ocasião da auditoria que deu origem ao acórdão 618/2015, o MEC informou que o Parecer CNE/CEB 8/2010 ainda não foi homologado pelos seguintes motivos:

- necessidade de ampliar a discussão da matéria a ponto de permitir a instituição de conceito nacional de qualidade que supere a indicação de insumos, tendo em vista a possibilidade restrições de cunho pedagógico e orçamentário, considerada, ainda, a necessidade de abarcar as diversidades culturais e regionais brasileiras na concatenação dos conceitos de qualidade, padrões mínimos e custos;
- falta de correlação entre os insumos enunciados no modelo adotado e as metas estabelecidas para o Ideb;
- o modelo proposto para o CAQi teria por base padrão único de escola, sem considerar variação nas dimensões das escolas, as diversas modalidades de ensino e as diferentes propostas pedagógicas;
- desconsideração de estudos e padrões já desenvolvidos no âmbito do MEC, a exemplo dos referenciais do Levantamento de Situação Escolar (LSE), da construção de creches e pré-escolas, dentre outros;
- falta de memória de cálculo dos itens de custos considerados na composição do CAQi, dada a necessidade de avaliação de custos educacionais nas diferentes regiões do país;
- fragilidade na indexação dos custos avaliados a percentuais do PIB per capita, por comprometer a definição dos recursos correspondentes aos custos, e, conseqüentemente, a capacidade de alcance das metas estabelecidas, tendo em vista oscilações na atividade econômica;
- falta de legitimidade do modelo de padrões mínimos de qualidade proposto, enquanto pressuposto de nova forma de financiamento da educação básica, já que a

⁶⁵ Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

implementação do CAQi implicaria aporte de recursos equivalentes a 10,4% do PIB, com necessidade de complementação de recursos pela União a todos os entes, o que suplantaria as condições pactuadas por meio da Lei do Fundeb.

Após a prolação do acórdão 618/2015, houve a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, Lei 13.005/2014, de 25/6/2014. Nele as estratégias 20.6 e 20.7⁶⁶ previram a implantação do o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade – CAQ, mas até o presente momento ainda não foram implementados.

Apesar de não fazer parte do escopo da presente análise, mas apenas para fins de contextualização sobre a relevância da determinação realizada pelo TCU, em pesquisa aos instrumentos de monitoração da Corte ao acórdão 618/2014, observou-se julgamento recente, por meio do acórdão n.º 717/2019, sessão de julgamento em 27/03/2019, no qual a Corte novamente verificou o descumprimento da determinação 9.1.3 e reiterou a determinação ao Ministério da Educação para que apresente plano de ação para sanear o problema decorrente da falta de regulamentação dos padrões mínimos de qualidade de ensino.

Interessante observar que, passados quatro anos da primeira determinação sobre o assunto, o Poder Executivo não deu a devida importância ao tema, apesar da sua relevância, das determinações do TCU, e da existência de ações judiciais⁶⁷ que tentam compelir o Estado a implementar as estratégias definidas no PNE.

⁶⁶ 20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ; 20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar; 20.8) o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;

⁶⁷ Como exemplo, citam-se a Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público Federal, Número 0013141-35.2016.4.02.0000, cuja tutela de urgência foi indeferida pelo TRF 2ª Região, em sede de Agravo de Instrumento, Relator Alcides Martins, em 04 de dezembro de 2018. Disponível em: http://jurisprudencia.trf2.jus.br/sm/download?name=apolo-inteiro-teor&id=2018,12,06,00131413520164020000_663108.pdf; bem como a ação movida pelo Município de Paranatinga – MT na 3ª Vara Federal da SJMT, número 1003259-55.2018.4.01.3600, contra a União e o FNDE, objetivando tutela de urgência para que este seja obrigado a adotar os parâmetros e valores do CAQi do Parecer CNE/CEB 8/2010. Disponível em: https://www.paranatinga.mt.gov.br/fotos_noticias/52.pdf.

O acórdão de monitoração 717/2019 apresenta, inclusive, um debate interessante sobre a sucumbência decorrente do não cumprimento das determinações da Corte, na medida em que a equipe de auditoria do TCU propôs no primeiro relatório de monitoramento a audiência dos ex-Ministros da Educação que ocuparam a pasta a partir de 26/6/2014, data da publicação do PNE, alegando que todos eles, em princípio, em maior ou menor medida, foram responsáveis pelo descumprimento do prazo fixado na lei.

O voto do Ministro Relator Bruno Dantas discordou da proposta de audiência dos cinco Ministros da Educação, por não julgar ser possível firmar a convicção de que o inadimplemento tenha se dado por culpa exclusiva dos Ministros que ocuparam a pasta no período avaliado. De acordo com o relator “a viabilidade jurídica da responsabilização proposta dependeria de uma análise mais detida que estabelecesse maior correspondência entre períodos de gestão, atos administrativos que efetivamente foram praticados e atenuam responsabilidades, condutas exigíveis, etc” (TCU, acórdão 717/2019).

Assim, ao invés da oitiva de cada Ministro, foi determinada a oitiva do Ministério da Educação – MEC, para que se manifestasse sobre as medidas adotadas em cada um dos períodos de gestão de cada Ministro da Educação, uma vez que o TCU considerou que “a obrigação legal de fazer surgiu para todos os Ministros da Educação que ocuparam a pasta a partir desta data, sendo todos eles, em princípio, em maior ou menor medida, responsáveis pelo descumprimento do prazo fixado na lei”. Conforme consignado no acórdão “A intenção deste Tribunal ao realizar a oitiva do MEC era obter informações que permitissem individualizar as condutas ou omissões e estabelecer o nexo de causalidade destas com o resultado constatado”. Observa-se, neste ponto, a transferência da responsabilidade de auditoria do TCU para o próprio MEC, uma vez que a análise de culpabilidade e nexo causal é inerente à função de auditoria.

Proseguindo, ao avaliar a manifestação do MEC a equipe de auditoria constatou que o MEC não individualizou as condutas adotadas em cada um dos períodos de gestão dos Ministros da Educação que ocuparam o cargo a partir de 2014, mesmo tendo tido ciência das análises realizadas pelo Relatório de Monitoramento e pelo voto do Ministro Relator, este último ressaltando a necessidade de informações adicionais sobre as causas que levaram ao não cumprimento das medidas e os atos administrativos internos de cada gestão desde 2014. Assim, concluiu a equipe de auditoria por não acatar os argumentos apresentados pelo MEC, dentre eles o cenário econômico e a incapacidade fiscal da União em complementar financeiramente os gastos dos demais entes federais com educação básica, propondo a oitiva de quatro dos cinco ministros então indicados, excluindo-se o Exmo. Ministro Renato Janine Ribeiro, em cuja

gestão se concentrou a maioria das medidas adotadas com vistas à implementação do CAQi/CAQ e do Sinaeb, ainda que estas não tenham sido efetivamente implementadas.

O Ministro relator Bruno Dantas, no voto do acórdão, entendeu que o processo merecia outro deslinde, uma vez que as obrigações consideradas inadimplidas não constituem meros atos administrativos, ou caracterizam alguma conduta grave. No seu entender tais determinações configuram, na realidade, “inovações metodológicas e técnicas atinentes à atividade finalística do órgão, que possibilitariam, até mesmo, mudança na forma de distribuição dos recursos públicos destinados à estruturação do ensino médio. Ou seja, inserem-se num contexto decisório político e técnico de alta complexidade”.

O Ministro ressaltou ainda não ser possível exercer juízo crítico sem que seja examinado todo o contexto da gestão e todas as outras medidas que podem ter sido priorizadas em detrimento daquelas objeto do processo. Interessante observar, neste caso, a preocupação sobre prioridades nas argumentações do Ministro Relator, uma vez que este argumento em verdade pode ser colocado na quase totalidade de determinações e recomendações da Corte que tenham por objeto obrigação de fazer ou atuar administrativamente em políticas públicas. Na medida em que o TCU vêm impondo suas determinações e recomendações em prazos de atendimento exíguos, e os temas envolvendo prestação de serviços públicos envolvem complexidades, planejamento, limites legais e burocracias inerentes ao setor público, a questão da prioridade assume especial relevância.

Outros argumentos apresentados pelo Ministro Relator se referem à rotatividade de titulares na pasta ministerial, que demonstra um cenário de descontinuidade de gestão e afeta a implementação de medidas definidas, mas que é uma realidade brasileira; complexidades de ordem técnica nos estudos que envolvem a implementação do CAQi; crise econômica e a própria incerteza quanto à continuidade do Fundeb, cuja prorrogação seria definida pelo Congresso Nacional. Finalmente, reputa não caber ao TCU dizer sobre a adoção ou não do CAQi, considerando os sucessivos estudos técnicos apontando diferentes possibilidades e riscos, demonstrando não haver uma única alternativa correta e irrefutável.

Observa-se, neste tocante, que especificamente neste voto houve a atenção ao princípio da deferência quanto à escolha do modo de atendimento da regra pelo órgão administrativo.

Apesar de o acórdão de monitoramento 717/2019 não ter feito parte da base de dados da pesquisa empírica ora apresentada, considera-se que o exemplo apresentado, que teve origem em acórdão que constava da base de dados e que foi objeto da análise qualitativa, faz

uma demonstração pertinente da preocupação apresentada nos itens 2 e 3 do Capítulo segundo desse estudo, ao demonstrar a complexidade jurídico-política da competência do TCU em analisar a efetividade e o desempenho operacional dos entes da administração pública. Na medida em que grande parte dos atos que compõe a definição, o planejamento, a execução e a avaliação das políticas públicas constituem-se de decisões não só administrativas, mas políticas, que envolvem mais de uma instância decisória, mais de um ente público, mais de um poder, e ainda a sociedade civil, não é simples a tarefa de, a partir de uma análise de eficiência, determinar ou recomendar ações para cumprimento por todos esses atores, envolvidos em toda essa complexa cadeia de atuação.

O terceiro e quarto exemplos que serão apresentados sobre a análise qualitativa realizada com a finalidade de qualificar os acórdãos de acordo com a adequação aos limites de controle externo compreende o apresentação das conclusões relativas ao acórdãos 673/2015 e 289/2017 que ilustram como o TCU pode atuar sugerindo melhorias relevantes na administração pública sem adentrar na alçada discricionária.

O acórdão nº 673/2015-Plenário, da relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, trata de auditoria operacional, no âmbito de fiscalização de orientação centralizada (FOC), realizada na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), com o objetivo de avaliar a maturidade da gestão de risco na entidade. As recomendações foram as seguintes:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 recomendar à Agência Nacional de Vigilância Sanitária que:

9.1.1 implemente política de gestão de riscos corporativos que: identifique os principais riscos que comprometam o alcance dos objetivos da instituição; avalie os riscos encontrados em relação à probabilidade e ao impacto; promova, considerando os custos e benefícios, plano de tratamento aos riscos; realize o monitoramento dos principais riscos; atribua responsabilidade no processo de gerenciamento de riscos; e seja comunicada internamente;

9.1.2 proceda à estruturação, sistematização e implementação de um processo de gestão de riscos por meio da utilização de métodos, técnicas e ferramentas de apoio para identificação, avaliação e implementação de respostas a riscos;

A gestão de riscos é um elemento de governança que contribui para a redução de incertezas que cercam o alcance dos resultados. Uma estrutura de gestão de riscos contribui para efetividade das políticas e serviços públicos, por esta razão o TCU elaborou e aplicou o trabalho de auditoria do qual decorreu o acórdão 673/2015, com o intuito de, dentre outros objetivos, estimular a adoção e o aperfeiçoamento da gestão de riscos nas organizações. Conforme item 37 do relatório do acórdão “foi observado que a Anvisa não possui política corporativa de gestão de riscos aprovada pela alta administração, claramente definida,

comunicada e disponível na organização”. No entanto, conforme reconhecido pela equipe de auditoria, foram encontradas práticas iniciais relacionadas ao processo de gestão de riscos. Em conclusão aos achados foram propostas recomendações com os seguintes objetivos:

Diante dos achados, serão propostas recomendações visando estimular na Anvisa visando estimular na entidade a uma “filosofia administrativa de gerenciamento de risco, bem como buscando que a agência proceda à estruturação, sistematização e implementação de um processo de gestão de riscos. Dessa forma, espera-se, como benefícios estimados da presente fiscalização, um incremento na governança da Anvisa, com melhorias no alcance de seus objetivos e nas tomadas de decisões.

Verifica-se, portanto, uma atuação profícua por parte do Tribunal de Contas da União, que auxilia a entidade na aferição dos seus mecanismos internos que podem contribuir para a melhoria da governança pública, e sugere as providências que possam ser pertinentes à entidade, deixando para esta o exercício de verificação sobre o modo, a oportunidade e a conveniência de estruturar o seu processo de gestão de riscos.

Do mesmo modo, observa-se a adequada atuação do TCU no acórdão 298/2017, que teve por objeto a análise da preparação governamental brasileira para a implementação e acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), agenda discutida e estabelecida pela Organização das Nações Unidas (ONU) e seus países membros no âmbito da Agenda 2030. A auditoria teve por escopo avaliar o estágio inicial de preparação dos sistemas institucionais e informações para monitoração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS 1, 2 e 5, que se referem especificamente aos objetivos acabar com a pobreza, acabar com a fome e desnutrição e alcançar a igualdade de gênero.

A unidade técnica responsável pela auditoria concluiu que apesar de o Brasil ter assumido um papel de protagonismo na definição da Agenda 2010 em sua participação internacional, essa mobilização não se refletiu internamente, tendo o país demorado para dar partida na sua organização interna para implementação dos ODS. Considerando que o IBGE é a entidade responsável pela formulação dos indicadores nacionais de acompanhamento dos ODS, agindo como fornecedor e organizador de dados, a unidade de auditoria se debruçou sobre a metodologia da realização do censo por essa instituição. Ao final, concluiu pela identificação de diversas oportunidades de melhorias, e necessidade de geração de estratégia de aprimoramento de pesquisas. Em suas propostas de encaminhamento sugeriu que o TCU determinasse ao IBGE que realizasse em até 180 dias, estudo de viabilidade técnica e econômica sobre três oportunidades de melhorias verificadas.

O Ministro Relator em seu voto considerou mais pertinente encaminhar as determinações sugeridas pela área técnica sob a forma de recomendação, tendo em vista que

não foi apresentada fundamentação legal que justificasse a expedição de determinações. Assim, a redação final do acórdão resultou na recomendação ao IBGE para realização de estudos de viabilidade técnica e econômica para atender às diversas sugestões de melhoria⁶⁸.

O acórdão 298/2017 se mostra adequado e exemplar por duas razões. Primeiro, pelo reconhecimento do Relator de que as sugestões não poderiam ser veiculadas por meio de determinações, uma vez que não foi identificada nenhuma violação legal. Ora, sempre é possível identificar novas ou melhores formas de fazer uma determinada atividade, sobretudo diante dos rápidos avanços tecnológicos, mas essa constatação não significa reconhecer ilegalidade ou inefetividade do que vem sendo feito pela administração, como também não significa dizer que será mais útil ou mais eficiente. A análise de custo benefício geralmente não é feita pelo TCU quando das suas proposições. Por esta razão, o segundo motivo que torna esse julgado exemplar é o fato de a recomendação não ter sido direcionada à realização das ações sugeridas, mas sim à realização de estudos de viabilidade técnica e econômica para verificação da viabilidade de se adotar as medidas sugeridas. Ou seja, aqui o TCU reconhece que a sua capacidade para identificar melhorias para a administração pública nem sempre significa dizer que essas melhorias são viáveis do ponto de vista técnico e financeiro. Um esforço de melhoria por parte do IBGE para identificação do atingimento dos ODS de redução de pobreza, fome e alcance da igualdade de gênero que gere uma despesa elevada que suplante os próprios gastos com as políticas de atingimento dos objetivos ODS seriam irracionais.

Trazendo esse exemplo para as determinações que impõem à administração a implementação de mecanismos de governança pública, pode-se destacar que um avanço tecnológico para melhoria de um controle interno de um programa de governo que suplante o próprio gasto com o programa de governo é desproporcional e não razoável. Os instrumentos de controle ou de governança pública não podem ser mais onerosos do que a própria política pública a qual se pretende melhorar a gestão.

⁶⁸ A redação do acórdão 298/2017: ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: 9.1. recomendar ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que: 9.1.1. realize estudos de viabilidade técnica e econômica para: 9.1.1.1. estender para a totalidade dos municípios brasileiros pesquisas intermediárias entre os censos demográficos decenais; 9.1.1.2. elaborar estratégias de homogeneização do critério de classificação urbano e rural entre as várias pesquisas e registros administrativos; 9.1.1.3. promover a realização de pesquisas intermediárias entre os censos demográficos decenais no sentido de detalhar as informações sobre deficiência, quanto à modalidade e severidade; 9.1.2. adote índices multidimensionais que sintetizam fenômenos multidimensionais, a exemplo da pobreza, ou a geração de indicadores que permitam a obtenção desses índices multidimensionais, os quais devem recair preferencialmente sobre aqueles consagrados pelos organismos internacionais, a exemplo do Multidimensional Poverty Index (MPI); 9.1.3. desenvolva técnicas de análise de confiabilidade de bases de dados para os registros administrativos que serão incorporados ao futuro Sistema Nacional de Informações Oficiais (SNIO), a exemplo da análise de credibilidade realizadas no CadÚnico e na Maciça.

Finalmente, importante ressaltar uma prática observada em alguns acórdãos da base analisada, que teve por consequência a qualificação como “determinação que ultrapassa os limites de controle”, referente à aplicação de efeitos de determinação a recomendações. Trata-se da hipótese em que o TCU⁶⁹ realizadas determinações às entidades fiscalizadas, para que, no prazo que institui, encaminhem Plano de Ação ao Tribunal que contemple o cronograma de adoção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações constantes no acórdão, com a indicação de prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito de eventual impossibilidade de implementação integral da recomendação alvitrada. Além disso, o TCU determina aos seus órgãos internos o monitoramento do cumprimento das recomendações, conforme definido no Plano, com a divulgação dos resultados alcançados, sob a coordenação do relator.

Deste modo, o TCU impõe às entidades fiscalizadas que elaborem um planejamento para implementação de todas as recomendações realizadas pela Corte, com indicação de prazos de atendimento e dos gestores públicos responsáveis pela efetivação de cada uma delas, ou a indicação de justificativas a respeito de eventual impossibilidade de implementação. Esse planejamento será objeto de monitoração pelas equipes de auditoria do Tribunal e deverão, inclusive, constar dos relatórios de prestação de contas de cada gestor público responsável, podendo gerar penalização no caso de descumprimento, conforme apontado no item 2.4 do presente trabalho.

Em última análise, as recomendações que deveriam ter a natureza de sugestões de melhorias para análise da conveniência e oportunidade, ordem de priorização, capacidade operacional e financeira da entidade, passam a ter que ser necessariamente observadas, ainda que apenas para o estabelecimento de plano de ação para realização futura. Entende-se que essa medida, por exigir da entidade administrativa dedicação, priorização e custos acaba por ter as mesmas consequências de uma determinação, impondo a atuação imediata da administração

⁶⁹ Como exemplo, cita-se o acórdão 2252/2015 que dispôs: 9.8. determinar à Casa Civil, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento interno do TCU, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar do recebimento da comunicação, encaminhe Plano de Ação a este Tribunal, previamente discutido com os setores envolvidos, que contemple o cronograma de adoção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações constantes nos itens 9.1 a 9.3 deste Acórdão, com a indicação de prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito de eventual impossibilidade de implementação integral da recomendação alvitrada; 9.9. determinar à Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), com o apoio da Secex-MS, que inclua nas ações previstas para o monitoramento deste trabalho a definição de plano de divulgação dos resultados alcançados, sob a coordenação do relator. No mesmo sentido os acórdãos n.º 2328/2015-Plenário, 1163/2016-Plenário, 1787/2017-Plenário.

acerca das sugestões do TCU, ainda que esta atuação não estivesse na sua ordem de prioridade. Outrossim, verifica-se que a imposição de indicação dos responsáveis pelo cumprimento da recomendação gera no gestor público um compromisso pessoal ao seu atendimento, sobretudo considerando o risco de penalização, o que acaba por conferir um caráter coativo à sua implementação. Por tais razões, os acórdãos em que foram verificadas essa prática foram enquadrados como ‘determinação ultrapassa os limites de controle’ em razão dos efeitos advindos.

Em conclusão ao presente capítulo, entende-se que os objetivos almejados com a pesquisa empírica foram atingidos, uma vez que permitiu mensurar quantitativa e qualitativamente a atuação do Tribunal de Contas da União no fomento à instituição da política de governança pública para a administração pública direta federal, e, sobretudo, permitiu verificar como o TCU atua neste fomento junto aos entes e órgãos da administração. Conforme verificado, dos 27 acórdãos analisados, 11 contiveram determinações que adentraram nos limites de controle, e 5 contiveram recomendações que não se coadunavam com as competências do Tribunal, que trazem por consequência a retirada de legitimidade do Poder Executivo em atuar na escolha e definição dos instrumentos de governança que entende pertinente e adequado.

Por outro lado, foi possível também observar que o TCU desempenha uma atribuição de singular relevância para a administração pública, relacionada ao diagnóstico de deficiências e oportunidades de melhorias das organizações, através de um corpo funcional tecnicamente especializado e capacitado. Essa aptidão à promoção de melhorias para administração pública deve ser celebrada e aproveitada pela administração pública e pelo próprio Tribunal, sendo que uma atuação cooperativa e dialógica talvez representasse um maior rendimento da sua capacidade de melhoria da administração pública brasileira.

CONCLUSÃO

O debate acerca do conceito, perspectivas e estratégias de governança pública ainda não chegou a um consenso, e é provável que jamais chegue. Tal qual uma fórmula de atuação política, comporta direcionamentos e ideologias dos mais variados tipos. No cenário internacional converge para uma racionalidade de compartilhamento do papel do Estado com as organizações da sociedade civil, cidadãos e setor privado, variando na intensidade em que o Estado se retrai, podendo passar de promotor de mudanças, a coordenador ou a apenas partícipe, em igualdade com os demais atores.

No cenário brasileiro, nem sempre a definição da governança pública se mostra abertamente declarada como um modelo que promoverá alterações no grau de participação do Estado na prestação de serviços públicos, através de meios de privatização. Mas advoga por uma estrutura na qual os atores interessados nas formulações e execuções das tarefas estatais atuem em articulação, em “rede” ou mediante compartilhamento de tarefas.

A eficiência, alçada ao objetivo central das mudanças necessárias à administração, direciona e atrai a aplicação dos institutos e fórmulas do setor privado, que dão corpo ao conteúdo da governança pública. A preocupação com a transparência, regularidade fiscal, probidade na gestão de recursos públicos, estratégia no atingimento de metas, e responsabilização dos que gerenciam o patrimônio público são também forças motoras dessa fórmula.

A origem principal da governança apontada pelos estudiosos é a constatação objetiva da incapacidade do Estado, por si só, oferecer resposta eficaz às demandas que a coletividade a ele dirige. Não se cogita, portanto, de coletivizar a decisão ou atuação administrativa somente por amor ao ideário da democracia, mas porque o contexto de problemas advindos da complexidade das relações, do aumento das atividades confiadas ao poder público e da conseqüente ineficiência estatal, justificariam o compartilhamento dessas funções com setores da sociedade civil e do mercado.

A governança, portanto, pode ser apresentada como o método de gestão que dá ênfase a cooperação entre os atores envolvidos na definição e realização do objetivo social comum, mediante transparência, coordenação e mecanismos de responsabilização, visando conferir efetividade social e participação democrática na execução das políticas públicas.

A ideia de governança, no entanto, merece atenção e reclama aprofundamento, na medida em que implica discussão sobre os limites da atuação desejável ou possível do Estado,

e a intensidade que a regulação estatal se fará presente. A participação de outros atores na definição do direcionamento político, além das instituições políticas reconhecidas na estrutura estatal, já é uma realidade, e com a governança tende a se intensificar, porém, não afasta os riscos inerentes à representação inadequada ou à captura.

Para além da eficiência econômica, qualquer alteração na gestão das atividades públicas exige a preocupação com a eficiência social. Construir um ambiente favorável à evolução da cidadania, exige estratégia, coerência e o reconhecimento de que as políticas públicas são um fator de universalização de interesses coletivos, e que são atribuições primordiais do Estado.

No Brasil, discussões sobre governança pública ou sobre mecanismos que possam ser enquadrados no seu conceito foram observadas a partir dos anos 2000, em evolução aos debates sobre as reformas administrativas fundadas no gerencialismo.

Entretanto, o estabelecimento estruturado de uma política de governança pública para o país somente foi realizado a partir da atuação do Tribunal de Contas da União. O foco principal se dirigiu inicialmente não à discussão sobre a intensidade da participação o Estado na prestação dos serviços públicos, ou a uma maior articulação entre Estado e demais setores da sociedade, mas sim ao estabelecimento de boas práticas que tornem o setor público mais eficiente, transparente e ético, com foco no fortalecimento de ações que permitam a intensificação do controle da administração pública.

O TCU consolidou o entendimento sobre os conceitos, princípios, diretrizes e mecanismos de governança pública a partir de documentos, padrões, modelos e códigos internacionais, sobretudo do Banco Mundial, OCDE, IFAC e INTOSAI. De modo que se pode concluir que a organização sobre o conteúdo da governança pública para a administração pública federal não foi realizada a partir de boas práticas ou deficiências verificadas na gestão pública no país, decorrentes da atividade fiscalizatória da Corte. Pelo contrário, a partir dos mecanismos de governança do TCU, importados dos padrões internacionais, é que foram realizadas as auditorias sobre governança no setor público brasileiro.

Apoiado nas constatações resultante das auditorias, o TCU pôde determinar e recomendar a adoção, pelos órgãos e entidades da administração federal, das práticas que entende configurar uma boa governança pública. Essa atuação, além de ser questionável sob o ponto de vista das competências da Corte e dos limites do poder de controle, põe em cheque a separação de poderes e a legitimidade do tratamento de matérias que se inserem no âmbito de elaboração de políticas públicas e definição dos caminhos da atuação estatal.

Ao Estado de Direito é fundamental a existência de mecanismos de controle da ação administrativa. A garantia dos direitos dos cidadãos em face da administração pressupõe uma estrutura de controle capaz de afastar a ilegalidade, conferir transparência e sinalizar padrões irregulares de comportamento governamental. Mas o controle, não sendo um fim em si mesmo, há de ser pautado em juridicidade, previsibilidade e segurança jurídica.

O TCU é uma fundamental instituição de controle externo, que conta com corpo técnico multidisciplinar capacitado para realizar fiscalizações e apresentar diagnósticos importantes para administração pública. Assim, é a instituição capacitada para atuar em colaboração com o Poder Executivo no diagnóstico necessário a implementação de uma boa governança na atuação estatal. No entanto, o que se vislumbra é um extrapolamento das competências constitucionais na sua atuação impositiva, que se apresenta na forma de determinações e recomendações aos órgãos e entidades da administração federal, com caráter coercitivo aos gestores públicos.

Conforme apresentado ao longo desse estudo, se verifica um movimento de ampliação das competências e atribuições do TCU, embasado, sobretudo, no amplo espaço deixado pela Constituição Federal e pelas legislações que se seguiram sobre as reais possibilidades e limites do controle externo, somados à ampliação hermenêutica dos parâmetros de controle por meio da interpretação dos princípios constitucionais. Essa tendência, presume que o interesse público seja melhor atendido por meio da construção e aprimoramento de um aparato de controle poderoso, dotado de largas competências. No entanto, o que se observa é a prevalência dos controladores sobre os controlados, restringindo o âmbito de atuação discricionária, em patente violação às competências previstas na Constituição Federal.

A pesquisa empírica realizada no presente estudo, além de confirmar o modo pelo qual o TCU definiu a governa pública, foi capaz de demonstrar os expedientes que o Tribunal se utiliza para agir de forma cogente na definição da atuação administrativa.

A Constituição Federal prevê a possibilidade de penalização aos agentes públicos apenas em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas. A Lei Orgânica do TCU, ampliou as hipóteses de incidência da sanção e os parâmetros de controle para qualquer ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Para além da incompatibilidade constitucional da previsão da LOTCU ampliativa das hipóteses de sanção, a ilegitimidade de o TCU emitir comandos cogentes em matéria administrativa que adentram na esfera de poder discricionário

do Executivo, torna essa prática sancionatória ainda mais grave e problemática. Por meio desse artifício o Tribunal passa a ditar as ações aos órgãos e entidades da administração pública.

Da base de dados recortada para fins de análise qualitativa sobre o respeito aos limites de controle pelo Tribunal, com base nos parâmetros estabelecidos na pesquisa, 40,74% dos acórdãos verificados continham pelo menos uma determinação que ultrapassava os limites de controle, e 18,51% dos acórdãos continham pelo menos uma recomendação que não tinha pertinência enquanto sugestão de aprimoramento da atuação pública por parte do Tribunal.

Quando há o aumento de controle, frequentemente se observa um desequilíbrio na balança e um cenário de deslocamento de competências para os controladores. O protagonismo da Corte de Contas na elaboração e propagação do modelo de política de governança pública que entende adequado para o Brasil é um exemplo patente desse movimento. Dadas as implicações e a abrangência do tema governança, que envolve não apenas o viés da função administrativa operacional, mas também implica discussões de ampla envergadura sobre as atividades do Estado, ou, no mínimo, implica interferência na formulação e implementação das ações de responsabilidade governamental, a legitimidade para sua definição se insere no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo.

A governança pública estabelecida pelo TCU é caracterizada por forte carga prescritiva normativa, como uma receita, ou um pacote de mecanismos e reformas que gera bons frutos invariavelmente.

De outro lado, entende-se que a governança exige uma perspectiva analítica, que oriente o estudo e a reflexão sobre a atuação das organizações, o âmbito em que se inserem e os interesses relacionados, compreendendo as diferenças entre os diversos arranjos e fatores subjacentes, permitindo, assim, pensar e discutir estratégias de renovação e melhoria das condições para o exercício do poder e para a organização estatal. Conforme Bevir, Rhodes e Weller (apud CAVALCANTE; PIRES, 2018, p.17) "A governança é construída de forma diferente e continuamente reconstruída para que não haja um único conjunto de ferramentas"⁷⁰.

Por estas razões, considerando que os controladores não são eleitos, e não possuem legitimidade democrática, a definição desses assuntos que representam a manifestação da função pública não deve ser desempenhada pelo Tribunal de Contas. Os limites de controle devem ser restabelecidos, ainda que os Poderes Legislativo e Executivo se mostrem indiferentes à definição de uma política de governança, resta patente a inconstitucionalidade da atuação do

⁷⁰ Tradução da autora.

TCU em determinar ações de governança pública aos órgãos e entidades da administração pública federal.

Entende-se que o as soluções propostas pelo TCU teriam mais efetividade e viabilidade se fossem construídas em parceria com as instituições estatais, ponderadas as peculiaridades, dificuldades e alternativas apresentadas por cada uma delas. Desta forma, o protagonismo da elaboração do modelo de governança estaria nas mãos daqueles que são legitimados para enfrentar a execução e definição da forma de atendimento das atribuições do estado.

Cada órgão e entidade da administração pública e cada programa de governo apresenta peculiaridades e estruturas inerentes à sua finalidade, maturidade, capacidade operacional e orçamentária, estratégia e amplitude de participação política. A busca por mecanismos que garantam maior efetividade e transparência deve ser uma constante. Novas fórmulas, modelos e melhorias que assegurem maior entrega por parte do Estado devem ser estimuladas.

No entanto, um modelo único e indiferente às características de cada entidade, apresentadas de forma cogente, sem levar em conta as complexidades políticas e a adequação com a realidade administrativa, podem mais atrapalhar do que aprimorar a gestão pública. Muitas das fórmulas apresentadas no modelo concebido pelo TCU não comprovam o aumento na eficiência administrativas, e se voltam mais a uma preocupação com o controle administrativo, sem que fique demonstrada a consequência lógica entre os mecanismos impostos pela Corte e o aumento da efetividade. Aparentemente, pressupõe-se que a adoção de ideias e práticas bem-sucedidas em realidades políticas e administrativas díspares da brasileira seja de eficácia automática.

Constata-se que o problema de confiança que vem sofrendo o governo brasileiro nas últimas décadas, e o fato de as reformas na gestão pública não terem avançado a contento, levaram a questão do controle ao centro do debate. O TCU acabou atraindo prestígio e empoderamento, e a dimensão que é dada ao controle na política de governança delineada pelo Decreto 9.203/17 se mostra desproporcional às outras dimensões da gestão.

É preciso que o controle seja mais bem equilibrado em face às demais formas de otimização da gestão pública. Outros mecanismos de accountability podem ser desenvolvidas com a participação da sociedade nas demais etapas da formulação e execução das ações estatais. O controle interno dos órgãos e entes da administração podem ser fortalecidos para atuarem preventivamente, ao invés da atuação posterior e externa exercida pelo TCU. E, sobretudo,

deve-se reconhecer que os excessos de controle podem minar a capacidade criativa e a necessária flexibilidade que um ambiente de inovação e experimentação na gestão pública exigem.

Necessário se faz que a governança venha para o centro do debate político sobre o que se espera da atuação estatal, de modo a gerar subsídios ao debate contemporâneo e às estratégias de aprimoramento e desenvolvimento de capacidades de ação e efetivação de políticas públicas. Essa agenda deve ser retomada pelo Poder Executivo e Legislativo, que atualmente assistem inertes à condução do tema pelo TCU, amparado no que dizem os organismos internacionais.

Levando-se em conta a constatação de que esse modelo encobre uma discussão mais profunda acerca da própria atuação do Estado, imprescindível se faz a análise acurada da política de governança que se pretende ver implementada no Brasil, e os impactos que ela pode causar na plena satisfação dos interesses da população, por eventualmente interferir na estrutura de prestação de serviços.

É preciso que se assimile adequadamente a dimensão sociopolítica da gestão, sem deixar que a prática da governança se reduza a um debate tecnocrático alheio à política. Uma vez que articula dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica, mediante o estabelecimento de parcerias com sociedade civil é natural que venha a ser marcada por constantes consensos, dissensos e conflitos.

Os processos de desestatização e de adoção de instrumentos de parceria com a sociedade civil e com o setor privado, por meio de concessões, parcerias público-privadas, e regulações concretizam uma mudança no modelo de Estado e exigem uma rede de governança baseada nessas relações. Qual o modelo de governança, quais objetivos e mecanismos vão direcionar essas relações é o cerne da questão.

Atualmente, se verifica uma agenda evoluída do TCU no tema da governança. Novo acordo de cooperação foi celebrado com a OCDE, com duração até 2020, dessa vez para trabalharem em um estudo de “Aperfeiçoamento de Políticas e Programas Públicos Descentralizados”, com objetivo de discutir um projeto de implantação de governança multinível, com descentralização das políticas sociais.

Caso o Executivo e Legislativo não assumam as suas atribuições de liderança das discussões sobre a forma de gestão das entregas dos serviços públicos aos cidadãos, novamente se assistirá à formulação de uma política de governança, dessa vez focada na descentralização da atuação federal, conduzida e ditada pelo TCU.

Aos cidadãos e demais instituições públicas caberá se manter de olhos atentos aos movimentos que retiram a legitimidade democrática da definição de assuntos que são eminentemente relacionados à gestão da coisa pública e ao exercício das funções do Estado, com vistas à proteção do preceituado na Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Fgv, 2006. p. 173-200.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública - RAP** 2007, Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241016441005>>. Acesso em 21/06/2017.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e ordem democrática: Desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). **Burocracia e políticas pública no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea, 2018. Cap. 1. p. 23-58. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33720>. Acesso em: 05 nov. 2018.

ALBUQUERQUE, Felipe Braga. **Direito e Política: Pressupostos para a análise de questões políticas pelo judiciário à luz do princípio democrático**. 2011. 197 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito Constitucional, Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2011.

ALENCAR, Leonardo Zannoni Apolinário de. **O novo Direito Administrativo e Governança Pública: Responsabilidade, metas e diálogo aplicados à Administração Pública do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 104.

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luiz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. **Gestão e Governança Pública para resultados: Uma visão prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

ALVES, Francisco Sérgio Maia. O ativismo na atuação jurídico-administrativa do Tribunal de Contas da União. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 53, p.303-328, jan. 2016. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/520010>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

ALVES, Helder. Auditoria operacional no setor público brasileiro: particularidades e desafios. **Fgv Eaesp - Mpgpp: Trabalhos Individuais**, São Paulo, p.01-20, dez. 2016. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17703>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

ANGELIS, Cristiano Trindade de. A emergência da reforma do estado brasileiro: a governança compartilhada e o modelo do novo serviço público. **Planejamento e Políticas Públicas - PPP**, Brasília: IPEA, n. 45, p. 13-46, jul./dez. 2015. Disponível em: . Acesso em: 12 abr. 2016.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 3, p.104-132, set. 1997. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/391/397>>. Acesso em: 13 maio 2018.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho / Vinícius de Carvalho Araújo — Brasília: ENAP, 2002. 27 f. (Texto para discussão, 45). Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/661>. Acesso em 05 jun. 2018.

BAPTISTA, Viníciu Ferreira. (2017). A governança pública como antigovernança. **Revista Espaço Acadêmico**, 17(194), 122-134. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/34106>. Acesso em: 22 fev. 2018.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

BARLACH, Lisete. Liderança e inovação na administração pública. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, São Paulo, v. 2, n. 1, p.184-196, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rgpp/article/view/97857>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. O estado democrático de direito pós-providência brasileiro em busca da eficiência pública e de uma administração pública mais democrática. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, v. 98, p.119-150, jan. 2008. Disponível em: <<https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/71>>. Acesso em: 05 fev. 2018.

BERCOVICI, Gilberto. Estado, planejamento e direito público no Brasil contemporâneo. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso; SANTOS, Eugênio A. Vilela dos. **PPA 2012-2015 - Experimentalismo Institucional e Resistência Burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. p. 19-36. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24547>. Acesso em: 01 fev. 2018.

BERGAMINI, Cecília Whitaker. Liderança: a administração do sentido. **Rev. adm. empres.**, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 102-114, junho de 1994. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901994000300009&lng=en&nrm=iso>. acesso em 21 de novembro de 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901994000300009>.

BERGH, A., KOLEV, A, TASSOT C. Economic globalisation, inequality and the role of social protection", **OECD Development Centre Working Papers**. No. 341. OECD Publishing: Paris, 2017. <https://doi.org/10.1787/c3255d32-en>.

BRASIL. **Decreto nº 966-A, de 07 de novembro de 1890**. Crêa um Tribunal de contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D00966-A.html Acesso em 22 fev. 2019.

_____. **Decreto-lei nº 579**, de 30 de julho de 1938. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del0579.htm Acesso em: 12 de fev. 2018.

_____. **Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.** Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6404consol.htm Acesso em 12 fev. 2019.

_____. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm Acesso em 20 fev. 2019.

_____. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República; Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf> Acesso em 12 fev. 2018.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm Acesso em 12 fev. 2018.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em 12 fev. 2019.

_____. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm Acesso em 12 fev. 2019.

_____. **Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005.** Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm Acesso em 12 fev. 2018.

_____. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm Acesso em: 12 fev. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. **Manual de Orientação para a Gestão do Desempenho.** Brasília: 2013. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/manual_de_orientacao_para_a_gestao_do_desempenho.pdf. Acesso em 15 de jan. 2018.

_____. **Instrução Normativa conjunta Presidência da República e Controladoria Geral da União nº 01 , de 10 de maio de 2016.** Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-

[2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197](#) Acesso em 20 de fev. 2018.

_____. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm Acesso em 12 de fev. 2018.

_____. **Projeto de Lei nº 9.163/2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163153> Acesso em 12 de fev. 2018.

_____. Casa Civil da Presidência da República. Guia da política de governança pública. Brasília : Casa Civil da Presidência da República, 2018. 86 p. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/governo-federal-lanca-guia-sobre-a-politica-de-governanca-publica/guia-politica-governanca-publica.pdf> Acesso em 12 fev 2019.

_____. STF. Medida Cautelar em MS 36.376/DF, Ministra Rosa Weber, DJ 12/06/2019. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+36376%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/y2on69sl>. Acesso em 12 de nov. 2019.

_____. STF, ACO 1905/PR, Ministro Relator Marco Aurélio, DJE 28/08/2018. Disponível em <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ACO%24%2ESCLA%2E+E+1905%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/y2sje8t5> Acesso em 12 nov. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.131/2009. Plenário. Relator Ministro Aroldo Cedraz Brasília: sessão 27/05/2009. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1131%2520ANOACORDAO%253A2009/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=b6873f60-1508-11ea-994d-a3015e6b06b7 Acesso em 22 de nov. de 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Manual de auditoria operacional. Brasília: TCU, 3ª ed. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010. 71 p. Disponível em: file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/Manual%20ANOP_portugues%20_29_.pdf Acesso em 12 de fev. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.913/2012. Plenário. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Brasília: sessão de 24/10/2012. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2913%2520ANOACORDAO%253A2012/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=75953c40-1482-11ea-86d7-c191a13f6949 Acesso em 22 out 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.603/2008. Plenário. Relator: Ministro Guilherme Palmeira. Brasília: sessão 13/08/2008. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1603%252F2008/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=d3858310-0acc-11ea-bdae-3b29080ec591> Acesso em 22 de janeiro de 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.918/2009. Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília: sessão de 02/12/2009. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2918%2520ANOACORDAO%253A2009/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=d1354a20-1493-11ea-bc13-456e71083a92 Acesso em 12 out 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 224/2013. Plenário. Relator: Ministro ana Arraes. Brasília: sessão 20/02/2013. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A224%2520ANOACORDAO%253A2013/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=61056f50-1529-11ea-8685-fbf4661db12c Acesso em 22 de janeiro de 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.467/2013. Plenário. Relator: Ministro Ana Arraes. Brasília: sessão de 11/06/2013. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2467%2520ANOACORDAO%253A2013/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=61056f50-1529-11ea-8685-fbf4661db12c Acesso em 22 out 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3.241/2013. Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília: sessão de 27/11/2013. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A3241%2520ANOACORDAO%253A2013/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=75953c40-1482-11ea-86d7-c191a13f6949 Acesso em 22 out 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.274/2013. Plenário. Relator: Ministro José Jorge. Brasília: sessão 29/05/2013. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1274%2520ANOACORDAO%253A2013/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=61056f50-1529-11ea-8685-fbf4661db12c Acesso em 22 de janeiro de 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3.641/2013. Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Brasília: sessão 10/12/2013. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A3641%2520ANOACORDAO%253A2013/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=75953c40-1482-11ea-86d7-c191a13f6949 Acesso em 22 de janeiro de 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Portaria 214/2014, de 18 de ago. de 2014. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/at-normativo/214%252F2014/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252CNUMATOINT%2520desc/0/%2520?uuid=c1a65220-0c6e-11ea-8931-b9b5b48288e0>. Acesso em 12 de agosto de 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Portaria 230/2014, de 25 de agosto de 2014. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/at-normativo/governan%25C3%25A7a/%2520DTRELEVANCIA%2520asc%252CNUMATOINT%2520asc/101/%2520?uuid=7c3c3670-0b0e-11ea-ab96-8384e533baca>. Acesso em 02 de junho de 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 618/2014. Plenário. Relator: Ministro Valmir Campelo. Brasília: sessão de 19/03/2014. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A618%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=b7231f80-152f-11ea-a8be-b7850337e46c Acesso em 22 out 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.338/2014. Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília: sessão de 28/05/2014. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1338%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=61056f50-1529-11ea-8685-fbf4661db12c49 Acesso em 22 out 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.904/2014. Plenário. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Brasília: sessão de 29/10/2014. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2904%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=75953c40-1482-11ea-86d7-c191a13f6949 Acesso em 22 out 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3.608/2014. Plenário. Relator Ministro Aroldo Cedraz Brasília: sessão 09/12/2014. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A3608%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=ce7f66e0-0c59-11ea-b4bd-b9e48c829d91 Acesso em 22 de janeiro de 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3580/2014-Plenário. Brasília: sessão 09/12/2014. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%2522centro%2520de%2520governo%2522/%2520DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/2/%2520?uuid=33049870-0ba5-11ea-a2a7-cd223035e1a3>.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública** / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014a. 80 p.

Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança** / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014b. 28 p.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas** / Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, 2014c. 91 p.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo** / Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), 2016. 95 p.

_____. Tribunal de Contas da União. Instrumento de Cooperação. Número do documento 57.184.247-4. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=1575:1:.....>

_____. Tribunal de Contas da União. Portaria 25/2014, de 26/01/2014. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/ato-normativo/governan%25C3%25A7a/%2520DTRELEVANCIA%2520asc%2520CNUMATOINT%2520asc/89/%2520?uuid=7c3c3670-0b0e-11ea-ab96-8384e533baca>. Acesso em 11 de janeiro de 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.171/2014. Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman. Sessão de 07/5/2014. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1171%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%2520C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=b72052a0-fa4f-11e9-8947-8723a4d63307 Acesso em: 05 out. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.215/2015. Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília: sessão de 20/05/2015. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1215%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%2520C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=61056f50-1529-11ea-8685-fbf4661db12c Acesso em 12 out 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.233/2015. Plenário. Relator: Ministro Víal do Rêgo. Brasília: sessão de 20/05/2015. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1233%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%2520C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=61056f50-1529-11ea-8685-fbf4661db12c Acesso em 12 out 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.464/2015. Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília: sessão de 17/06/2015. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1464%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%2520C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=61056f50-1529-11ea-8685-fbf4661db12c Acesso em 12 out 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.273/2015. Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília: sessão de 27/05/2015. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1273%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%2520C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=61056f50-1529-11ea-8685-fbf4661db12c

[completo/*/NUMACORDAO%253A1273%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=b7231f80-152f-11ea-a8be-b7850337e46c](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1273%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=b7231f80-152f-11ea-a8be-b7850337e46c) Acesso em 12 out 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.461/2015. Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília: sessão de 07/10/2015. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2461%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=61056f50-1529-11ea-8685-fbf4661db12c Acesso em 12 out 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.970/2015. Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília: sessão de 18/11/2015. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2970%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=89ba9fe0-0c8e-11ea-911a-2509f5c407d9 Acesso em 12 out 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 673/2015. Plenário. Relator Ministro José Mucio Monteiro. Brasília: sessão 01/04/2015. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A673%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=b7231f80-152f-11ea-a8be-b7850337e46c Acesso em 22 de nov. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 760/2015. Plenário. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Brasília: sessão de 08/04/2015. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A760%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=75953c40-1482-11ea-86d7-c191a13f6949 Acesso em 12 out 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.625/2015. Plenário. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Brasília: sessão de 01/07/2015. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1625%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=75953c40-1482-11ea-86d7-c191a13f6949 Acesso em 22 out 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2533/2015. Plenário. Relator Ministro Bruno Dantas. Brasília: sessão 14/10/2015. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2533%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=b6873f60-1508-11ea-994d-a3015e6b06b7 Acesso em 22 de nov. de 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1464/2015. Plenário. Relator Ministro Augusto Nardes. Sessão 17/06/2015. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao->

[completo/%2522centro%2520de%2520governo%2522/%2520DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/4/%2520?uuid=68353f20-0c92-11ea-b301-697d0fc38f7a](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%2522centro%2520de%2520governo%2522/%2520DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/4/%2520?uuid=68353f20-0c92-11ea-b301-697d0fc38f7a) Acesso em 22 de julho de 2019.

_____. Tribunal de Contas da União, acórdão 1644/2016-Plenário, Relator Augusto Nardes. Brasília: sessão 29/06/2016. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%2522centro%2520de%2520governo%2522/%2520DTRELEVANCIA%2520asc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520asc/11/%2520?uuid=33049870-0ba5-11ea-a2a7-cd223035e1a3>.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.497/2016. Plenário. Relator Ministro José Múcio Monteiro. Brasília: sessão 15/06/2016. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1497%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=61056f50-1529-11ea-8685-fbf4661db12c Acesso em 22 de nov. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.523/2016. Plenário. Relator Ministro José Múcio Monteiro. Brasília: sessão 05/10/2016. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2523%2520ANOACORDAO%253A2016/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=61056f50-1529-11ea-8685-fbf4661db12c Acesso em 22 de nov. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 298/2017. Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília: sessão de 22/02/2017. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A298%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=b7231f80-152f-11ea-a8be-b7850337e46c Acesso em 22 out 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 222/2017. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília: sessão de 15/02/2017. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A222%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=75953c40-1482-11ea-86d7-c191a13f6949 Acesso em 22 out 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 8.528/2017. Plenário. Relator Ministro Bruno Dantas. Brasília: sessão 05/09/2017. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A8528%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520?uuid=b6873f60-1508-11ea-994d-a3015e6b06b7 Acesso em 22 de nov. de 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.573/2018. Plenário. Relator Ministro Bruno Dantas. Brasília: sessão 07/11/2018. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2573%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520?uuid=b6873f60-1508-11ea-994d-a3015e6b06b7

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A688%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVA%2520NCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=75953c40-1482-11ea-86d7-c191a13f6949 Acesso em 22 de nov. de 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 688/2019. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rego. Sessão de 27/03/2019. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A688%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVA%2520NCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=b72052a0-fa4f-11e9-8947-8723a4d63307 Acesso em: 05 out. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 321/2019. Plenário. Relator Ministra Ana Arraes. Brasília: sessão 20/02/2019. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A321%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVA%2520NCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=106bd880-1494-11ea-8697-4baf17e6c7ff Acesso em 22 de nov. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 717/2019. Plenário. Relator Ministra Bruno Dantas. Brasília: sessão 27/03/2019. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A717%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVA%2520NCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=b7231f80-152f-11ea-a8be-b7850337e46c Acesso em 22 de nov. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.242/2019. Plenário. Relator Ministro Augusto Nardes. Brasília: sessão 18/09/2019. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2242%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVA%2520NCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=b6873f60-1508-11ea-994d-a3015e6b06b7 Acesso em 22 de nov. de 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.913/2019. Plenário. Relator Ministro Vital do Rêgo. Brasília: sessão 14/08/2019. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1913%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVA%2520NCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=b6873f60-1508-11ea-994d-a3015e6b06b7 Acesso em 22 de nov. de 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão 600/2019. Plenário. Relator Ministro Augusto Nardes Brasília: sessão 20/03/2019. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A600%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVA%2520NCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=b6873f60-1508-11ea-994d-a3015e6b06b7 Acesso em 22 de nov. de 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1941/2019. Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de 21/08/2019. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1941%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVA

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Sistema de controle interno: perspectiva gerencial e o princípio da eficiência. **A&c R. de Dir. Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 30, p.63-72, 2007. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/635>>. Acesso em: 12 maio 2019.

CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto. **Governança Pública: Construção de Capacidades para Efetividade da Ação Governamental**. 24. ed. Brasília: Ipea, 2018. 20 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33944>. Acesso em: 10 jan. 2019.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Do insulamento burocrático à governança democrática: As transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: Interseções analíticas**. Brasília: Ipea Enap, 2018. Cap. 2. p. 59-83. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33720%3Aburocracia-e-politicas-publicas-no-brasil-intersecoes-analiticas&catid=410%3A2018&directory=1&Itemid=1>. Acesso em: 12 nov. 2018.

CHEVALLIER, Jacques. A governança e o direito. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 3, n. 12, p. 129-146, out/dez 2005.

COLLIAT-THÉLÈNE, Catherine. **A Sociologia de Max Weber**. Petrópolis: Editora Vozes, 2016. Tradução de Cláudio José do Valle Miranda. Paginação Irregular.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O Direito Administrativo no divã do Estado Constitucional de Direito: a travessia da legalidade para a juridicidade administrativa. **Revista da Esmec**, Florianópolis, v. 21, p.195-228, 2014. Disponível em: <<https://revista.esmesc.org.br/re/article/view/101>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

CUNHA, M. S.; SOUZA NETO, J. S. (2014). Comitês de governança de tecnologia da informação na administração pública federal brasileira: fatores críticos de sucesso. **Revista Do Serviço Público**, 65(3), p. 355-381. <https://doi.org/10.21874/rsp.v65i3.629>

DINIZ, Eli. Govenabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, p.5-21, maio 1996. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/693/533>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites do controle externo da Administração Pública: Ainda é possível falar em discricionariedade administrativa?. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 42, p.01-12, jul. 2013. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2016/08/Limites-do-controle-externo.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2017.

_____. 500 anos de Direito Administrativo brasileiro. **Rede**: Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, v. 5, p.1-25, jan/2006. Trimestral. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/maria-sylvia-zanella-di-pietro/500-anos-de-direito-administrativo-brasileiro>>. Acesso em: 12 fev. 2017

EPSTEIN, Lee; KING, Gary. **Pesquisa empírica em direito**: as regras de inferência. São Paulo: Direito Gv, 2013. Tradução Fábio Morosini (coordenador), Bruno Migowski, Isadora Postal Telli, Luíza Leão Soares Pereira, Letícia Mariano Zenevich, Mariana Machado da Silveira Bom, Nathália Damico Gastmann, Rafaela Nicolazzi da Silva.

FAORO, Raymundo. (1993). A aventura liberal numa ordem patrimonialista. *Revista USP*, (17), 14-29. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i17>, p14-29.

_____. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro (ebook). 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 2ª ed. 2012.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

FILGUEIRAS, Fernando. Indo além da gestão: a agenda da governança democrática e a mudança silenciosa no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 71-88, janeiro de 2018. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000100071&lng=en&nrm=iso>. acesso em 29 de março de 2019. p. 84-85.

FLEISCHMANN, Roberto Silveira. Auditoria operacional: uma nova classificação para os resultados de seus monitoramentos. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 1, p. 23-44, Feb. 2019. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122019000100023&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 27 Out. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612169824>.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

FONTES-FILHO, Joaquim Rubens. A governança corporativa em empresas estatais brasileiras frente a Lei de Responsabilidade das Estatais (Lei nº 13.303/2016). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 69, p.209-238, dez. 2018.

GABARDO, Emerson; REIS, Luciano Elias. O gerencialismo entre eficiência e corrupção: breves reflexões sobre os percalços do desenvolvimento. In: SILVEIRA, Raquel Dias da; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Org.). **Estudos dirigidos de gestão pública na América Latina**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. Cap. 7. p. 125-148.

_____. A flexibilização da legalidade mediante o prestígio de uma ideia equivocada de eficiência e uma visão niilista da separação dos poderes. In: HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneide Desiree (Org.). **Direito Administrativo e suas transformações atuais: Homenagem ao Professores Romeu Felipe Bacellar Filho**. Curitiba: Íthala, 2016. p. 207-216.

_____. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 2, p.95-130, ago. 2017. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/53437>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

GABARDO, Emerson; MORETTINI, Felipe Tadeu Ribeiro. Institucionalismo e pesquisa quantitativa como metodologia de análise de decisões judiciais. **Rev. Fac. Direito Ufmg**, Belo Horizonte, p.151-180, dez. 2013. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/P.0304-2340.2013v63p151>>. Acesso em: 05 fev. 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Métodos e Técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas S.a., 2008.

GUERRA, Evandro Martins. **Controle Externo da Administração Pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GRAU, Eros Roberto. Tribunal de Contas - Decisão - Eficácia. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 210, p. 351-356, out. 1997. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47116>>. Acesso em: 21 Nov. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v210.1997.47116>.

_____. **O direito posto e o direito pressuposto**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musseti. Eficiência administrativa: alargamento da discricionariedade acompanhado do aperfeiçoamento de instrumentos de controle e responsabilização dos agentes públicos – Um paradigma possível? **Direito administrativo e liberdade**. Estudo em homenagem a Lúcia Valle Figueiredo. São Paulo: Malheiros, 2014.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; LARA, Mariana Alves; COSTA, Mila Batista Leite Corrêa da. Pesquisa quantitativa na produção de conhecimento jurídico. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 60, p.291-316, jun. 2012. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/P.0304-2340.2012v60p291>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

HACHEM, Daniel Wunder. A concepção de gestão pública norte-americana e sua (in)compatibilidade com a realidade socioeconômica dos Estados latinoamericanos em desenvolvimento. **Revista de Direito Unisc**, Santa Cruz do Sul, v. 41, p.41-64, nov. 2013. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/4115>>. Acesso em: 04 abr. 2018.

_____. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito**

Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013, p. 149.

_____. A discricionabilidade administrativa entre as dimensões objetiva e subjetiva dos direitos fundamentais sociais. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Belo Horizonte, ano 10, n. 35, p. 313-343, jul./dez. 2016.

HORTA, Ricardo de Lins e; ALMEIDA, Vera Ribeiro de; CHILVARQUER, Marcelo. Avaliando o desenvolvimento da pesquisa empírica em direito no Brasil: o caso do projeto pensando o direito. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, São Paulo, v. 1, p.162-183, jul. 2014.

HUNGARO, Luis Alberto. As transformações da gestão pública e o governo por contratos: a contratualização das políticas públicas. **Revista Digital de Direito Administrativo**, Brasil, v. 3, n. 2, p. 367-383, July 2016. ISSN 2319-0558. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/114233/115774>>. Acesso em: 30 jun 2018.

IFAC, International Federaton Of Accountants. **Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective**. New York: Ifac, 2001. 93 p. Disponível em: <<https://www.ifac.org/system/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVENANÇA CORPORATIVA. **Instituto Brasileiro de Governança Corporativa**. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/index.php/>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI). Declaração de Lima. (traduzido pelo TCU). Áustria: 1977. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/declaracao-de-lima.htm> Acesso em 22 fev. 2019.

International Organization of Supreme Audit Institutions. (INTOSAI). ISSAI 100: [Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público](#). In Tribunal de Contas da União. Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Super iores (ISSAI): princípios fundamentais de auditoria (nível 3). Brasília, DF: 2015. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/> Acesso em 02 de set. de 2019.

International Organization of Supreme Audit Institutions. (INTOSAI). ISSAI 300: princípios fundamentais de auditoria operacional. In Tribunal de Contas da União. Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Super iores (ISSAI): princípios fundamentais de auditoria (nível 3). Brasília, DF: 2015. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/> Acesso em 02 de set. de 2019.

International Organization of Supreme Audit Institutions. (INTOSAI). ISSAI 3000: normas para auditoria operacional. In Tribunal de Contas da União. Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Super iores (ISSAI): princípios fundamentais de auditoria (nível 3). Brasília, DF: 2015. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>

[controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/](#) Acesso em 02 de set. de 2019.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Teoria da firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. **Rev. adm. empres.**, São Paulo, v. 48, n. 2, p. 87-125, June 2008 Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902008000200013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 28 Mar. 2018.

JORDÃO, Eduardo. **Controle Judicial de uma Administração Pública Complexa: A Experiência Estrangeira na Adaptação da Intensidade do Controle**. São Paulo: Malheiros, 2016.

_____. Art. 22 da LINDB - Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 63-92, nov. 2018. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77650>>. Acesso em: 03 Dez. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77650>.

JORDÃO, Eduardo; PEREIRA, Gustavo Leonardo. . OTCU e o risco da autoidealização (online). **Jota.info**, São Paulo, 09 nov. 2018. Disponível em: : <http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/11/O-TCU-e-o-risco-da-autoidealiza%C3%A7%C3%A3o-JOTA-Info.pdf>. Acesso em 18 nov. 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB - Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 13-41, nov. 2018. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77648>>. Acesso em: 03 Dez. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77648>.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **O Estado de Bem Estar Social na idade da razão: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. 295 p.

KISSELER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G.. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, June 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 09 Mar. 2017.

LAMY, Marcelo. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Técnicas de Investigação, Argumentação e Redação**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LEVI-FAUR, David (Org.). **Oxford Handbook of Governance (ebook)**. New York: Oxford University Press, 2012.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

MADALENA, Luis Henrique. **Discricionariedade Administrativa e Hermenêutica**. Salvador: Juspodivm, 2016.

MARANHÃO, Jarbas. A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas: seus primórdios, normas e atribuições. R. Informações Legislativas. Brasília, n. 119, set 1993, p.255-268.

MARQUES NETO, Agostinho Ramalho. **A ciência do Direito: Conceito, objeto, método**. 2. ed. São Paulo: Renovar, 2001.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Extensão das sanções administrativas de suspensão e declaração de inidoneidade, Boletim de Licitação e Contratos, v. 10, 1997, p. 491.

_____. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, v. 100, p.01-34, abr. 2010. Disponível em: <<https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2016/10/desafios-controle.pdf>>. Acesso em: 03 maio 2019.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. Revista APGS: administração pública e gestão social, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 110-135, jan./mar. 2010a. Disponível em:<www.apgs.ufv.br/artigos/241_80.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2018.

_____. **Governança no setor público (ebook)**. São Paulo: Atlas, 2010b.

MAZALLI, Rubens; ERCOLIN, Carlos Alberto. **Governança Corporativa (ebook)**. Rio de Janeiro: Fgv, 2018.

MEDAUAR, Odete. Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 27, n. 108, p.101-126, out. 1990. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/175815>>. Acesso em: 01 fev. 2018.

_____. O Direito administrativo em evolução. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003

_____. Controle da Administração Pública. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

_____. O Direito administrativo em evolução. 2 ed. São Paulo: Gazeta Jurídica, 2015.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. O modelo racional-jurídico ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre uma burocracia estatal. **Órgão. Soc.** Salvador, v. 13, n. 37, p. 143-160, junho de 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302006000200008&lng=en&nrm=iso>. acesso em 23 de março de 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S1984-92302006000200008>.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. O controle judicial dos atos administrativos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 152, p. 1-15, jan. 1983. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43770>>. Acesso em: 22 Nov. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v152.1983.43770>.

_____. Discricionariedade e controle jurisdicional. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. Curso de Direito Administrativo. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. Curso de Direito Administrativo. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MEZA, Maria Lucia Figueiredo Gomes de; MORATTA, Nelson Granados; GROSCHUPF, Silmara Lucia Bindo. Governança Pública. In: OLIVEIRA, Antônio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu; AUGUSTINHO, Sônia Maria (Org.). **Gestão e Governança Pública: Aspectos essenciais**. Curitiba: Ufpr, 2016. p. 135-194

MOREIRA, Egon Bockmann. A fúria expansionista do TCU (online). **Jota.info**, São Paulo, 09 nov. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-furia-expansionista-do-tcu-09112018>. Acesso em: 12 maio 2019.

MOREIRA, Egon Bockmann; PEREIRA, Paula Pessoa. Art. 30 da LINDB - O dever público de incrementar a segurança jurídica. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 243-274, nov. 2018. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77657/74320>>. Acesso em: 03 Dez. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77657>.

MOTTA, Fabrício. Organização Estrutural da Administração Pública Brasileira. In: HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneide Desiree (Org.). **Direito Administrativo e suas transformações atuais: Homenagem ao Professores Romeu Felipe Bacellar Filho**. Curitiba: Íthala, 2016. p. 217-226.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança Pública: o desafio do Brasil**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
NIEBUHR, Joel de Menezes; NIEBUHR, Pedro de Menezes. Administração Pública do Medo. **Jota**, 09 nov. 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/administracao-publica-do-medo-09112017>. Acesso em: 07 nov. 2018.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **O novo perfil da adesão à ata de registro de preços conforme Acórdão 1.233/2012, do Tribunal de Contas da União**. Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 09 Ago. 2012. Disponível em: investidura.com.br/biblioteca-juridica/artigos/direito-administrativo/264754-o-novo-perfil-da-adesao-a-ata-de-registro-de-precos-conforme-acordao-12332012-do-tribunal-de-contas-da-uniao. Acesso em: 17 Nov. 2019

NOGUEIRA, Ronaldo Alves; GAETANI, Francisco. A questão do controle no debate de Governança Pública. **Boletim de Análise Político-institucional (bapi) Ipea**, Brasília, v. 19, p.91-100, dez. 2018. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8973>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma Administrativa e Burocracia: Impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012.

OCDE. **Brasil – Tribunal de Contas da União: PARECER PRÉVIO E RELATÓRIO SOBRE AS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA AVALIAÇÃO E RECOMENDAÇÕES**. Brasil: Oede, 2012. 47 p. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/Assessment%20and%20Recommendations%20booklet_PORT.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2019.

OECD. **Principles of Corporate Governance**. Paris: Oecd, 1999. 46 p. Disponível em: <[https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C/MIN\(99\)6&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C/MIN(99)6&docLanguage=En)>. Acesso em: 13 fev. 2018.

OECD. **Brazil's Supreme Audit Institution: The Audit of the Consolidated Year-end Government Report**, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing; Paris, 2013. <https://doi.org/10.1787/9789264188112-en>.

OECD. **Partners for good governance: Mapping the role of supreme audit institutions**. OECD Public Governance Reviews: Paris, 2014. Disponível em: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH\(2014\)9&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2014)9&docLanguage=En) Acesso em 12 fev. 2019.

OECD. **Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight and Foresight**, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing: Paris, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264263871-en>. Acesso em 07 de julho de 2018

OECD. Bergh, A., A. Kolev and C. Tassot). **Economic globalisation, inequality and the role of social protection**, OECD Development Centre Working Papers, No. 341, OECD Publishing, Paris, 2017a. <https://doi.org/10.1787/c3255d32-en>. Acesso em 12 fev. 2018.

OECD. **Brazil's Federal Court of Accounts: Insight and Foresight for Better Governance**, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing: Paris, 2017b. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264279247-en>. Acesso em 07 de julho de 2018.

OPM, Office For Public Management Ltd; CIPFA, The Chartered Institute Of Public Finance And Accountancy. **The Good Governance Standard for Public Services**. London: Opm And Cipfa, 2004. 32 p. Disponível em: <<https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/migrated/files/1898531862.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

OSBORNE, Stephen P. (Org.). **The new public governance?** Emerging perspective on the theory and practice of public governance. New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2010.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. A medida do controle da Administração Pública. **Jota.info**, São Paulo, 05 abr. 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/a-medida-do-controle-da-administracao-publica-04042017>. Acesso em: 12 fev. 2019. Online.

_____. A proposta de lei da segurança jurídica na gestão e do controle públicos e as pesquisas acadêmicas. São Paulo: SBDP, 2018. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/06/LINDB.pdf> Acesso em 12 de nov. 2019.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro , v. 23, n. 7, p. 2187-2196, July 2018 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-

81232018000702187&lng=en&nrm=iso>. access
on 15 Nov. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232018237.08022018>.

PETERS, B. Guy. Governance as Political Theory. **Jerusalem Papers In Regulation & Governance**, Jerusalem, v. 22, n. 1, p.01-23, ago. 2010. Disponível em: <<http://regulation.huji.ac.il/papers/jp22.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. **Governance, Politics and the State**. Pittsburg: Springer, 2000.

PINHO, José Antonio Gomes de. Reforma do aparelho do estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Organ. Soc.**, Salvador, v. 5, n. 12, p. 59-79, ago. 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92301998000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 Mar. 2019.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.l.], v. 14, n. 54, jan. 2009. ISSN 2236-5710. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/44190>>. Acesso em: 28 Out. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v14n54.44190>.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

RHODES, R. The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 1996, XLIV, 652-667, Wiley Library. Disponível em: <http://spp.xmu.edu.cn/wp-content/uploads/2013/12/The-New-Governance-Governing-without-Government-pdf.pdf>. Acesso em 15 jan. 2017.

RODRIGUES, Miguel Ângelo Vilela. Democracia vs. eficiência: como alcançar equilíbrio em tempo de crise financeira. **Revista de Administração Pública – RAP**, 2017, 51 Disponível em: <<http://www3.redalyc.org/articulo.oa?id=241049809005>> Acesso em 15/06/2018.

ROSILHO, André Janjácómo. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. 358 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito Administrativo, Pós-graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SAITO, Richard; SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. Governança corporativa: custos de agência e estrutura de propriedade. **Rev. adm. empres.**, São Paulo , v. 48, n. 2, p. 79-86, June 2008 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902008000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 09 Mar. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902008000200007>.

SALAMA, Bruno Meyerhof; PALMA, Juliana Bonacosi de. Ensaio sobre a coação instrumental dos controladores e a ação burocrática defensiva. **Revista do Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, p.455-463, mar. 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang; SOCKUN, Carolina Zancaner. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. In: HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneide Desiree (Org.). **Direito Administrativo e suas transformações atuais: Homenagem ao Professores Romeu Felipe Bacellar Filho**. Curitiba: Íthala, 2016. p. 65-88.

SCHIRATO, Vitor Rhein. O controle interno da administração pública e seus mecanismos. **Revista dos Tribunais** [Recurso Eletrônico], São Paulo, n. 956, jun. 2015. Disponível em: <http://dspace/xmlui/bitstream/item/19378/RTDoc%20%2015-7-14%2012_24%20%28PM%29.pdf?sequence=1>. Acesso em: 14 julho 2015.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, Abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 02 Mar. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>.

SERPA, Selma Maria Hayakawa Cunha. Compreendendo os conceitos de governança para controlar. **Revista do Tcu**, Brasília, v. 127, p.34-47, maio 2013. Disponível em: <<file:///D:/Users/diretor.tomas/Downloads/88-Texto%20do%20artigo-156-1-10-20150916.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

SILVEIRA, Alexandre di Miceli da. **Governança Corporativa no Brasil e no mundo** (ebook). 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite**. São Paulo: Leya, 2015. Ebook.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

STOKER, Gerry. (2006). Public Value Management. A New Narrative for Networked Governance?. *American Review of Public Administration - AMER REV PUBLIC ADM.* 36. 41-57. 10.1177/0275074005282583.

SUNDFELD, Carlos Ari. Chega de axé no direito administrativo. Huffpost, 21 mar. 2014. Disponível em: <https://www.huffpostbrasil.com/carlos-ari-sundfeld/cheга-de-axe-no-direito-administrativo-a-21667314/>. Acesso em: 07 dez. 2018

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Controle das contratações públicas pelos Tribunais de Contas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 257, p. 111-144, mai. 2011. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8589/7325>>. Acesso em: 27 Out. 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v257.2011.8589>.

THE WORLD BANK. **Governance and Development**. Washington: A World Bank Publication, 1992. 69 p. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito fundamental à boa administração e governança**: demorizando a função administrativa. 2010. 254 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração Pública e de Empresa, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6977>>. Acesso em: 05 fev. 2019.

VALLE, Vanice Regina Lírio do; MASSET, Nadja Lírio do Valle M. S. Hime. Deferência para com as escolhas administrativas precedidas do devido planejamento: um critério para controle judicial. In: MARIANO, Cynara Monteiro; ALBUQUERQUE, Felipe Braga; CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de (Org.). **Direito Administrativo e tutela jurídica dos direitos fundamentais**. Curitiba: Íthala, 2019. p. 402-425.

VERNALHA, Fernando. O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle. *Direito do Estado*, ano 2016, n. 71. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle> . Acesso em: 07 nov. 2018

VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. A governança em suas múltiplas formas de expressão: o delineamento conceitual de um fenômeno complexo. **Revista Estudos Institucionais**, [S.l.], v. 2, n. 2, p. 670-706, fev. 2017. ISSN 2447-5467. Disponível em: <<https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/64/120>>. Acesso em: 30 jun. 2018. doi:<https://doi.org/10.21783/rei.v2i2.64>.

WEBER, Max. **Ensaios de Sociologia**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editôres, 1974. Organização e Introdução de H. H. Gerth e C. Wright Mills Tradução de Waltensir Dutra.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

XAVIER, José Roberto. **A pesquisa empírica e o Direito**. Rio de Janeiro: Autografia, 2018. Ebook.

YIN, Robert K.. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016. Tradução Daniel Bueno Ebook.

ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

Tipo	Título	Data	Relator	Sumário	Processo	Tipo de processo	Entidade	Unidade Técnica
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 2274/2006 ATA 48/2006 - PLENÁRIO	29/11/2006	UBIRATAN AGUIAR	REPRESENTAÇÃO, CONHECIMENTO, PROCEDÊNCIA PARCIAL, DETERMINAÇÕES, CIÊNCIA AOS INTERESSADOS, ARQUIVAMENTO.	006.54/2/003-0	REPRESENTAÇÃO (REPR)	Entidade Banco do Brasil S/A	SCEEX-2 - 2ª Secretaria de Controle Externo
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 3142/2010 ATA 46/2010 - PLENÁRIO	24/11/2010	RAIMUNDO CARRERO	SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL REALIZAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO NO BNER, ATENDIMENTO, DETERMINAÇÃO, RECOMENDAÇÕES, PEDIDO DE EXAME INTERPOSTO EM RELAÇÃO AO ACÓRDÃO Nº 742/2008-PLENÁRIO NO ÂMBITO DO TC 023.719/2007-9, APENSO, CONHECIMENTO, MAO PROMISSO TO, CIÊNCIA AOS INTERESSADOS, ARQUIVAMENTO.	013.940/2009-6	SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (SCN)	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES	5ª Secex e Sierur
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 685/2011 ATA 6/2011 - PLENÁRIO	16/03/2011	ANDRÉ DE CARVALHO	LEVANTAMENTO, AVALIAÇÃO DE RISCOS, CONHECIMENTO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA ENTIDADE, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES, ARQUIVAMENTO.	024.101/2009-2	RELATORIO DE LEVANTAMENTO (RL)	Instituto Brasileiro do Meio e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama	6ª Secex.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 2516/2011 ATA 39/2011 - PLENÁRIO	21/09/2011	AROLDO CEDRAZ	RELATORIO DE LEVANTAMENTO DE AUDITORIA REALIZADO COM O OBJETIVO DE APRESENTAR UM DIAGNÓSTICO DAS PRINCIPAIS CAUSAS E VULNERABILIDADES QUE CONTRIBUEM PARA A ELEVAÇÃO OCORRÊNCIA DE QUEIMADAS E INCÊNDIOS FLORESTAIS NO BRASIL. EVIDENCIADAS DEFICIÊNCIAS NAS AÇÕES DE PREVENÇÃO E COMBATE AS QUEIMADAS E AOS INCÊNDIOS FLORESTAIS; FALTA DE ATUALIZAÇÃO DE PLANOS DE PREVENÇÃO E COMBATE AOS INCÊNDIOS FLORESTAIS; FALTA DE ATUALIZAÇÃO DE PLANOS DE VULNERABILIDADES NAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAS; RECOMENDAÇÕES, ARQUIVAMENTO DO PROCESSO.	028.459/2010-5	RELATORIO DE LEVANTAMENTO (RL)	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, Instituto Chico Mendes de Conservação de CUBIO, Ministério do Meio Ambiente - MMA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Mapa, Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDAR, Fundação do Meio Ambiente - FUNAMA, Instituto Indio - Funai e Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - Inpe.	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, Instituto Chico Mendes de Conservação de CUBIO, Ministério do Meio Ambiente - MMA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Mapa, Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDAR, Fundação do Meio Ambiente - FUNAMA, Instituto Indio - Funai e Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - Inpe.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 1233/2012 ATA 19/2012 - PLENÁRIO	23/05/2012	AROLDO CEDRAZ	TMS 6/2010, GESTÃO E USO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (TI), RELATÓRIO CONSOLIDADO, 21 TRABALHOS, ABRANGENDO 315 ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS FEDERAS, CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DAS CONTRATAÇÕES DE SOLUÇÕES DE TI PELO SISTEMA DE LICITAÇÃO (SISLIC) E SERVIÇOS (SRP), CONSIDERAÇÕES SOBRE O TEMA, GOVERNANÇA CORPORATIVA E GOVERNANÇA DE TI, RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES.	011.772/2010-7	RELATORIO DE AUDITORIA (RA)	Ministério de Saúde (Incubador)	Sec. de Fisco de Tec. de Informação (SEFTI).
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 3009/2012 ATA 45/2012 - PLENÁRIO	08/11/2012	JOSE MUCIO MONTEIRO	PEDIDO DE EXAME, REPRESENTAÇÃO, BENEFÍCIO PECUINÁRIO INSTITUÍDO PELO ART. 1º, INCISO II, DA LEI Nº 10.559/2002, PRESTAÇÃO MENSAL, PERMANENTE E CONTINUADA, OBRIGAÇÕES DE NATUREZA PECUINÁRIA PELAS QUAIS A UNIÃO RESPONDA, COMPETÊNCIA E JURISDIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, PODER REGULAMENTAR, CONHECIMENTO, PROMISSO, ALTERAÇÃO DA DELIBERAÇÃO RECORRIDA, FIXAÇÃO DE ENTENDIMENTO, DETERMINAÇÃO, FIRMAR o entendimento de que as concessões de reparações econômicas concedidas com recursos do Tesouro Nacional a entidades políticas efetuadas mediante prestações mensais, contínuas e permanentes, com base no art. 1º, inciso II da Lei nº 10.559/2002, estão sujeitas à fiscalização do TCU, nos termos do art. 71, inciso IV, da Constituição Federal.	017.239/2008-7	REPRESENTAÇÃO (REPR)		
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 2281/2013 ATA 6/2013 - PLENÁRIO	20/02/2013	ANA ARRAES	REPRESENTAÇÃO DE UNIDADE TÉCNICA, DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO DAS CONTAS DO GOVERNO, EXERCÍCIO DE 2012, APROVAÇÃO.	044.448/2012-8	REPRESENTAÇÃO (REPR)	Presidência da República.	Secretaria de Microavaliado Governamental - Semag.

ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 1274/2013 ATA 18/2013 - PLENÁRIO	29/05/2013	JOSE JORGE	Contas da Presidente da República	0086172013-1	CONTAS DO PRESIDENTE DA REPUBLICA (CGOV)	Órgão/Entidade: Presidência da República (vinculador)	Secretaria de Microavaliação Governamental (SEMAG)
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 1382/2013 ATA 20/2013 - PLENÁRIO	05/09/2013	AROLDO CEDRAZ	MONITORAMENTO DO CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES EXARADAS POR MEIO DO ACÓRDÃO 2.546/2011 PLENÁRIO, LEVANTAMENTO DE AUDITORIA RELACIONADO A AÇÕES DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIOS FLORESTAIS E QUEIMADAS, NÍVEL DE IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES ABAIXO DO DESEJO. AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE NOVO MONITORAMENTO.	03844942012-4	RELATORIO DE MONITORAMENTO (RMON)		Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (Secex/Amab)
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 1899/2013 ATA 28/2013 - PLENÁRIO	31/07/2013	AUGUSTO SHERMAN	Levantamento de auditoria. Observatório Sefi. Conhecimento das atividades públicas federais de área de tecnologia da informação. Complementamento do levantamento realizado no TC017.348/2012n, julgado por meio do Acórdão 2.584/2012TCU Plenário. Alinhamento dos objetivos. Arquivamento.	028738/2012-1	RELATORIO DE LEVANTAMENTO (RL)	Diversas unidades jurisdicionadas em todos os Poderes.	Sefi.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 2466/2013 ATA 35/2013 - PLENÁRIO	11/09/2013	ANA ARRAGES	ACOMPANHAMENTO DO 1º ESTÁGIO DAS CONCESSÕES PARA AMPLIAÇÃO, MANUTENÇÃO E EXPLORAÇÃO DO AEROPORTO INTERNACIONAL DO RIO DE JANEIRO - ANTONIO CARLOS JOBIM GALEÃO (RGGJ) E DO AEROPORTO INTERNACIONAL TANCREDO NEVES (CONFINIS) (SBCF). AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO TÉCNICA PARA EXIGÊNCIA DE EXPERIÊNCIA ANTERIOR E PARA RESTRICÇÃO À PARTICIPAÇÃO NO CERTAME. REQUISITOS COM POTENCIAL DE AFETAR O CARÁTER COMPETITIVO DO LEILÃO. OUTRAS IMPROPRIEDADES NOS ESTUDOS DE VIABILIDADE TÉCNICA, ECONÔMICO-FINANCEIRA E AMBIENTAL. APROVAÇÃO DO 1º ESTÁGIO, COM RESSALVAS, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.	007.578/2012-0	DESESTATIZAÇÃO (DES)	Conselho Nacional de Desestatização e Regulatório de Transportes - Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República - SACPR e Agência Nacional de Aviação Civil - Anac. Secretarias Especiais.	Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulatório de Transportes - Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República - SACPR e Agência Nacional de Aviação Civil - Anac. Secretarias Especiais.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 2467/2013 ATA 35/2013 - PLENÁRIO	11/09/2013	ANA ARRAGES	LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. ELABORAÇÃO DE INDICADOR PARA MEDIR O GRAU DE MATUREZA DE ENTIDADES PÚBLICAS NA GESTÃO DE RISCOS. CONSTATAÇÃO DE QUE, EM MÉDIA, AS ENTIDADES ESTÃO EM NÍVEL INTERMEDIÁRIO NO GERENCIAMENTO DE RISCOS. DETERMINAÇÕES À UNIDADE TÉCNICA. AUTORIZAÇÃO PARA DIVULGAÇÃO DAS INFORMAÇÕES CONSOLIDADAS E DOS DADOS PÚBLICOS COLETADOS.	011748/2012-6	RELATORIO DE LEVANTAMENTO (RL)	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG e outras 86 entidades da administração indireta.	Secretaria de Métricas de Gestão - Secretaria de Auditoria - Saud.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 2670/2013 ATA 39/2013 - PLENÁRIO	02/10/2013	VALMIR CAMPELO	PROJETO DE DECISÃO NORMATIVA QUE DISPÕE ACERCA DAS UNIDADES JURISDICIONADAS CUJOS RESPONSÁVEIS TERÃO AS CONTAS DE 2013 JULGADAS PELO TRIBUNAL ESPECIFICANDO A FORMA, OS PRAZOS DE ENTREGA E OS CONTEÚDOS DAS PEÇAS COMPLEMENTARES QUE COMPORÃO OS PROCESSOS DE CONTAS, NOS TERMOS DO ART. 4º DA IN-TCU Nº 69/2010, ALTERADA PELA IN-TCU Nº 72/2013. RECURSO DO FUNDADO PELO SENADOR VALMIR CAMPELO EM REPRÊNSÃO À PRESENÇA DE EMENDAS OU SUGESTÕES. PARECER PELA APROVAÇÃO DO PROJETO COM EMENDAS DO RELATOR. ARQUIVAMENTO.	008323/2013-4	ADMINISTRATIVO (ADM)	Tribunal de Contas da União	Secretaria-Geral Adjunta de Controle Externo

<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - ORGANISMO INTERNACIONAL</p>	<p>Expressão governança pública referenciada em conceitos, conteúdos ou práticas enunciadas em documentos internacionais</p>	<p>A proposta, os dados analisados hoje pelos seniores Ministros de Estado, não foram analisados em âmbito de desenvolvimento nacional, não são contemplados nos R\$ 900 bilhões em gastos comprometidos com a entrega de bens e serviços à sociedade, nas áreas de previdência, energia, saúde e educação, entre outras. Se consideramos o serviço da dívida e as transferências, os gastos do governo federal chegam a R\$ 1,3 trilhão, quase 30% do PIB. Foi que se considerar ainda que o Brasil não possui uma estratégia econômica clara como reguladora de diferentes setores da nossa economia, viáveis ao desenvolvimento nacional.</p> <p>Esses dados, aliados às conclusões finais deste processo, e de outros trabalhos que me referi a pouco, indicam que agora é a vez do Conselho Externo contribuir com o governo, em sua missão constitucional de promover o desenvolvimento econômico e social do Brasil. Seguindo nessa visão, explicitada em seminários de que temas participo, trata-se de um webj que permeia todas as questões vitais que vêm sendo analisadas seguidamente neste Tribunal. Reconhecemos que o Governo Federal, liderado pela nossa Presidente, tem buscado caminhos concretos para a melhoria da gestão pública, e a melhoria da qualidade dessa grande empresa chamada Brasil exige da sociedade brasileira um verdadeiro pacto pela sua governança.</p> <p>O TCU quer ser um dos parceiros nesse intento, honrando sua missão estratégica de "Controlar a Administração Pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade".</p>	<p>CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (CGOV) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (CGOV) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (CGOV) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (CGOV) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - GENERICO</p>	<p>Menção à governança pública sem relação com um conjunto de práticas ou mecanismos pre-estabelecidos. Expressão utilizada como fundamento para justificar recomendações, sem explicitar o seu exato conteúdo, e sim pretensão de conciliação, debate ou sistematização.</p>	<p>92 Orla, foi formada reconhecido ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (IUPERJ) em 1994, em áreas estratégicas no território brasileiro, sobretudo em unidades de conservação e em terras indígenas, no âmbito da Ação de Monitoramento de Queimadas e Prevenção de Incêndios Florestais, de modo a garantir a eficácia do Programa de Prevenção e Combate ao Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais. O IUPERJ é uma instituição de pesquisa científica, envolvida com a pesquisa, a produção de conhecimentos, a consolidação e o controle social.</p>	<p>RELATÓRIO DE MONITORAMENTO (RMON) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE MONITORAMENTO (RMON) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE MONITORAMENTO (RMON) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE MONITORAMENTO (RMON) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - GENERICO</p>	<p>Menção à governança pública sem relação com um conjunto de práticas ou mecanismos pre-estabelecidos. Expressão utilizada como fundamento para justificar recomendações, sem explicitar o seu exato conteúdo, e sim pretensão de conciliação, debate ou sistematização.</p>	<p>208 Para o acompanhamento do Programa, bem como das demais políticas públicas de responsabilidade do MCTI, está sendo desenvolvido a plataforma Aquantia, que constituirá um painel de conhecimento integrado para uso gerencial e será utilizada como instrumento de governança pública, apoiando o processo de planejamento e execução das atividades, permitindo a integração com instrumentos que garantam maior transparência e melhores resultados aos investimentos públicos em CT&I. Ela visa à integração de dados e sistemas, com a finalidade de interoperabilidade. A Plataforma contará o descumprimento de cada uma das medidas do TI Matriz a serem executadas, conforme Anexo III (Item 194).</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA - DECISÃO SEM DETERMINAÇÃO E RECOMENDAÇÃO SOBRE MATÉRIA ADMINISTRATIVA</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - GENERICO</p>	<p>Menção à governança pública sem relação com um conjunto de práticas ou mecanismos pre-estabelecidos. Expressão utilizada como fundamento para justificar recomendações, sem explicitar o seu exato conteúdo, e sim pretensão de conciliação, debate ou sistematização.</p>	<p>9. Também analisei a boa vontade das unidades jurisdicionadas para atender diligências e procurar resolver questões levantadas pelos auditores deste Tribunal no curso das discussões efetuadas. Certamente, a intenção mandada com o corpo técnico desta Casa propiciou aprimoramento de estudos apresentados antes mesmo de sua aprovação por este colegiado.</p> <p>10. Posturas nessa linha contribuíram para alcançar os resultados buscados tanto pelo TCU como pela administração pública, em notadamente no aperfeiçoamento da governança pública em benefício da sociedade.</p>	<p>DESESTATIZAÇÃO (DES) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>DESESTATIZAÇÃO (DES) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>DESESTATIZAÇÃO (DES) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>DESESTATIZAÇÃO (DES) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - ORGANISMO INTERNACIONAL</p>	<p>Expressão governança pública referenciada em conceitos, conteúdos ou práticas enunciadas em documentos internacionais</p>	<p>4. Conforme a melhoria da gestão e do desempenho das entidades públicas é um dos principais resultados almejados por esta Corte, tem sido criada para a administração pública um indicador de desempenho denominado Índice de Desempenho da Administração Pública (IDAP) para o período de 2011/2015 objetivo voltado para intensificar ações que promovam a melhoria da gestão de riscos e de controles internos da administração pública.</p> <p>5. Isso porque, entre outros motivos, resta clara a falta de que a administração pública tenha buscado identificar e corrigir as deficiências administrativas e consequente incremento dos avanços sociais e econômicos para toda a população brasileira.</p> <p>6. Conforme apontado no TC 044.462/2018, que culmina das razões para elaboração do relatório de gestão de governo da Receita Federal do Brasil para o exercício de 2013, o estudo comparativo produzido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, em acordo firmado com o TCU, apontou o papel central das entidades de fiscalização superiores no apoio à boa governança pública, "no assegurar accountability do uso dos recursos públicos e do desempenho dos serviços prestados pelo Estado".</p> <p>7. Destarte, foi determinado que a avaliação das referidas contas contemple análises específicas sobre a Governança Pública para o Desenvolvimento, com foco em políticas públicas prioritárias para a promoção do desenvolvimento nacional justo e sustentável, objetivando</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA - DECISÃO SEM DETERMINAÇÃO EM MATÉRIA ADMINISTRATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA - DECISÃO SEM DETERMINAÇÃO EM MATÉRIA ADMINISTRATIVA</p>
<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>	<p>APROVAÇÃO DE INSTRUMENTO NORMATIVO INTERNO</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>

ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 2827/2013 ATA 4/2013 - PLENÁRIO	30/10/2013	AUGUSTO SHERMAN	3º FASE DO PLANO DE MONITORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE (SCONV). INÍCIO DA OPERAÇÃO DAS FUNCIONALIDADES CORRESPONDENTES AO NÚCLEO MAIS IMPORTANTE DO SISTEMA. JÁ EM ACÓRDÃO 789/2006-PLENÁRIO, NECESSÁRIO A DOTAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS E MATERIAIS NECESSÁRIOS À BOA ATUAÇÃO NAS ETAPAS DE CONTROLE DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTARIAS; REITERAÇÃO DE DETERMINAÇÃO PARA A REALIZAÇÃO DE NOVO MONITORAMENTO.	01/01.133/2013-5	RELATORIO DE MONITORAMENTO (RMON)	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI/MP.	Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (Secex/Admin).
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 3023/2013 ATA 4/5/2013 - PLENÁRIO	13/11/2013	MARCOS BEIMQUERER	LEVANTAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO DE PESSOAS EM UNIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. CONSTATAÇÃO DE DEFICIÊNCIAS SIGNIFICATIVAS NA MAIOR PARTE DOS QUESTITOS AVALIADOS. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES VISANDO A INDUZIR a melhoria da gestão de pessoal por intermédio de questionário de auto avaliação, em modelo formulado por 330 unidades jurisdicionadas. 2. Deixou-se que a maior parte das 305 unidades que prestaram informações apresentaram deficiências significativas em todos os componentes do modelo de avaliação empregado, o que implica comprometimento dos resultados e benefícios esperados para a sociedade e a expansão de serviços relevantes. Muito embora as atividades típicas de departamento de pessoal pareçam bem administradas, os indicadores revelam um nível rudimentar de desenvolvimento da gestão estratégica. 3. Por consequência, encaminha-se relatório individualizado a cada organização avaliada, para que possam comparar os resultados com aqueles obtidos por outras organizações do mesmo setor, como subsídio à identificação de objetivos e prioridades. 4. Encaminha-se relatório de resultados e recomendações para a melhoria da gestão de pessoal, com sugestões, a fim de promover maior comprometimento da alta administração com a eficiência, efetividade e transparência da gestão de pessoas; de sorte que o esforço laborativo possa ser melhor alocado para a produção efetiva de resultados mais significativos para a sociedade. 5. Determina-se também a Secretaria de Fiscalização de Pessoal que apresente propostas de fiscalização nas áreas mais críticas da governança de pessoas e revisas, em conjunto com a Secretaria Geral de Controle Externo - Segcoex, as informações ativamente solicitadas por este Tribunal no Relatório de Gestão, no que concerne área de pessoal, a fim de induzir a melhoria dos sistemas existentes.	022.577/2012-2	RELATORIO DE LEVANTAMENTO (RL)	Secretaria de Fiscalização de Pessoal - Sfp.	
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 3238/2013 ATA 4/7/2013 - PLENÁRIO	27/11/2013	WALTON ALENCAR RODRIGUES	RELATORIO DE AUDITORIA OPERACIONAL, TRANSFERÊNCIA DO GERENCIAMENTO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE A ORGANIZAÇÕES SOCIAIS; FALHAS; DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. MONITORAMENTO. 1. Apesar de admitir má execução direta dos serviços de saúde objeto de contratos de gestão, o Poder Público mantém responsabilidade de garantir que sejam prestados na quantidade e qualidade apropriadas. 2. Do processo de transferência do gerenciamento dos serviços de saúde para organizações sociais mostra-se a melhor opção, avaliação precisa dos custos e do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão. 3. A transferência sempre se faz com organizações sociais que tenham processo organizado e que tenham práticas de gestão. 4. A transferência de atividades para organizações sociais deve ser feita com planejamento adequado. 5. A escolha da organização de gestão deve, sempre que possível, ser realizada a partir de chamamento público, devendo constar dos autos do processo administrativo correspondente as razões para sua não realização, se for esse o caso, e os critérios objetivos previamente estabelecidos, utilizados na escolha de determinada entidade, a partir do disposto no art. 7º da Lei 9.637/1998 e no art. 3º combinado com o art. 116 da Lei 8.666/1993. 5. As organizações sociais submetem-se a regulamento próprio sobre compras e contratação de obras e serviços com emprego de recursos provenientes do Poder Público, observados os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, sendo necessário, no mínimo, cotarção prévia de preços no mercado. 6. Não é necessário concurso público para contratação de organizações sociais. 7. O Poder Público Federal, devem realizar processos seletivos com observância aos princípios constitucionais da imparcialidade, publicidade e moralidade. 7. Os Conselhos de Saúde devem participar das decisões relativas à terceirização dos serviços de saúde e da fiscalização da prestação de contas das organizações sociais, a teor do disposto no art. 1º, §2º, da Lei Federal 8.142/1990. 8. Os contratos de gestão devem prever metas, com seus respectivos prazos de execução, bem assim indicadores de qualidade e produtividade, em consonância com o fisco. 1 do 7º da Lei 9.637/1998. 9. Os indicadores previstos nos contratos de gestão devem possuir os atributos necessários para garantir a efetividade da avaliação dos resultados alcançados, abrangendo as dimensões necessárias à visão ampla acerca da qualidade da organização social. 10. A comissão a quem compete avaliar os resultados atingidos no contrato de gestão, criada no §2º do art. 8º da Lei 9.637/1998, deve ser formada por especialistas da área correspondente.	01.01.739/2012-1	RELATORIO DE AUDITORIA (RA)	Ministério da Saúde, Secretaria de Saúde do Estado de Bahia, Secretaria Municipal de Saúde de Salvador, Secretaria Municipal de Saúde de Aracaju, Secretaria Municipal de Saúde de Curitiba, Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo, Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo, Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil do Rio Grande do Sul, Secretaria Estadual de Saúde da Paraíba.	Secretaria de Controle Externo da Saúde (Secex/Saudex)
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 3941/2013 ATA 4/9/2013 - PLENÁRIO	10/12/2013	JOSE MUCIO MONTEIRO	ADMINISTRATIVO. CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS RESULTADOS DO ESTUDO ELABORADO EM PARCERIA COM A ORGANIZAÇÃO PARA A REPRESENTAÇÃO DE UNIDADES TÉCNICAS, DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO DAS CONTAS DO GOVERNO REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2014. APROVAÇÃO.	0115.987/2012-3	RELATORIO DE LEVANTAMENTO (RL)	Tribunal de Contas de União	Semag
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 3882/2013 ATA 4/9/2013 - PLENÁRIO	10/12/2013	AROLD CEDRAZ	REPRESENTAÇÃO DE UNIDADES TÉCNICAS, DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO DAS CONTAS DO GOVERNO REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2014. APROVAÇÃO.	032.859/2013-3	REPRESENTAÇÃO (REPR)	Presidência da República	Secretaria de Macroavaliação Governamental - Semag

<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - GENERICO</p>	<p>Expressão governança pública referenciada em conceitos, conteúdos ou práticas enunciadas em documentos internacionais</p>	<p>159. Considerando a atual diretiva do Tribunal, no sentido de contribuir com a melhoria da Governança Pública, chega-se à natural conclusão de que tão preciosa experiência deve ser compartilhada com todos os órgãos concelentes de recursos que utilizam, obrigatoriamente, por força normativa, o Siconv para registro de contratos de repasse, convênios e termos de cooperação e parceria, dentre outros instrumentos congêneres.</p>	<p>RELATÓRIO DE MONITORAMENTO (RMON) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE MONITORAMENTO (RMON) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE MONITORAMENTO (RMON) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE MONITORAMENTO (RMON) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - ORGANISMO INTERNACIONAL</p>	<p>Expressão governança pública referenciada em conceitos, conteúdos ou práticas enunciadas em documentos internacionais</p>	<p>112. Com o intuito de melhor esclarecer a importância de líderes competentes para a boa governança e gestão, transcreve-se trecho de relatório da OCDE (2010): "Os países membros da OCDE têm testemunhado um influxo de novas ideias e iniciativas no campo da gestão e governança pública. Muitas reformas recentes da gestão pública envolveram o reforço na orientação para o desempenho da gestão e governança pública e, consequentemente, a delegação de responsabilidade pela gestão dos recursos humanos. A gestão sênior desempenha um papel fundamental na definição da estratégia e na garantia da qualidade e capacidade de resposta assim um problema chave da administração pública. Os países variam muito quanto à administração de seus gestores seniores. (p. 225) A seleção de gestores seniores tem sido objeto de múltiplas reformas e inovações em diversos países. As práticas adotadas se tornaram mais variadas e são usadas como base para o recrutamento e tratamento dos servidores públicos. Muitos países também tomaram medidas para aumentar a concorrência por cargos de gestão sênior. Mesmo os países com sistemas de carreira fechados para outros servidores públicos adotam os níveis superiores ao recrutamento externo. (p. 226)</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - ORGANISMO INTERNACIONAL</p>	<p>Expressão governança pública referenciada em conceitos, conteúdos ou práticas enunciadas em documentos internacionais</p>	<p>O conceito de governança, tradicionalmente associado com "a capacidade financeira e administrativa em sentido amplo de uma organização de implementar suas políticas". (BRESSER-PEREIRA, 1998), tem passado por reformulações, de forma a ser aplicado na nova realidade de gestão compartilhada das políticas públicas. A implementação de políticas públicas é um processo complexo, envolvendo procedimentos que se relacionam com o delineamento participativo e plural da sociedade, incorporando visões dos seus vários segmentos". (DINIZ, 1997). Alguns autores (OSBORNE, 2010) tratam de sua segunda geração de reformas como um modelo de administração diferente do NPM, denominado "New Public Governance" (New Public Governance - NPG). Por meio da implementação de políticas públicas, por meio de um modelo horizontal de coordenação em que os diversos atores atuam de forma interdependente e com grande flexibilidade. Tanto as reformas do NPM quanto as da NPG resultaram numa redução da intervenção direta do Estado, privilegiando a atuação de organizações privadas, públicas ou não governamentais, ou fomento ao terceiro setor. Porém, estas reformas, apesar de diversos benefícios que progrediram em termos de eficiência e flexibilidade, também geraram uma série de consequências negativas. Segundo Guy Peters (2008), "ambos os estilos de reforma criaram problemas de incoerência e enfraquecimento da coordenação no setor público e, além disso, criaram extensos custos para o setor público, que foram agravados pelo fato de se programarem a partir da redução da participação do Estado na</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - SIM</p>	<p>9.1, com relação à Secretaria de Estado da Saúde do Paraná; 9.1.1, determinar que: 9.1.1.1, encaminhe ao TCU, no prazo de 90 dias, plano de ação com as medidas a serem adotadas no sentido de instituir sistema efetivo de supervisão, fiscalização e avaliação dos contratos de gestão; 9.1.1.2, faça constar dos processos de transferência do gerenciamento de serviços de saúde para organizações sociais detalhado que contemple: 9.1.2.2.1, fundamentação de conclusão de que a transferência do gerenciamento para organizações sociais mostra-se a melhor opção; e 9.1.2.2.2, avaliação precisa dos custos do serviço e ganhos de eficiência esperados; OS; 9.1.2.2.3, planilha detalhada com a estimativa de custos de execução dos contratos de gestão; e 9.1.2.2.4, participação das esferas colegiadas do SUS.</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - NÃO</p>	<p>9.1.3, recomendar que, na definição dos indicadores dos contratos de gestão com organizações sociais, amplie as dimensões da qualidade analisadas nos contratos de gestão, considerando, além dos indicadores tradicionais de eficiência e oportunidade de inclusão, indicadores considerados essenciais nos termos daquela norma, e inclua nos contratos a descrição e fórmula de cálculo dos indicadores; e (DENTRE OUTROS)</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - ORGANISMO INTERNACIONAL</p>	<p>Expressão governança pública referenciada em conceitos, conteúdos ou práticas enunciadas em documentos internacionais</p>	<p>O ESTUDO Identificou propostas de ação para o aprimoramento da governança pública em âmbito nacional, estadual e municipal, por meio do Conselho de Governo da República elaborado pelo TCU como meio para melhorar a governança pública no governo federal do Brasil.</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - ORGANISMO INTERNACIONAL</p>	<p>Expressão governança pública referenciada em conceitos, conteúdos ou práticas enunciadas em documentos internacionais</p>	<p>Por meio da Rede de Integridade do Setor Público (donante denominada "REDE") e/ou de Comitê de Governança Pública (donante denominado "GCP"), a OCDE pode convidar países membros da OCDE para fazer contribuições e sugestões durante a elaboração do ESTUDO.</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - ORGANISMO INTERNACIONAL</p>	<p>Expressão governança pública referenciada em conceitos, conteúdos ou práticas enunciadas em documentos internacionais</p>	<p>Cada relatório que o público de implementação de governança pública está sendo produzido em conjunto. O relatório para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por meio de Acordo firmado com o TCU, terá importantes subsídios para a análise das condições de governança de políticas públicas prioritárias para o desenvolvimento socioeconômico, em aspectos relacionados à competitividade nacional e à qualidade dos serviços prestados pelo setor público. No âmbito do estudo, será destacada o papel dos órgãos centrais de governo como responsáveis por fatores estruturantes de toda a atuação governamental, assim como as relações entre esses órgãos e as políticas públicas setoriais.</p>	<p>REPRESENTAÇÃO (REPR) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>REPRESENTAÇÃO (REPR) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>REPRESENTAÇÃO (REPR) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>REPRESENTAÇÃO (REPR) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - ORGANISMO INTERNACIONAL</p>	<p>Expressão governança pública referenciada em conceitos, conteúdos ou práticas enunciadas em documentos internacionais</p>	<p>Nesse contexto, é de relevante destacar que as delegações que se ressem das comissões de governo a partir da conclusão dos estudos que estão sendo empreendidos pela OCDE contribuiu inclusive para subsidiar, em 2015, a elaboração do Plano Plurianual para o quadriênio 2016-2019. A vista de boas práticas internacionais de governança pública. Desta feita, espera-se que a administração pública fortaleça seus mecanismos de planejamento, execução, avaliação, qualidade e eficiência. O TCU, por sua vez, deve avaliar e fomentar o aperfeiçoamento desses instrumentos de governança, tanto no denominado centro de governo como nos diversos órgãos responsáveis pela implementação das diversas políticas setoriais.</p>	<p>REPRESENTAÇÃO (REPR) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>REPRESENTAÇÃO (REPR) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>REPRESENTAÇÃO (REPR) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>REPRESENTAÇÃO (REPR) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>

ACORDÃO	ACORDÃO 589/2014 ATA 7/2014 - PLENÁRIO	12/03/2014	ANDRÉ DE CARVALHO	LEVANTAMENTO, FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA, TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS REALIZADAS A ENTIDADES PRIVADAS SEDIDAS NAS REGIÕES SUL E CENTRO-OESTE, IMPELIMENTO DE RISCOS, CRIAÇÃO DE METODOLOGIA DE TRABALHO A SER UTILIZADA PELO TCU, RECOMENDAÇÕES, ARQUIVAMENTO.	01010342013-0	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.	Secretaria/PR.
ACORDÃO	ACORDÃO 618/2014 ATA 6/2014 - PLENÁRIO	19/03/2014	VALMIR CAMPELO	RELATÓRIO DE AUDITORIA COORDENADA NO ENSINO MÉDIO, IDENTIFICAR PRINCIPAIS PROBLEMAS E AVALIAR AÇÕES GOVERNAMENTAIS PARA ELIMINAR OU MITIGAR AS CAUSAS DE TAIS PROBLEMAS, DETERMINAÇÃO, RECOMENDAÇÃO, SUGESTÃO, CIÊNCIA À CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, AOS MINISTÉRIOS DA EDUCAÇÃO, DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO E DA FAZENDA, À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, À COMISSÃO DE EDUCAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, À COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE DO SENADO FEDERAL, AOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARTICIPANTES DA AUDITORIA, COORDENADA NO ENSINO MÉDIO, AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO E AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RORAIMA, AO CONSELHO DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE DO BRASIL, À COMISSÃO DE EDUCAÇÃO DO INSTITUTO UNIBANCO, À COMISSÃO DE EDUCAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO, AO MOVIMENTO TODOS PELA EDUCAÇÃO, AO INSTITUTO UNIBANCO, À FUNDAÇÃO LEWANN, À CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO E À SECEX EDUC/TCU, ARQUIVAMENTO.	007.0812013-8	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)		Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (Secex/Educação)
ACORDÃO	ACORDÃO 1942/2014 ATA 13/2014 - PLENÁRIO	23/04/2014	JOSE LORGE	LEVANTAMENTO DE AUDITORIA COM O OBJETIVO DE CONHECER E AVALIAR AS CONDIÇÕES DE GOVERNANÇA E DE GESTÃO DA SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (SENASP) E DAS ORGANIZAÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL (OSPF), VERIFICAÇÃO DA EXISTÊNCIA DE REGULAMENTOS OU DOCUMENTOS QUE CONSOLIDAM A POLÍTICA NACIONAL DE GOVERNANÇA PELA UNIDADE TÉCNICA, APLICAÇÃO DO MODELO A QUASE TODAS AS REDENAS ORGANIZAÇÕES, MENSURAÇÃO DE TAL ÍNDICE PARA CADA UMA DELAS E CLASSIFICAÇÃO DAS ENTIDADES EM PATAMARES DE GOVERNANÇA (APROPIADO, INTERMEDIÁRIO, INICIAL E INSUFICIENTE), EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES À CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, AO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E À SENASP, ENCAMINHAMENTO DO PRESENTE ACORDÃO, ASSIM COMO DO RELATÓRIO, E VOTO QUE O FUNDAMENTAM A DIVERSOS ENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.	01618222013-9	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)		Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (Secex/Defesa).
ACORDÃO	ACORDÃO 1538/2014 ATA 18/2014 - PLENÁRIO	26/05/2014	RAIMUNDO CARRERO	MONITORAMENTO, ARRECAÇÃO DE MULTAS APLICADAS POR AGENCIAS REGULADORAS E OUTROS ÓRGÃOS E ENTIDADES FEDERAIS COM ATRIBUIÇÕES DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES DE MELHORIA E DEFICIÊNCIAS DE PROCEDIMENTOS DE RANOS PERCENTUAIS DE ARRECAÇÃO DE MULTAS, DE INSCRIÇÃO DE INADIMPLENTES NO CADIN E DE JUZIZAMENTO DE INADIMPLENTES EM UNIDADES TÉCNICAS, IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES DE MELHORIA E DEFICIÊNCIAS DE PROCEDIMENTOS DE RANOS PERCENTUAIS DE ARRECAÇÃO DE MULTAS, DE INSCRIÇÃO DE INADIMPLENTES NO CADIN AO SIAFI, APERFEIÇOAMENTOS VERIFICADOS NO MONITORAMENTO, APRESENTAÇÃO À CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DE PROJETO DE LEI PARA APROVAMENTO DO CADIN; PUBLICAÇÃO DA DN-TCU 126/2013, DISCIPLINANDO OS PROCEDIMENTOS PARA INSCRIÇÃO NO CADIN DE RESPONSABILIS POR MULTAS APLICADAS PELO TCU E NÃO QUITADAS, E ATRIBUINDO À AGU A COMPETÊNCIA PARA A EFETIVAÇÃO DESSES REGISTROS NO CADIN, INCLUSÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE ARRECAÇÃO DE MULTAS NOS RELATÓRIOS ANUAIS DE GESTÃO DAS UNIDADES JURISDICIONADAS RESPONSÁVEIS, CONTINUIDADE DO MONITORAMENTO, DETERMINAÇÕES ADICIONAIS, CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.	005.9582014-5	CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (COV)	Presidência da República (vinculador)	Secretaria de Microavaliação Governamental (SEMAG)
ACORDÃO	ACORDÃO 1665/2014 ATA 23/2014 - PLENÁRIO	25/06/2014	RAIMUNDO CARRERO	MONITORAMENTO, ARRECAÇÃO DE MULTAS APLICADAS POR AGENCIAS REGULADORAS E OUTROS ÓRGÃOS E ENTIDADES FEDERAIS COM ATRIBUIÇÕES DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES DE MELHORIA E DEFICIÊNCIAS DE PROCEDIMENTOS DE RANOS PERCENTUAIS DE ARRECAÇÃO DE MULTAS, DE INSCRIÇÃO DE INADIMPLENTES NO CADIN E DE JUZIZAMENTO DE INADIMPLENTES EM UNIDADES TÉCNICAS, IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES DE MELHORIA E DEFICIÊNCIAS DE PROCEDIMENTOS DE RANOS PERCENTUAIS DE ARRECAÇÃO DE MULTAS, DE INSCRIÇÃO DE INADIMPLENTES NO CADIN AO SIAFI, APERFEIÇOAMENTOS VERIFICADOS NO MONITORAMENTO, APRESENTAÇÃO À CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DE PROJETO DE LEI PARA APROVAMENTO DO CADIN; PUBLICAÇÃO DA DN-TCU 126/2013, DISCIPLINANDO OS PROCEDIMENTOS PARA INSCRIÇÃO NO CADIN DE RESPONSABILIS POR MULTAS APLICADAS PELO TCU E NÃO QUITADAS, E ATRIBUINDO À AGU A COMPETÊNCIA PARA A EFETIVAÇÃO DESSES REGISTROS NO CADIN, INCLUSÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE ARRECAÇÃO DE MULTAS NOS RELATÓRIOS ANUAIS DE GESTÃO DAS UNIDADES JURISDICIONADAS RESPONSÁVEIS, CONTINUIDADE DO MONITORAMENTO, DETERMINAÇÕES ADICIONAIS, CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.	002026822013-0	RELATÓRIO DE MONITORAMENTO (RMON)		Secretaria de Microavaliação Governamental (SEMAG)

<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - GENERICO</p>	<p>Menção à governança pública sem relação com um conjunto de práticas ou mecanismos pré-estabelecidos. Expressão utilizada como fundamento para justificar recomendações, sem explicitar o seu objeto, conteúdo, e sim pretensão de consórcio, debate ou sistematização.</p>	<p>Neste sentido, entendido oportuno que a Secretária-Geral de Planejamento, em conjunto com o Comitê de Avaliação de Risco na utilização de recursos federais descentralizados por meio de transferências voluntárias de modo subsidiar ações tempestivas, preventivas e pedagógicas com a finalidade de reduzir a ocorrência sistemática de não comprovação da boa utilização de recursos federais e de contribuir para a boa execução de convênios.</p> <p>Para tanto, poderão ser utilizados os sistemas de informações da Administração Pública, desta Corte e dos demais Tribunais de Contas do país, em ação cooperativa.</p> <p>Acredito que, neste contexto de atuação estratégica e de incombimento das atividades, a atuação conjunta dos órgãos mencionados anteriormente para o alcance da missão institucional deste Tribunal, além de contribuir para a melhoria da gestão e do desempenho da Administração Pública, cobrir a tempo a ocorrência de fraudes e desvios de recursos e condicionar efetiva e tempestivamente os recursos de cada órgão, favorecendo a regularização e fiscalização das operações, promovendo a transparência e a prestação de contas, além de outros benefícios, com o mapa estratégico desta Corte.</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA - DECISÃO SEM DETERMINAÇÃO E RECOMENDAÇÃO SOBRE MATÉRIA ADMINISTRATIVA</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - ORGANISMO INTERNACIONAL</p>	<p>Expressão governança pública referenciada em conceitos, conteúdos ou práticas enunciadas em documentos internacionais</p>	<p>A governança pública</p> <p>6. Republicano, o Estado brasileiro existe para promover o desenvolvimento nacional e prestar, com qualidade adequada, serviços ao cidadão e à sociedade (arts. 3º e 175 da CF). E a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal, por meio de seus respectivos órgãos, devem atuar em conjunto, sob o comando de um mesmo sentido, gerando, para os diversos níveis de governo, os mandamentos constitucionais.</p> <p>7. Retornar no mesmo sentido, criando na Administração ambiente seguro e favorável à formulação e à implementação de políticas em conformidade com a legislação e a Constituição da República, e a governança pública, especialmente da governança federalizada.</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>ACORDÃO dos Ministros do Tribunal de Contas do União, reunidos em Sessão Pública, em 14 de maio de 2014, sob o rito do art. 843º/1992, combinado com os incisos II e III do art. 250 do Regimento Interno, ante as razões expostas pelo Relator, em:</p> <p>9.1. determinar ao Ministério da Educação que agreeente a esta Corte em 90 (noventa) dias a contar da ciência deste acórdão, plano de ação indicando etapas, prazos e responsáveis para:</p> <p>9.1.1. elaborar modelo avaliativo a ser aplicado futuramente e que possibilite exprimir a qualidade do ensino médio por escola;</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - NÃO</p>	<p>9.2. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Ministério da Educação que:</p> <p>9.2.1. ao realizarem revisão anual da proposta de PPA, cujo projeto de lei deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 31/5/2014, promovam a revisão dos indicadores e das metas estipuladas para o Programa 2030;</p> <p>9.2.2. em conjunto, adotem providências com vistas a simplificar o sistema de planejamento da educação, aprimorando a coordenação e a conexão dos diversos planos, estabelecendo em cada plano metas claras e específicas e facilitando o acesso de todos os agentes da área de educação ao referido sistema;</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - GENERICO</p>	<p>Expressão governança pública referenciada em documentos internacionais</p>	<p>176A. Imparidade do conselho se justifica, também, como Conselho deve ser legitimado para elaborar e implementar o comportamento da União para que os interesses da população sejam atendidos.</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - ORGANISMO INTERNACIONAL</p>	<p>Expressão governança pública referenciada em conceitos, conteúdos ou práticas enunciadas em documentos internacionais</p>	<p>Considerando as variações conceituais inerentes à locução governança e práticas, bem como a diversidade de abordagens e ao mesmo tempo funcional para a realização de análises nas diversas políticas públicas. A esse respeito, ressalta-se a definição do Banco Mundial – adotada no relatório "Governance and Development", de 1992 –, segundo a qual a governança pública é a maneira pela qual o poder é exercido na administração pública e a maneira pela qual o poder é exercido no país, com vistas ao desenvolvimento."</p> <p>Como referencial para orientar as auditorias, foi proposto um referencial composto por fatores de governança, sem o propósito de breincar um modelo único a ser utilizado em todos os casos. Portanto, o referido referencial não se aplica a todos os casos, mas sim a casos de boa governança pública, objetivos coletivos e legítimos; coerência; implementação; monitoramento e avaliação, que assegurem aprendizagem e condições para que haja accountability.</p>	<p>CONTAS DO PRESIDENTE DA REPUBLICA (CGOVI) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>CONTAS DO PRESIDENTE DA REPUBLICA (CGOVI) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>CONTAS DO PRESIDENTE DA REPUBLICA (CGOVI) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>CONTAS DO PRESIDENTE DA REPUBLICA (CGOVI) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - GENERICO</p>	<p>Menção à governança pública sem relação com um conjunto de práticas ou mecanismos pré-estabelecidos. Expressão utilizada como fundamento para justificar recomendações, sem explicitar o seu objeto, conteúdo, e sim pretensão de consórcio, debate ou sistematização.</p>	<p>3.3 Nada obstante, propõe-se que o fluxo de inscrições de futuros devedores no CadIn seja normalizado, trazendo melhores resultados ao processo de recuperação de haveres da União associado às multas aplicadas pelo TCU, contribuindo para o aumento da eficiência dessa Corte em sua missão de órgão fiscalizador de gestão governamental e dos recursos públicos.</p> <p>3.2 Por fim, ressalta-se, neste momento processual, o efeito positivo no aumento da efetividade das deliberações ora examinadas. Reiterar-se que os benefícios deste encaminhamento incluem, além dos ganhos de eficiência, a existência de um controle interno sobre as multas e estudos no CadIn, com a consequente melhoria da governança pública.</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>

GOVERNANÇA PÚBLICA - ORGANISMO INTERNACIONAL	Expressão governança pública referenciada em conceitos, conteúdos ou práticas enunciadas em documentos internacionais	Registra-se que haverá a publicação de resultados gerais (sem abordar riscos específicos) sobre o Levantamento por meio das Contas de Governo do exercício 2013, no tópico 6.5 – Governança pública: resultados de reuniões tripartites associadas a TCQ 388 (2014-1), cuja vista a Summa Ter selecionado este processo para compor uma parte do tema "Governança Pública para o Desenvolvimento", que dá a tônica temática das próximas contas de governo. A divulgação não ofende o sigilo das peças críticas do processo, nem mencionadas, e está de acordo com a publicidade inerente às atividades de caráter geral e estrutural realizadas no âmbito de consultorias de caráter geral e estrutural realizadas no âmbito.	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA
EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EMPRESA ESTATAL	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS
EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	APROVAÇÃO DE INSTRUMENTO NORMATIVO INTERNO	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS
GOVERNANÇA PÚBLICA - ORGANISMO INTERNACIONAL	Expressão governança pública referenciada em conceitos, conteúdos ou práticas enunciadas em documentos internacionais	2440 Decreto s/n, de 15 de setembro de 2011, art. 1º, incisos II e III, também destaca o dever da gestão pública na promoção da participação social nos processos decisórios e II) o fomento à participação social nos processos decisórios e II) o estímulo ao uso de novas tecnologias na gestão e prestação de serviços públicos, que devem fomentar a inovação, fortalecer a governança pública e sustentar a transparência e a participação social.	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA
GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU	Expressão governança pública remete ao Referencial Básico da Governança Pública do TCU	Essas condições conferem ao trabalho um caráter diferenciado, ampliando o espectro de visão tradicional de uma auditoria de conformidade de obras, com o acréscimo de uma abordagem voltada a aspectos gerenciais, o que se mostra em perfeita consonância com as diretrizes institucionais do TCU, em especial com a ênfase atualmente atribuída à governança pública como um dos pilares da atuação do TCU em suas competências, no âmbito das atividades 31-192013TCU/Delegacia de Integridade (D.O. sigiloso), que trata de Fiscalização 2014, evidenciando esse enfoque ampliado das fiscalizações.	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - NÃO	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - NÃO	9.3, com fundamento no art. 250, inciso III, de Regulamento Interno, recomendar ao Ministério do Esporte que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresente um plano de ação, com vista à estender às demais ações orçamentárias relacionadas à implantação e modernização da infraestrutura do esporte, as boas práticas verificadas no gesto da ação referente aos Centros de Treinamento Esporte (C).
GOVERNANÇA PÚBLICA - ORGANISMO INTERNACIONAL	Expressão governança pública referenciada em conceitos, conteúdos ou práticas enunciadas em documentos internacionais	2. A análise realizada pelo Tribunal das contas apresentadas pelo Presidente da República, senador e Cônego Nacional, e elementos técnicos para que o legislativo emita julgamento político Trata-se de etapa fundamental do processo de accountability da gestão governamental. Além de avaliar diversos documentos que, em conjunto, compõem um panorama da administração pública federal (o Tribunal fornece, anualmente, diagnóstico abrangente sobre um conjunto de documentos, o Relatório de Gestão, o Relatório de Gestão Externo. Para o exercício de 2013, o tema "Governança Pública para o Desenvolvimento" orientou análises específicas sobre aspectos de governança em políticas públicas consideradas prioritárias para a promoção do desenvolvimento nacional justo e sustentável em diversas áreas, dentre elas a de infraestrutura.	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA
EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	APROVAÇÃO DE INSTRUMENTO NORMATIVO INTERNO	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS
GOVERNANÇA PÚBLICA - GÊNERICO	Menciona à governança pública sem relação com um conjunto de práticas ou mecanismos pre-estabelecidos. Expressão utilizada como fundamento para justificar recomendações, sem explicitar o seu exato conteúdo, e sem pretensão de conceitualização, debate ou sistematização.	Considerou que, para tanto, poderão ser utilizados os sistemas de informações da Administração Pública, desta Corte e dos demais Tribunais de Contas do país, em ação cooperativa, o que, neste sistema, possibilita a integração de informações e metodologicamente sistematizada poderá contribuir decisivamente para o alcance da missão institucional deste Tribunal, além de contribuir para a melhoria da gestão e do desempenho da Administração Pública, cobrar a tempo a ocorrência de fraudes e desvios de recursos e colaborar para a melhoria da gestão pública, a promoção do desenvolvimento social e econômico dos municípios e demais tipos de ajustes.	MONITORAMENTO (MON) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA	MONITORAMENTO (MON) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA	MONITORAMENTO (MON) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA
GOVERNANÇA PÚBLICA - ORGANISMO INTERNACIONAL	Expressão governança pública referenciada em conceitos, conteúdos ou práticas enunciadas em documentos internacionais	6. Não menos relevante sendo o desenvolvimento dos programas e projetos do Plano Plurianual 2012-2015, a avaliação dos sistemas de planejamento e orçamento, tendo como base o Projeto de Fortalecimento da Governança Pública TCQ/CCDE.	REPRESENTAÇÃO (REPR) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA	REPRESENTAÇÃO (REPR) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA	REPRESENTAÇÃO (REPR) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA

ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 38512014 ATA 442014 - PLENÁRIO	05/11/2014	WEDER DE OLIVEIRA	FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA (FOC), GOVERNANÇA DE TI, RECOMENDAÇÕES, ARQUIVAMENTO.	023.0502013-6	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)		Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (SEFTI).
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 31172014 ATA 452014 - PLENÁRIO	12/11/2014	AUGUSTO SHERMAN	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO, AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E DA ATUALIZAÇÃO DO SISTEMA DE GOVERNANÇA DE TI DA COMARCAÇÃO COM OS RESULTADOS CONSOLIDADOS DE SEUS SECTORES DE ATUAÇÃO, PARA INDUÇÃO DO APERFEIÇOAMENTO DE SUA GOVERNANÇA E DOS PROCESSOS DE GESTÃO DE TI, PUBLICIDADE DOS DADOS, INFORMAÇÕES E CONCLUSÕES DO RELATÓRIO, COM PRESERVAÇÃO DAS INFORMAÇÕES PROTEGIDAS POR SIGILO, CIÊNCIA A ÓRGÃOS INTERESSADOS.	0037.332014-2	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (vinculador).	Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (SEFTI).
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 35112014 ATA 412014 - PLENÁRIO	03/12/2014	AUGUSTO SHERMAN	SOLICITAÇÃO DE AUDITORIA ENCAMINHADA PELO SENADO FEDERAL - FFGTS: COMPOSIÇÃO E AVALIAÇÃO DA CARTUBA DE INVESTIMENTOS, AVALIAÇÃO DE RISCOS E PRESENTAÇÃO DE RESULTADOS, NECESSIDADE DE DAR PROSSEGUIMENTO AOS TRABALHOS, DETERMINAÇÕES, CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.	005.03352014-9	SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (SCN)	Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).	Sesac/Fuzendi.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 35802014 ATA 492014 - PLENÁRIO	09/12/2014	RAIMUNDO CARRERO	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO, GOVERNANÇA NO SISTEMA DE PLANEJAMENTO, LAJUNHAS NORMATIVAS QUE REPRESENTAM LIMITAÇÕES A OPERAÇÃO DO SISTEMA, CIÊNCIA A DIVERSOS ÓRGÃOS, AUTORIZAÇÃO PARA FISCALIZAÇÕES, ARQUIVAMENTO.	024.00102013-9	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (vinculador).	Secretaria de Acompanhamento Governamental (SEMG).
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 38882014 ATA 422014 - PLENÁRIO	09/12/2014	AROLDO CEDRAZ	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO, PROPOSTA DE ESTRATÉGIA DE FORTALECIMENTO DA AUDITORIA FINANCEIRA NO TCU, ACORDO INSTITUCIONAL ENTRE TCU E BANCO MUNDIAL, CONSIDERAÇÕES SOBRE A MATÉRIA, APROVAÇÃO, AUTORIZAÇÃO À PRESIDÊNCIA DA CASA, PROVIDÊNCIAS INTERNAS.	016.0372012-0	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)	Tribunal de Contas da União.	Secretaria de Acompanhamento Governamental (Semag).

<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>Expressão governança pública remete ao Relatório Básico de Governança Pública do TCU</p>	<p>88. As boas práticas de governança corporativa ainda são de relativo desconhecimento por parte dos altos administradores, fomentando, inclusive a elaboração do Referencial Básico de Governança Pública por parte do Tribunal. As avaliações realizadas nesse conjunto de fiscalizações, ainda que parciais, da atuação da governança corporativa indicam que ainda não houve a adoção de boas práticas de governança corporativa em todas as unidades que em doze organizações registraram atuação insatisfatória de nível administrativo no estabelecimento ou monitoramento de políticas corporativas sinérgicas (ou seja, que tenham em sua atuação, de maneira forma, as falhas identificadas na gestão de ética desempenhada por diversas organizações e/ou em sua atuação periódica).</p>	<p>9.6. determinar à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação do TCU (SFTI) que:</p> <p>9.6.1. encaminhe cópia integral deste relatório técnico aos OGS de forma a informá-los a respeito das constatações e conclusões obtidas nesse trabalho com o intuito de apoiar e subsidiar suas ações de planejamento, estruturação, capacitação e gestão do setor jurisdicionado;</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - NÃO</p>	<p>9.1. recomendar ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ, ao Conselho Nacional de Controladoria Geral – CNGC, ao Conselho Nacional de Controle de Reservas – CNGR, ao Conselho Nacional de Educação – CNE, ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ, ao Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, ao Conselho Nacional de Política Econômica – CONPE, ao Conselho Nacional de Política Industrial, Científica e Tecnológica – CONPACT, ao Conselho Nacional de Planejamento, Orçamento e Gestão – SUTIMP, ao Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, à Secretaria Geral da Presidência do Tribunal de Contas da União – Segpres/TCU, à Diretoria Geral da Câmara dos Deputados e à Diretoria Geral do Senado Federal que:</p> <p>9.1.1. apresentem mecanismos permanentes de intercâmbio e compartilhamento de experiências, ações e produtos no sentido de maximizar o aproveitamento de soluções elaboradas por um órgão governante superior (OGS), tais como guias, manuais, entre outros, visando à melhoria dos processos e estruturas das organizações jurisdicionadas;</p> <p>9.1.2. apresentem relatórios e ações de sensibilização de alta administração das organizações sob sua jurisdição quanto ao tema de governança de TI, com o objetivo de orientar tais responsáveis acerca de seu papel na avaliação, direção e monitoramento da gestão e o uso da tecnologia da informação;</p> <p>9.1.3. orientem as unidades sob sua jurisdição a avaliar previamente a possibilidade de adoção de soluções tecnológicas, a fim de evitar a aquisição de produtos e serviços que não tenham sido previamente verificados quanto ao custo-benefício do projeto, a exemplo do processo EDM02 – Assegurar a Entrega de Benefícios do Coblit 5;</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - NÃO</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - ORGANISMO INTERNACIONAL</p>	<p>Expressão governança pública referenciada em conceitos, conteúdos ou práticas enunciadas em documentos internacionais</p>	<p>16. Considerando, tal realidade, a estratégia lançada pelo TCU para a estruturação do Referencial Básico de Governança Pública, o Conselho Nacional de Controle Interno (CNCI) inserindo a auditoria financeira como parte do escopo das auditorias de contas ordinárias. Ressalto que foi atribuído aos OGI foi incluída nas Decisões Normativas TCU 132/2013 e 14/2014, que dispõem acerca das unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão as contas dos respectivos exercícios ligadas pelo Tribunal, especificando os conteúdos das auditorias de contas ordinárias de contas. Transcrevo trecho da base de dados de 2013:</p> <p>“DA AUDITORIA DO ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO (...)</p> <p>Art. 8º A auditoria anual nas contas tem objetivo de fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias e assegurar a correta aplicação dos recursos públicos. Para tanto, a auditoria financeira deve ter como finalidade principal a de assegurar a integridade e a confiabilidade dos resultados e fornecer subsídios para a melhoria da gestão pública. (...)”</p> <p>II. a confiabilidade das demonstrações financeiras.”</p>	<p>EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - ORGANISMO INTERNACIONAL</p>	<p>Expressão governança pública referenciada em conceitos, conteúdos ou práticas enunciadas em documentos internacionais</p>	<p>No presente processo, considerando os diversos conceitos de governança pública existentes, a equipe de fiscalização optou por utilizar o dicionário de instituições do setor de governança, proposto pelo Conselho Nacional de Controle Interno (CNCI), que prevê a existência de uma rede de políticas públicas bem estruturada, ou seja, que tenha normas e procedimentos estabelecidos, além de arenas decisórias, divisão de competências e atribuição de atores claramente definidas. Conforme se verifica no Relatório precedente, foram analisadas para este fim os aspectos normativos e estruturais, atuais e</p>	<p>EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - ORGANISMO INTERNACIONAL</p>	<p>Expressão governança pública referenciada em conceitos, conteúdos ou práticas enunciadas em documentos internacionais</p>	<p>Conceito de desenvolvimento de todas as regiões do Brasil, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) definiu a governança pública, que foi eleita pelo Tribunal, sob a orientação de seu presidente Ministro Augusto Nardes, como tema integrador para as fiscalizações e análises sobre as políticas públicas consideradas prioritárias para promover o desenvolvimento nacional justo e sustentável.</p> <p>Dessa forma, no referido capítulo, foi analisada a governança nas políticas de educação, proteção social, infraestrutura, meio ambiente, segurança pública e no sistema de planejamento do poder executivo federal. Em todas essas áreas, a abordagem da auditoria utilizada buscou avaliar as condições de governança pública em âmbito nacional, com o objetivo de subsidiar para as áreas de maior risco na agenda estatal e enfatizar questões estruturantes.</p>	<p>EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - ORGANISMO INTERNACIONAL</p>	<p>Expressão governança pública referenciada em conceitos, conteúdos ou práticas enunciadas em documentos internacionais</p>	<p>16. Considerando, tal realidade, a estratégia lançada pelo TCU para a estruturação do Referencial Básico de Governança Pública, o Conselho Nacional de Controle Interno (CNCI) inserindo a auditoria financeira como parte do escopo das auditorias de contas ordinárias. Ressalto que foi atribuído aos OGI foi incluída nas Decisões Normativas TCU 132/2013 e 14/2014, que dispõem acerca das unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão as contas dos respectivos exercícios ligadas pelo Tribunal, especificando os conteúdos das auditorias de contas ordinárias de contas. Transcrevo trecho da base de dados de 2013:</p> <p>“DA AUDITORIA DO ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO (...)</p> <p>Art. 8º A auditoria anual nas contas tem objetivo de fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias e assegurar a correta aplicação dos recursos públicos. Para tanto, a auditoria financeira deve ter como finalidade principal a de assegurar a integridade e a confiabilidade dos resultados e fornecer subsídios para a melhoria da gestão pública. (...)”</p> <p>II. a confiabilidade das demonstrações financeiras.”</p>	<p>EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>

ACORDÃO	ACORDÃO 41/2015 ATA 1/2015 - PLENÁRIO	21/01/2015	RAIMUNDO CARREIRO	AUDITORIA, APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA, AUSÊNCIA DE CONSTITUIÇÃO VÁLIDA DE COMITÊ GESTOR, AUSÊNCIA DE MECANISMOS DE ACOMPANHAMENTO, AVALIAÇÃO E INCENTIVO EM RELAÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO DA CARTA DE SERVIÇOS AO CIDADÃO, BAIXO NÍVEL DE DISSEMINAÇÃO DO MODELO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO PÚBLICA, CIÊNCIA, RECOMENDAÇÕES, DETERMINAÇÃO.	011.3032014-0	RELATORIO DE AUDITORIA (RA)	Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (Secex/Admin)
ACORDÃO	ACORDÃO 171/2015 ATA 4/2015 - PLENÁRIO	04/02/2015	RAIMUNDO CARREIRO	RELATÓRIO DE AUDITORIA, AVALIAÇÃO DOS BENS DOMINAIS E DE USO ESPECIAL DA UNIÃO SITUADOS NOS ESTADOS DO ACRE, ALAGOAS, CEARÁ, DISTRITO FEDERAL, ESPÍRITO SANTO, MATO GROSSO, PARANÁ, PERNAMBUCO, RIO GRANDE DO SUL, RONDÔNIA, SANTA CATARINA, SERGIPE, FALHAS ESTRUTURAS E OPERACIONAIS, REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS, DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES, CIÊNCIA, APROVAMENTO	011.0872014-2	RELATORIO DE AUDITORIA (RA)	Secretaria do Patrimônio da União (SPU), Superintendência do Patrimônio da União no Acre (SPUIAC), Alagoas (SPU/AL), Ceará (SPUCE), Distrito Federal (SPUDF), Espírito Santo (SPUES), Mato Grosso (SPUGRS), Paraná (SPUPR), Rio Grande do Sul (SPURS), Rondônia (SPUIRO), Santa Catarina (SPUSC) e Sergipe (SPUISE)
ACORDÃO	ACORDÃO 175/2015 ATA 4/2015 - PLENÁRIO	04/02/2015	RAIMUNDO CARREIRO	RELATÓRIO DE AUDITORIA, AVALIAÇÃO DOS BENS DOMINAIS E DE USO ESPECIAL DA UNIÃO SITUADOS NO ESTADO DO MATO GROSSO, FALHAS ESTRUTURAS E OPERACIONAIS, DETERMINAÇÃO, RECOMENDAÇÃO, APROVAMENTO AO TC 013.0872014-2.	014.4242014-2	RELATORIO DE AUDITORIA (RA)	Secretaria do Patrimônio da União (SPU), Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Mato Grosso (SPUMT)
ACORDÃO	ACORDÃO 224/2015 ATA 5/2015 - PLENÁRIO	11/02/2015	JOSÉ JORGE	REPRESENTAÇÃO APRESENTADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ACRE DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA CONDIÇÃO DO PROCESSO DE AQUISIÇÃO DA REFINARIA PASADENA REFINING SYSTEM INC. (PRS) PELA PETROBRAS AMÉRICA INC. (PAI), SUBSIDIÁRIA DA PETROBRAS BRASILEIRA S.A., PERANTE O GRUPO BELGA ASTRA TRANSOC, QUESTIONAMENTOS ACERCA DA RAZONABILIDADE DOS VALORES ACORDADOS PARA ESSA AQUISIÇÃO E TAMBÉM DOS REATIVAMENTOS PARA REFINARIA ALÉM DE DIVERSOS OUTROS ASPECTOS, RECOMENDAÇÃO, DETERMINAÇÃO, RECOMENDAÇÃO, APROVAMENTO AO TC 005-4092013-7	005-4092013-7	REPRESENTAÇÃO (REPR)	Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (Secex/Estal), Petróbras América Inc. - PAI, Infratex no Rio de Janeiro (Secex/Estal)
ACORDÃO	ACORDÃO 240/2015 ATA 5/2015 - PLENÁRIO	11/02/2015	RAIMUNDO CARREIRO	AUDITORIA OPERACIONAL, AGÊNCIAS REGULADORAS DE INFRAESTRUTURA, AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DA REGULAÇÃO, RECOMENDAÇÕES.	031.9962013-2	RELATORIO DE AUDITORIA (RA)	Saúde/Energia e Saude/Transporte
ACORDÃO	ACORDÃO 528/2015 ATA 9/2015 - PLENÁRIO	18/03/2015	BRUNO DANTAS	LEVANTAMENTO, RELATÓRIO SISTÊMICO DA FUNÇÃO EDUCAÇÃO (FISE/EDUCAÇÃO), EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA FUNÇÃO EDUCAÇÃO NOS EXERCÍCIOS DE 2010 A 2013, AVALIAÇÃO DE INDICADORES EDUCACIONAIS, TRABALHOS RELEVANTES REALIZADOS PELO TCU, TEMAS DE DESTAQUE, RECOMENDAÇÕES, CIÊNCIA AS INSTÂNCIAS RELACIONADAS, ENCERRAMENTO.	020.8082014-3	RELATORIO DE LEVANTAMENTO (RL)	Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (Secex/Educação)

<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>Expressão governança pública referenciada em conceitos, conteúdos ou práticas enunciadas em documentos internacionais</p>	<p>2.6. Está em andamento o Projeto "Projetos para Boa Governança" desenvolvido em parceria com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O projeto visa ao aprimoramento da atuação das Entidades Fiscalizadoras Superiores para indução da boa governança pública. Um de seus componentes-chave consiste na avaliação e na promoção do Índice de Avaliação do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (IA-CGEE) desenvolvido pelo Departamento de Monitoramento e Avaliação de Saúde Pública. Deste modo, é uma das funções do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos a adoção de boas práticas pela Administração Pública, seja por meio da emissão de orientações, manuais e referências, ou ainda por meio do aprimoramento da base legal e normativa que a rege.</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - NÃO</p>	<p>9.4. determinar a inserção de cópias deste Acórdão e também do Relatório de Voto que o fundamentam nos autos do TC 024.001/2013-9 do TCU/0208/302014-0, alertando-se a Secretaria de Controle Externo (SCEgex) da necessidade de consultar a Instrução Normativa nº 7, de 02/12/2014, no âmbito das Superintendências estaduais;</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - NÃO</p>	<p>9.2. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que, na medida em que a matéria exige;</p> <p>9.2.1 adote as medidas necessárias para corrigir as irregularidades mencionadas no item 9.1.1, e</p> <p>9.2.2 revele o modelo adotado de adesão voluntária ao Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização;</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>Expressão governança pública remete ao Referencial Básico de Governança Pública do TCU</p>	<p>5.8.2. Nessa linha, a definição proposta pelo Framework Internacional sugere que Governança compreende as disposições (políticas, econômicas, sociais, ambientais, legais, estruturais e processos administrativos) postas em prática para garantir que os resultados pretendidos para as partes interessadas sejam definidos e alcançados. Essa definição também foi adotada no Referencial Básico de Governança Pública do TCU (p. 42/43).</p> <p>5.8.3. Para avaliar a governança da SPU e eleger boas práticas da instituição que beneficiassem a atividade de avaliação de imóveis, a equipe coordenadora do FOC/SPU desenvolveu um questionário em que foram solicitadas informações a respeito dos seguintes aspectos da governança estadual: estrutura organizacional, Referencial Básico de Governança Pública do TCU (p. 42/43) liderança, estratégia e controle.</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - SIM</p>	<p>9.2. determinar à Secretaria de Patrimônio da União que:</p> <p>9.2.1. no prazo de 90 (noventa) dias a contar da ciência desta deliberação, envie informações a respeito da implementação da Instrução Normativa nº 7, de 02/12/2014, no âmbito das Superintendências estaduais;</p> <p>9.2.2. realize o levantamento, em âmbito nacional, a fim de identificar todos os imóveis situados em zona de preamar, encaminhando o resultado ao TCU no prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias;</p> <p>9.2.3. realize estudos, no prazo de 180 dias, referentes à alienação dos imóveis inservíveis, mediante prova e adequada avaliação;</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - SIM</p>	<p>9.4. recomendar à Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da sua Diretoria de Tecnologia da Informação que, em articulação com a Secretaria do Patrimônio da União, e com base no princípio da eficiência, avalie a conveniência de implantar as seguintes melhorias e corrigir as seguintes deficiências relacionadas aos sistemas: Sapa e SImun, informando a esse respeito o resultado da avaliação de impacto econômico e social, a fim de que deverá incluir as justificativas para a não adoção das melhorias ou não adoção das melhorias sugeridas, se for o caso; 1) criação de módulo para a unificação e desmembramento de imóveis; 2) integração com o Sistema de Controle de Processos e Documentos do Ministério do Planejamento (CPROD); 3) inclusão de campo para manual descritivo das benfeitorias; 4) inclusão de campo para manual de manutenção dos imóveis; e (DENTRE OUTROS)</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>Expressão governança pública remete ao Referencial Básico de Governança Pública do TCU</p>	<p>Nessa sentido, o Referencial Básico de Governança Pública aprova que, para melhor atender aos interesses da sociedade, é importante garantir a aderência das organizações às regulamentações, códigos, normas e padrões (2014, p. 13).</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - NÃO</p>	<p>9.1. determinar à Superintendência de Patrimônio da União no Estado do Mato Grosso (SPU/MT) que proceda à avaliação dos imóveis de uso especial referentes aos RFPs 003300215002; 0057002925001; 968500085004; 968500085005;</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - NÃO</p>	<p>9.2. recomendar à Superintendência de Patrimônio da União no Estado do Mato Grosso (SPU/MT), no sentido de:</p> <p>9.2.1. cobrar das Unidades Gestoras responsáveis que reatuem os imóveis sob suas responsabilidades, com base nas normas técnicas vigentes;</p> <p>9.2.2. notificar as Unidades Gestoras responsáveis pela avaliação dos imóveis, questionando sobre possível subavaliação dos valores lançados no sistema SPUNET em razão da adoção de valores do mercado imobiliário em detrimento dos valores reais que são cadastrados para o Estado do Mato Grosso;</p>
<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>	<p>EMPRESA ESTATAL</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - ORGANISMO INTERNACIONAL</p>	<p>Expressão governança pública referenciada em conceitos, conteúdos ou práticas enunciadas em documentos internacionais</p>	<p>2. Campo ressaltar, de início, que a análise produzida pela equipe de auditoria serviu de subsídio ao exame das Contas do Governo da República, referentes ao exercício de 2013, por mim relatadas. No Relatório sobre as referidas Contas, há um capítulo específico dedicado ao tema da governança pública, que foi eleito pelo Comitê de Auditoria para ser desenvolvido em um relatório de trabalho integrador para as fiscalizações e análises sobre as políticas públicas consideradas prioritárias para promover o desenvolvimento nacional justo e sustentável (...). 18. Delimitado o escopo, os critérios de avaliação dos componentes de governança foram buscados em boas práticas sob as perspectivas internacionalmente, a exemplo das normas e diretrizes promulgadas pelo Departamento de Governança do Banco Mundial (OCDE) e do Government Accountability Office (GAO), e nos institutos no trabalho anterior de governança.</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - SIM</p>	<p>9.5. determinar à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno TCU;</p> <p>9.5.1. a edição de decretos visando regulamentar a forma de substituição de Diretores e Conselheiros da Agência Nacional de Aviação Civil, da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, da Agência Nacional de Energia Elétrica, e seus impedimentos ou afastamentos regulamentares, no âmbito do período de vacância que anteceder a nomeação de novo conselheiro ou diretor, nos termos do artigo 10 da Lei 9.986/2000;</p> <p>9.5.2. que faça prever nos normativos das agências elencadas no subitem 9.5.1 e da Agência Nacional de Transportes Terrestres, da Agência Nacional de Telecomunicações e da Agência Nacional de Defesa em Defesa do Consumidor, a possibilidade de nomeação de conselheiro ou diretor interno, sendo que a recondução ou nomeação de um novo interno deve ser devidamente justificada pela autoridade competente;</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - SIM</p>	<p>9.6. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno TCU, que, no âmbito de suas competências, envie editais para:</p> <p>9.6.1. a abertura do art. 96 da Lei 10.233/2001 a fim de excluir a expressão "descumprimento manifesto de suas atribuições", visto ser conceito jurídico indeterminado que pode levar ao estabelecimento de hipóteses desampliadas e motivadas para a exoneração de Diretores e Conselheiros das agências reguladoras, com efeitos de governança regulatória;</p> <p>9.6.2. a realização de estudos com vistas a alterar as regras regulamentares no sentido de distinguir as agências reguladoras das demais autarquias no trato orçamentário, doando-as de real autonomia financeira;</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>Utilização da governança pública nos termos das Referências Básicas de Governança do TCU</p>	<p>18. O tema Educação vem sendo objeto de fiscalização nos autos do TCU, tendo sido constatadas oportunidades de melhorias na execução de programas de governo, nos instrumentos de governança pública e na prestação de serviços educacionais a população.</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>

<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - ORGANISMO INTERNACIONAL</p>	<p>Expressão governança pública referenciada em conceitos, conteúdos ou práticas enunciadas em documentos internacionais</p>	<p>31. Assim, a gestão de riscos corporativos é um elemento essencial para a boa governança corporativa, ao contribuir para a redução das incertezas que cercam o alcance dos resultados. Nesse sentido, o conhecimento do grau de maturidade da gestão de riscos corporativos é fundamental para a melhoria da governança pública, contribuindo, dessa forma, para a efetividade das políticas e dos serviços públicos.</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - NÃO</p>	<p>Não houve determinação</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - NÃO</p>	<p>9.1 recomendar à Agência Nacional de Vigilância Sanitária que: 9.1.1 implemente política de gestão de riscos corporativos que identifique os principais riscos que comprometam o alcance dos objetivos da instituição, avalie os riscos encontrados em relação à saúde pública, estabeleça prioridades de tratamento e estabeleça benefícios, plano de tratamento aos riscos; realize o mapeamento dos principais riscos; atribua responsabilidade no processo de gerenciamento de riscos; e seja comunicada internamente; 9.1.2 proceda à estimulação, sistematização e implementação de um processo de gestão de riscos por meio da utilização de métodos, técnicas e instrumentos de apoio para identificação, avaliação e controle dos riscos corporativos, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, acompanhado de cópia integral do relatório de auditoria, à Agência Nacional de Vigilância Sanitária;</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>Utilização da governança pública nos termos das Referências Básicas de Governança do TCU</p>	<p>9.12. determinar à Sigeexx que ajuíze processo destinado ao desenvolvimento de metodologia de controle externo sob a lógica da governança pública, de modo a sua adequação à nova modalidade de concessão portuária tratada nestes autos e as aspirações da Lei 12.815/2013, submetendo ao Relator em prazo razoável para a decisão apreciada pelo Plenário deste Tribunal;</p>	<p>DESESTATIZAÇÃO (DES) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>DESESTATIZAÇÃO (DES) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>DESESTATIZAÇÃO (DES) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>DESESTATIZAÇÃO (DES) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - GENEÉRICO</p>	<p>Menção à governança pública sem relação com um conjunto de práticas ou mecanismos pre-estabelecidos. Expressão utilizada como fundamento para justificar recomendações, sem explicitar o seu óbvio conteúdo, e sem pretensão de constituição, update ou sistematização.</p>	<p>Costaria de parabenizar o eminente Ministro Raimundo Carrero, que ora apresenta o resultado do Acórdão 1.817/2010-Plenário, em que se apreciou auditoria destinada a conhecer as principais características, deficiências e oportunidades de melhoria inerentes à arrecadação de multas administrativas aplicadas por agências reguladoras e demais órgãos federais de regulamentação, fiscalização e controle. Em 2010, os achados demonstravam deficiências nos procedimentos de arrecadação de multas, em prejuízo à própria efetividade das ações de fiscalização e controle exercidos pelas 15 unidades autônomas. Em resumo, demonstrava ausência de boa Governança Pública.</p>	<p>MONITORAMENTO (MON) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>MONITORAMENTO (MON) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>MONITORAMENTO (MON) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>MONITORAMENTO (MON) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>Utilização da governança pública nos termos das Referências Básicas de Governança do TCU</p>	<p>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 do gestão das aquisições em órgãos e entidades federais, estaduais, distrital e municipal. 13.As finalidades do levantamento foram: 13.1.Delimitar 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 âmbito e indicar 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 indícios do processo de aperfeiçoamento da governança pública e da governança e gestão das aquisições nos órgãos e entidades participantes; 15.Devido à quantidade e à diversidade de dados, alçados 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.</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>Utilização da governança pública nos termos das Referências Básicas de Governança do TCU</p>	<p>O capítulo 6 trata de tema específico "Governança Pública para a sustentabilidade" e aborda a importância da governança pública para a sustentabilidade da governança pública, como elemento crucial a ser avaliado e fomentado pelo TCU, pautado na sua missão institucional de contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública, em benefício da sociedade. Inicialmente, apresenta-se um amplo diagnóstico sobre a governança no setor público, baseado em levantamento realizado pelo Tribunal abrangendo organizações das esferas federal, estadual e municipal.</p>	<p>CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (CGOV) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (CGOV) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (CGOV) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (CGOV) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>
<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>	<p>EMPRESA ESTATAL</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>Utilização da governança pública nos termos das Referências Básicas de Governança do TCU</p>	<p>Considerando que os presentes autos foram constituídos como apartado do processo que teve de levantamento realizado em âmbito nacional, e considerando que o presente relatório trata apenas das informações sobre a situação da governança pública em âmbito nacional - esferas federal, estadual, distrital e municipal (autuado sob o nº TC 029.8.03/2014-9 e apreciado por meio do Acórdão 1.273/2016 - Plenário);</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>

ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 21392015 ATA 342015 - PLENÁRIO	26/09/2015	AUGUSTO NARDDES	RELATÓRIO DE MONITORAMENTO, DESCUMPRIMENTO DE DELIBERAÇÕES, AUDIÊNCIA, ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA, DETERMINAÇÕES, FIXAÇÃO DE NOVO PRAZO PARA CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES.	0087.7632013-9	RELATÓRIO DE MONITORAMENTO (RMON)	Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (SEFTI).
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 21972015 ATA 352015 - PLENÁRIO	02/09/2015	BENAMIN ZVILIER	REPRESENTAÇÃO, SUPOSTAS IRREGULARIDADES EM PREGÃO REALIZADO, PELO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, CUJO OBJETO É O REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO EVENTUAL E FUTURA DE MATERIAIS E KITS EMERGENCIAIS, após o socorro a pessoas que estejam sob risco iminente de desastres naturais ou já tenham sido atingidas por eles. PEDIDO DE ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR, INEXISTÊNCIA DAS ALLEGADAS IRREGULARIDADES, AUSÊNCIA DO REQUISITO DO FUMUS BONI IURIS, NÃO CONCESSÃO DA CAUTELAR, PEDIDO DE SUSTENTAÇÃO ORAL, REPRESENTAÇÃO, CONHECIDA E JULGADA IMPROCEDENTE, ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.	0283242014-2	REPRESENTAÇÃO (REPR)	Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 25522015 ATA 362015 - PLENÁRIO	09/09/2015	AUGUSTO NARDDES	AUDITORIA OPERACIONAL, AVALIAÇÃO DE GOVERNANÇA DE POLÍTICAS PÚBLICAS, FORTALECIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA, ANÁLISE SISTÊMICA DAS OPORTUNIDADES DE MELHORIA CONSTATADAS, RECOMENDAÇÕES AOS ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS.	014.3872014-0	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)	Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) (Secretaria MS)
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 23282015 ATA 372015 - PLENÁRIO	16/09/2015	AUGUSTO SHERMAN	CONSOLIDAÇÃO DE AUDITORIAS, FOC, AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA E GESTÃO DE AQUISIÇÕES NA APF, RESULTADOS GERAIS, RECOMENDAÇÕES DIRIGIDAS AOS ÓRGÃOS GOVERNANTES SUPERIORES, ARQUIVAMENTO.	017.5982014-8	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTIMP), Advocacia Geral da União (AGU), Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Empresas (CIGAP), Associação Nacional de Justiça (ANJ), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP); Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IBDC); Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 24302015 ATA 392015 - PLENÁRIO	30/09/2015	AUGUSTO NARDDES	RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL, GOVERNANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE MOBILIDADE, AVALIAÇÃO DOS COMPONENTES INSTITUCIONALIZAÇÃO, PLANOS E OBJETIVOS E COORDENAÇÃO E COERÊNCIA, AUSÊNCIA DE METAS E INDICADORES, ESFORÇO COOPERATIVO DOS ENTES FEDERADOS INSUFICIENTE PARA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA, AUSÊNCIA DE PRIORIZAÇÃO DOS MODOS MAIS MOTORIZADOS SOBRE OS MOTORIZADOS, BEM COMO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO SOBRE O TRANSPORTE INDIVIDUAL MOTORIZADO, RECOMENDAÇÕES.	0207.7452014-1	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)	Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (Sinfraurbana).
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 24612015 ATA 402015 - PLENÁRIO	07/10/2015	AUGUSTO NARDDES		005.3352015-9	CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (CGOV)	Secretaria de Microavaliação Governamental (SEMAG).
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 26222015 ATA 422015 - PLENÁRIO	21/10/2015	AUGUSTO NARDDES	LEVANTAMENTO DE GOVERNANÇA E GESTÃO DAS AQUISIÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL, ANÁLISE SISTÊMICA DAS OPORTUNIDADES DE MELHORIA, RECOMENDAÇÕES AOS ÓRGÃOS GOVERNANTES SUPERIORES.	025.0682013-0	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)	Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).

<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>Utilização da governança pública nos termos das Referenciais Básicas de Governança do TCU</p>	<p>Trata-se, portanto, de tema relevante, objeto de diversas ações de controle interno e externo realizadas a nível da administração pública, conforme mencionado no voto condutor do Acórdão 1.273/2015-TCU – Plenário.</p>	<p>RELATÓRIO DE MONITORAMENTO (RMON) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE MONITORAMENTO (RMON) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE MONITORAMENTO (RMON) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE MONITORAMENTO (RMON) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>Utilização da governança pública nos termos das Referenciais Básicas de Governança do TCU</p>	<p>e) a contratação por dispensa também não se aplica, aos princípios de licitação, em razão de não serem aplicáveis a todas as áreas, pois, em algumas delas, há contratação por meio de licitação, conforme mencionado no voto condutor do Acórdão 1.273/2015-TCU – Plenário.</p>	<p>REPRESENTAÇÃO (REPR) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>REPRESENTAÇÃO (REPR) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>REPRESENTAÇÃO (REPR) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>REPRESENTAÇÃO (REPR) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>Expressão governança pública remete ao Expressão Básico de Governança Pública do TCU</p>	<p>9. Rigorista, nesta oportunidade, o manra que temo repetido sobre a necessidade de um grande pacto nacional pela melhoria da governança pública a fim de valorizar o aperfeiçoamento do setor público, em especial, no âmbito da administração pública federal, estadual, distrital e municipal, no qual foi estabelecido um índice geral de governança (IGG) que permitiu a comparação de situação de mais de 7.000 organizações públicas.</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - SIM</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - SIM</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - SIM</p>	<p>9.2. recomendar à Casa Civil, com lido no art. 40, inciso I, da Lei nº 180 (crato a oteno) (das, a contar do recebimento da comunicação, encaminhe Plano de Ação a este Tribunal, previamente discutido com os setores envolvidos, que contemple o cronograma de seleção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações constantes nos itens 9.1 a 9.3 deste Acórdão, com a indicação de prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito da possibilidade de implementação integrada da recomendação almejada;</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>Expressão governança pública remete ao Referencial Básico de Governança Pública do TCU</p>	<p>Também deveria trazer, em breve, os resultados consolidados do trabalho realizado em âmbito nacional, estadual e municipal, em decorrência do furoz das ações de controle a serem adotadas em todas as áreas que envolvam aplicações, que consolidada informações obtidas junto a 376 organizações públicas federais.</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - NÃO</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - NÃO</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - NÃO</p>	<p>9.2. recomendar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 180 (crato a oteno) (das, a contar do recebimento da comunicação, encaminhe Plano de Ação a este Tribunal, previamente discutido com os setores envolvidos, que contemple o cronograma de seleção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações constantes nos itens 9.1 a 9.3 deste Acórdão, com a indicação de prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito da possibilidade de implementação integrada da recomendação almejada;</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>Expressão governança pública remete ao Referencial Básico de Governança Pública do TCU</p>	<p>5. Por meio da Portaria-TCU nº 230 de 25 agosto de 2014, o Tribunal de Contas da União (TCU) publicou o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas.</p>	<p>REPRESENTAÇÃO (REPR) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>REPRESENTAÇÃO (REPR) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>REPRESENTAÇÃO (REPR) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>9.2. recomendar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 180 (crato a oteno) (das, a contar do recebimento da comunicação, encaminhe Plano de Ação a este Tribunal, previamente discutido com os setores envolvidos, que contemple o cronograma de seleção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações constantes nos itens 9.1 a 9.3 deste Acórdão, com a indicação de prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito da possibilidade de implementação integrada da recomendação almejada;</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>Expressão governança pública remete ao Referencial Básico de Governança Pública do TCU</p>	<p>6. De acordo com este documento, o termo governança pública possui uma série de significados. Para o presente trabalho, foram formuladas recomendações para o presente trabalho, formular e implementar políticas e exercer suas funções. Somente este conceito também a capacidade de interação entre atores diversos, de forma a articular seus interesses e garantir a transparência e a accountability da atuação governamental. Desta forma, a governança vai além do mero instrumento burocrático do Estado responsável por formular e implementar políticas públicas, sendo que a governança também remete ao processo de interação entre atores que também participe tanto da elaboração quanto da implementação das políticas.</p>	<p>REPRESENTAÇÃO (REPR) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>REPRESENTAÇÃO (REPR) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>REPRESENTAÇÃO (REPR) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>9.2. recomendar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 180 (crato a oteno) (das, a contar do recebimento da comunicação, encaminhe Plano de Ação a este Tribunal, previamente discutido com os setores envolvidos, que contemple o cronograma de seleção, ainda que parcial, das medidas necessárias à implementação das recomendações constantes nos itens 9.1 a 9.3 deste Acórdão, com a indicação de prazos e responsáveis, bem como justificativas a respeito da possibilidade de implementação integrada da recomendação almejada;</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>Utilização da governança pública nos termos das Referenciais Básicas de Governança do TCU</p>	<p>Não posso esconder o orgulho de ter elaborado, no biênio 2013-2014, o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas. Das principais diretrizes lançadas, promovemos a evolução da estrutura do Tribunal, dando foco à especialização e maior coordenação de nossas secretarias. Hoje, todas as nossas unidades são especializadas. O TCU realiza, ainda, uma verdadeira cruzada pela melhoria do Estado brasileiro, por meio do aprimoramento da atuação do controle interno e externo, em parceria com os tribunais de contas do país e com as instituições de controle latino-americanas e do Caribe membros da OIGeP. Essas prioridades de atuação foram estabelecidas no início de 2013.</p>	<p>REPRESENTAÇÃO (REPR) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>REPRESENTAÇÃO (REPR) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>REPRESENTAÇÃO (REPR) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>9.2. recomendar ao Ministério das Cidades, considerando a competência prevista no art. 27, inciso II, alínea, "c" da Lei nº 10.257/2001, a Secretaria de Planejamento e Secretaria de Assuntos Estratégicos e a Casa Civil da Presidência da República;</p>
<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>	<p>EMPRESA ESTATAL</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>	<p>EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>
<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>	<p>EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>
<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>	<p>EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS</p>

ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 2744/2015 ATA 43/2015 - PLENÁRIO	28/10/2015	AUGUSTO BIHERMAN	Audiência de natureza operacional. Governança da política pública no tratamento administrativo do comércio exterior. Recomendações. Alerta.	0118.6892/2014-4	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)	Secretaria de Desenvolvimento.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 2753/2015 ATA 43/2015 - PLENÁRIO	28/10/2015	MARCOS BELMUEJER	DESESTATIZAÇÃO, ACOMPANHAMENTO DO 1º ESTÁGIO DAS CONCESSÕES DE ÁREAS E INSTALAÇÕES LOCALIZADAS NOS PORTOS ARRENDADOS, REGULADAS NA TERCEIRA PARTE DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO DAS LICITAÇÕES PARA MAIOR VALOR DE OUTORGA, EMBARGOS DE DECLARAÇÃO, NÃO CONHECIMENTO, NOVOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO MERA PETIÇÃO E NEGADO SEGUIMENTO, AGRAVO, CONHECIMENTO, NEGADO PROVIMENTO.	023.0832/2013-3	DESESTATIZAÇÃO (DES)	Agência Nacional de Empresas, Atividades e Serviços de Petróleo e Gás Natural S.A. (ANEP) - Superintendência de Petróleo e Gás Natural S.A. (SEPPGR)	Relatório anexo.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 2880/2015 ATA 45/2015 - PLENÁRIO	11/11/2015	WALTON ALENCAR RODRIGUES	ANTEPROJETO DE DECISÃO NORMATIVA ANUAL QUE DISCIPLINA A ORGANIZAÇÃO E A APRESENTAÇÃO DO ROL DE RESPONSÁVEIS E DAS ANÁLISES DE UNIDADES PRESTADORAS DE CONTAS AO TCU RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2015, NOS TERMOS DO ART. 4º DA INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU Nº 63/2010, TRANSCRITO DO PRAZO FIXADO SEM APRESENTAÇÃO DE EMENDAS E SUGESTÕES: APROVAÇÃO. ARQUIVAMENTO.	022.8032/2015-7	ADMINISTRATIVO (ADM)	Tribunal de Contas da União	Secretaria de Métricas e Sistema de Controle Externo (Simec).
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 2888/2015 ATA 45/2015 - PLENÁRIO	11/11/2015	AUGUSTO MARDES	AUDITORIA OPERACIONAL, GOVERNANÇA DA PACTUAÇÃO DO SUS, METODOLOGIA BASEADA NO REFERENCIAL DE GOVERNANÇA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO TCU, OPORTUNIDADES DE MELHORIA COORDENAÇÃO E COERÊNCIA, INSTITUCIONALIZAÇÃO E GESTÃO DE RISCOS E CONTROLE INTERNO, RECOMENDAÇÕES, CÓPIA AOS INTERESSADOS.	027.7672/2014-0	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)	Ministério da Saúde.	Secretaria de Controle Externo da Saúde (Secex/SAUDE).
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 2882/2015 ATA 45/2015 - PLENÁRIO	11/11/2015	JOSE MUCIO MONTEIRO	LEVANTAMENTO DE AUDITORIA, TEMA DO DESENVOLVIMENTO COM RECORTE NA REGIÃO NOROESTE, SITUAÇÃO GEOGRÁFICA E ECONÔMICO-SOCIAL DO ESTADO DE ALAGOAS, IDENTIFICAÇÃO DOS PRINCIPAIS ENTRAVES AO DESENVOLVIMENTO DO ESTADO, CIÊNCIA E APENASAMENTO.	013.3892/2015-0	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)		Secex/AL
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 2900/2015 ATA 45/2015 - PLENÁRIO	11/11/2015	VITALDO RÉGO	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO NA EMPRESA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL S.A. (PPSA), CONSTATAÇÕES DE RISCOS RELACIONADOS À EFETIVA IMPLANTAÇÃO E À OPERAÇÃO DA EMPRESA, RECOMENDAÇÕES, DETERMINAÇÃO	031.8331/2014-1	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)	Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. (PPSA).	Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Petróleo, Gás Natural e Mineração (Sinfar/PR)
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 2970/2015 ATA 46/2015 - PLENÁRIO	18/11/2015	RAIMUNDO CARREIRO	LEVANTAMENTO DE AUDITORIA, APROVAÇÃO DO REFERENCIAL PARA AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DO CENTRO DE GOVERNO E DE SEUS INTERESSADOS, AVALIAÇÃO DA UNIDADE TÉCNICA REALIZAR INSPEÇÕES, ENCAMINHAMENTO DE PEÇAS PROCESSUAIS AOS ORGÃOS INTERESSADOS, ARQUIVAMENTO.	008.9329/2015-1	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)		Secex/AdmIn

ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 3022/2015 ATA 48/2015 - PLENÁRIO	25/11/2015	ANA ARRAES	AUDITORIA OPERACIONAL, EFETIVIDADE DE INICIATIVAS DE ABERTURA DE DADOS GOVERNAMENTAIS NA ÁREA DE EDUCAÇÃO, RECOMENDAÇÕES, DETERMINAÇÕES, ARQUIVAMENTO.	008.801/2015-0	RELATORIO DE AUDITORIA (RA)	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep e Ministério da Educação - MEC.	Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação - Seti.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 470/2016 ATA 6/2016 - PLENÁRIO	02/03/2016	AUGUSTO SHERMAN	RELATORIO DE MONITORAMENTO, ADOÇÃO DE MEDIDA CATIVELAR, AUDIÊNCIAS, REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA, DETERMINAÇÕES, ENCAMINHAMENTO AOS ÓRGÃOS INTERESSADOS.	008.828/2016-4	MONITORAMENTO (MON)	Prefeitura Municipal de Goiânia/GO e Agência Municipal de Obras - Amob.	Secex/GO.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 948/2016 ATA 13/2016 - PLENÁRIO	20/04/2016	JOSÉ MÚCIO MONTEIRO	RELATORIO DE LEVANTAMENTO, COMPARAÇÃO DAS BOAS PRÁTICAS ORÇAMENTÁRIAS ESTABELECIDAS POR INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS, COM AS PRÁTICAS ADOTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA, OPORTUNIDADES DE MELHORIA, RECOMENDAÇÕES AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, CIÊNCIA, A COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL E A OUTROS ÓRGÃOS INTERESSADOS, ARQUIVAMENTO.	033.142/2015-7	RELATORIO DE LEVANTAMENTO (RL)	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP	Secretaria de Microavaliação Governamental - Semag
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 1078/2016 ATA 15/2016 - PLENÁRIO	04/05/2016	JOSÉ MÚCIO MONTEIRO	RELATORIO DE LEVANTAMENTO, APRESENTAÇÃO DE UM PANORAMA DO ESTADO DO PAÍS, COM UMA VISÃO DE SUA SITUAÇÃO ECONÔMICA, SOCIAL, LEGISLATIVA, DE INICIATIVAS DE INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, DE PROBLEMAS, DE NECESSIDADES LOCAIS PARA O DESENVOLVIMENTO DO ESTADO, SUPORTE PARA O PLANEJAMENTO DAS AÇÕES DE CONTROLE DO TCU E SUBSÍDIO À ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO SISTÊMICO DA REGIÃO NORTE (RISCC NORTE), ARQUIVAMENTO.	013.489/2015-9	RELATORIO DE LEVANTAMENTO (RL)	Governo do Estado do Pará	Secex/PA
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 1082/2016 ATA 15/2016 - PLENÁRIO	04/05/2016	BRUNO DANTAS	AUDITORIA REALIZADA NO DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS, NO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL E NA COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO RIO SÃO FRANCISCO E DO PARANÁ, COM O OBJETIVO DE AVALIAR OS ATOS E AS AÇÕES DESEMPENHADAS POR ESTES ENTES, COM ÊNFASE NA ADEQUAÇÃO DO PLANEJAMENTO E DO ORÇAMENTO ÀS REALIDADES LOCAIS, RECOMENDAÇÕES, DETERMINAÇÕES, INADEQUADOS; E ATENDIMENTO PARCIAL DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA DE BARRAGENS (PNSEB), DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES, ARQUIVAMENTO.	023.297/2015-8	RELATORIO DE AUDITORIA (RA)	Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, Hídrica e Ferroviária (Sinfidhiferrovia).	
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 1183/2016 ATA 16/2016 - PLENÁRIO	11/05/2016	AUGUSTO NARDES	AUDITORIA OPERACIONAL, IDENTIFICAÇÃO E CONHECIMENTO DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS ADOTADAS NA ÁREA DE ECOTURISMO NA REGIÃO NORTE DO PAÍS, BEM COMO A ESTRUTURA EXISTENTE DESSE SEGMENTO, RECOMENDAÇÕES.	033.057/2014-1	RELATORIO DE AUDITORIA (RA)	Secretaria Nacional de Políticas de Turismo.	Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas (SECEX-AM) e Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará (SECEX-PA).

<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>Expressão governança pública remete ao Referencial Básico de Governança Pública do TCU</p>	<p>51. De acordo com o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, elaborado pelo TCU, governança é o processo de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação das atividades e recursos necessários para atingir os objetivos da organização. Nesse sentido, práticas de governança pública podem ser úteis na estruturação da abertura de dados no APF. Definir diretrizes sobre a publicação de dados é uma das primeiras etapas para a implementação de uma política de transparência. Ao mesmo tempo, estabelecer responsabilidades ligadas à abertura de dados própria melhor coordenação dos esforços empreendidos pelos diversos setores da organização envolvidos com esse processo. Por sua vez, a realização do adequado acompanhamento das ações de abertura de dados pode contribuir para a identificação de pontos de melhoria e ajustes necessários para garantir a obtenção dos resultados esperados.</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - NÃO</p>	<p>9.2. determinar ao MEC que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias após a publicação do Relatório de Avaliação de Gestão, o MEC apresente ao TCU, no prazo de 90 (noventa) dias, o plano de ação para a implementação do art. 8º, § 3º, inciso II e III, da Lei 12.527/2011, e para cumprir o compromisso 2.8. Dados Educacionais Abertos" assumido pelo Brasil com o Open Government Partnership/OGP no âmbito do 2º Plano de Ação para Governo Aberto, na forma de dados abertos, os dados primários que originaram as informações contidas no Painel MEC, ainda que em infraestrutura pública; e</p> <p>9.3. determinar ao FNDE e ao Inep que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias após o término da elaboração dos respectivos planos de dados abertos, em atenção ao art. 8º, § 3º, incisos II e III, da Lei 12.527/2011, divulguem em formato aberto os dados que já estão publicados nos respectivos portais de entidades na internet em formatos abertos e/ou legíveis por máquina, tais como XLS, XLSX e PDF;</p> <p>9.4. determinar ao MEC e ao FNDE que, em conjunto, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias após o término da elaboração dos respectivos planos de dados abertos, em atenção ao art. 8º, caput, c/c § 1º, inciso V, c/c § 3º, incisos II e III, da Lei 12.527/2011, publiquem as informações do País, do Probu, do Pnae, do Fundeb e do Pronatec na internet em formatos abertos e/ou legíveis por máquina, tais como XLS, XLSX e PDF;</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - NÃO</p>	<p>9.5. recomendar ao MEC, ao FNDE e ao Inep que:</p> <p>9.5.1. de modo a cumprir o disposto na Lei 12.527/2011, art. 8º, § 3º, incisos II e III, em consonância com o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública elaborado pelo TCU, práticas L3.2 e L4.1, e com a metodologia OIRA do Banco Mundial, Parte B, seção 1 – Senior Leadership Liderança de alta administração, a:</p> <p>9.5.1.1. definição de diretrizes e estratégias para publicação de dados abertos;</p> <p>9.5.1.2. institucionalização de papéis e responsabilidades voltados especificamente para divulgação de dados em formato aberto;</p> <p>9.5.1.3. priorização e alocação dos recursos necessários para desenvolvimento das ações institucionais de abertura de dados;</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>Utilização da governança pública nos termos das Referenciais Básicas de Governança do TCU</p>	<p>A boa governança pública pressupõe a existência de uma liderança forte, ágil e comprometida com os resultados, de uma estratégia clara, de estruturas de controle que possibilitem o acompanhamento das ações, o monitoramento dos resultados e a tempestiva correção de rumos, quando necessário</p>	<p>MONITORAMENTO (MON) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>MONITORAMENTO (MON) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>MONITORAMENTO (MON) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>MONITORAMENTO (MON) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - ORGANISMO INTERNACIONAL</p>	<p>Expressão governança pública referenciada em conceitos, conteúdos ou práticas enunciadas em documentos internacionais</p>	<p>Assim, é preciso observar que a boa governança pública se dá nos vários pilares da governança pública moderna: integridade, transparência, participação, accountability e uma abordagem estratégica para o planejamento e realização dos objetivos nacionais. Destarte, o planejamento é, portanto, uma pedra angular para a organização, sendo essencial para a implementação de suas estratégias" (OCDE, 2014a, p. 1).</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>Utilização da governança pública nos termos das Referenciais Básicas de Governança do TCU</p>	<p>A governança do PRDA é um processo que envolve o consórcio da sociedade civil, Governos dos Estados e Municípios Amazônicos, organizações não governamentais e demais atores envolvidos. Tal processo de governança é o ente que se conecta com todos os demais com a missão de realizar os objetivos do plano. Cada uma das partes precisa estar alinhada com o compromisso de viabilizar o plano, o que só pode ocorrer se todas essas partes trabalharem de forma integrada, horizontal e ligada na cooperação. O sentido de compartilhamento e corresponsabilidade devem ser observados pelas partes envolvidas em todas as etapas do processo. O PRDA ilustra conforme quadro abaixo o modelo de governança:</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>Expressão governança pública remete ao Referencial Básico de Governança Pública do TCU</p>	<p>Entre os pilares da boa governança pública, podemos destacar a conexão entre as ações, a coordenação entre diferentes atores e a existência de condições (capacidade da burocracia e arranjos institucionais) para a implementação das políticas públicas (Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas)</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - NÃO</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - NÃO</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - NÃO</p>	<p>9.5. recomendar ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, com fundamento no art. 290, inciso II, do Regulamento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de (exclud III.3 do relatório de auditoria):</p> <p>9.5.1. solicitar a avaliação e a manifestação da unidade organizacional responsável pela execução das ações de abertura de dados do Trabalho de Segurança de Barragens quanto à adequação dos produtos apresentados para o TCU, com fundamento no art. 290, inciso II, do Regulamento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de (exclud III.3 do relatório de auditoria):</p> <p>9.5.2. solicitar a avaliação e a manifestação da unidade organizacional responsável pela execução das ações de abertura de dados do Trabalho de Segurança de Barragens quanto à adequação dos produtos apresentados para o TCU, com fundamento no art. 290, inciso II, do Regulamento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de (exclud III.3 do relatório de auditoria):</p> <p>9.5.3. incluir as mudanças na legislação jurídica e sua regulamentação no plano de atuação nos fóruns apropriados;</p> <p>9.5.4. realizar estudos para avaliar a possibilidade de criação de um conselho de fiscalização profissional de atividades de turismo;</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>Expressão governança pública remete ao Referencial Básico de Governança Pública do TCU</p>	<p>3.39. É sabido que a governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação de órgãos e entidades, com vistas à construção de políticas públicas e à prestação de serviços de qualidade à sociedade (Referencial de Governança Pública do TCU, peça 61, p. 35).</p> <p>3.40. A governança compreende o conjunto de arranjos, processos e controle) são adotados com o objetivo de que funções da governança (avaliar, direcionar e monitorar) sejam executadas de forma satisfatória (peça 62, p. 36).</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - SIM</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - SIM</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - SIM</p>	<p>9.2. recomendar ao Ministério do Turismo/Secretaria Nacional de Políticas de Turismo que:</p> <p>9.2.1. avalie a viabilidade de se implantar política pública voltada especificamente ao Ecoturismo no Brasil e, em especial, na Região Norte, de modo a garantir a continuidade das ações empreendidas;</p> <p>9.2.2. discutir em fóruns e instâncias de governança apropriadas a uniformização dos conceitos sobre Ecoturismo, contemplando, inclusive, uma possível revisão conceitual, assim como a adoção de certificação para o segmento;</p> <p>9.2.3. incluir as mudanças na legislação jurídica e sua regulamentação no plano de atuação nos fóruns apropriados;</p> <p>9.2.4. realizar estudos para avaliar a possibilidade de criação de um conselho de fiscalização profissional de atividades de turismo;</p>

ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 1330/2016 ATA 18/2016 - PLENÁRIO	25/05/2016	JOSÉ MUCIO MONTEIRO	REPRESENTAÇÃO FORMULADA PELO IPTCU, EMPREENHIMENTOS DE IMPLANTAÇÃO E EXPLORAÇÃO DE GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA NO EXTERIOR - NICARÁGUA E PERU, CONSTITUIÇÃO DE SOCIEDADES DE PROPOSTO ESPECÍFICO (SPE) POR EMPREITEIRAS PRIVADAS NACIONAIS EM ASSOCIAÇÃO COM A ELETRABRAS E FURNAS, UHE TUMARIN - NICARÁGUA, PARTICIPAÇÃO PARITÁRIA, DESFAVORECIMENTO DE MEMBROS DOS CONSELHOS DE ADMINISTRAÇÃO E FISCAL, CONSELHO DE INTERESSE, FAVORECIMENTO À CONTRATAÇÃO DA IMPLANTAÇÃO DA USINA (EPC) PELA SOCIA EMPREITEIRA, ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES E ANÁLISE INSUFICIENTE DO CUSTO DAS OBRAS, DEFICIÊNCIA NA ANÁLISE DE RISCO E NOS CONTROLES, NÃO CONCESSÃO DO FINANCIAMENTO PELO BNDES, PARALISAÇÃO DAS OBRAS, SONEGAÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO, FIXAÇÃO DE PRAZO PARA FORNECIMENTO DE DOCUMENTAÇÃO, UHE INAMBARI - PERU, REALIZAÇÃO DOS ESTUDIOS DE VIABILIDADE, ALTERAÇÃO DO CENÁRIO POLÍTICO DO PERU, ENCERRAMENTO DO PROJETO, AUSÊNCIA DE PROVIDÊNCIAS PARA ENCERRAMENTO DA SPE, OITIVAS, CIÊNCIA, DETERMINAÇÃO CAUTELAR PARA SUSPENSÃO DE INVERSÕES FINANCEIRAS.	024.2732015-5	REPRESENTAÇÃO (REPR)	Contra-Eletricas Brasileiras S.A. - Elebrás Cominas Elétrica S.A. Furnas e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Elétrica (SinfraElétrica)
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 1489/2016 ATA 21/2016 - PLENÁRIO	08/06/2016	VITALDO RÉGO	MONITORAMENTO DO ACÓRDÃO 2.316/2014-TOU-PLENÁRIO. ATENDIMENTO PARCIAL. DETRIMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO.	032.925/2014-0	MONITORAMENTO (MON)		
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 1497/2016 ATA 22/2016 - PLENÁRIO	15/09/2016	JOSÉ MUCIO MONTEIRO	CONTAS DA PRESIDENTE DA REPÚBLICA. EXERCÍCIO DE 2015. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES E DISTORÇÕES QUE IMPEDEM A APRECIAÇÃO DAS CONTAS ANTES QUE SEJA GARANTIDA A APRESENTAÇÃO DE DEFESA. OITIVAS. ABERTURA DE PRAZO PARA MANIFESTAÇÃO.	008.389/2016-0	CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (CGOV)		
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 1807/2016 ATA 19/2016 - PLENÁRIO	22/09/2016	RAIMUNDO CARREIRO	condições de atendimento quanto às solicitações realizadas por entidades do Governo Federal com empresas em que a União figure como sócia parcial em DETRIMINAÇÕES, RECOMENDAÇÃO, CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.	025.659/2015-9	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)		SinfraOperações
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 1865/2016 ATA 28/2016 - PLENÁRIO	20/07/2016	AUGUSTO NARDES	AUDITORIA OPERACIONAL, AVALIAÇÃO DA ATUAÇÃO DA INFRAERO E DA ANAC NO ACOMPANHAMENTO DOS CONTRATOS DE CONCESSÕES AEROPORTUARIAS, MONITORAMENTO DO ACÓRDÃO 1844/2016-TOU-PLENÁRIO, TRANSAÇÕES ENTRE ENTES RELACIONADOS, APROPRIAÇÃO DE RECURSOS, INEFICIÊNCIAS, FALHAS DE GESTÃO, INEQUILIBRADA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS, INEQUILIBRADA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DO TCU, ACORDOS DE ACIONISTAS, NECESSIDADE DE OBSERVAÇÃO DOS CONTRATOS AOS TERMOS E AS CONDIÇÕES DE MERCADO, ATRIBUIÇÃO DE PODER DE VETO À ESTATAL, AUTORIZAÇÕES PROVISÓRIAS PARA OS CONTRATOS DAS OBRAS DA FASE I-II (PARA INALUGAÇÃO ATÉ A COPA DO MUNDO DE 2014), RENÚNCIA AO EXERCÍCIO DESSA PRERROGATIVA, INTEMPERIDADE, CELEBRAÇÃO DE PROTOCOLOS DE GOVERNANÇA, EMISSÃO DE LAUDOS TÉCNICOS POR CONSULTORIAS CONTRATADAS PELAS CONCESSIONÁRIAS, FRAGILIDADES FACILMENTE DETECTÁVEIS, AVALIAÇÃO FALHA E TEMERÁRIA POR PARTE DA INFRAERO, INEQUILIBRADA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS, INEQUILIBRADA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DO TCU, UTILIZADOS PELAS CONSULTORIAS, AUSÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO DOS CONTRATOS, SUSPEITAS DE ALTERAÇÕES CONTRÁRIAS DESARRAZADAS E INCOMPATIVAS COM AS CONDIÇÕES DE MERCADO, ANÁLISES PARAMÉTRICAS DOS PRINCIPAIS CONTRATOS E ADITIVOS DOS AEROPORTOS DE BRASÍLIA, GUARULHOS E VIRACOPOS, INDÍCIOS DE PREJUÍZOS FINANCEIROS À ESTATAL EM FAVOR DA MAXIMIZAÇÃO DE LUCRO DOS ACIONISTAS PRIVADOS, ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR, OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER, IMPOSTAÇÃO DE INFRAERO	030.169/2014-8	RELATÓRIO DE MONITORAMENTO (RMON)	Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura de Transporte Civil e Comunicações (SinfraAero/elecom).	
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 1873/2016 ATA 28/2016 - PLENÁRIO	20/07/2016	WALTON ALENCAR RODRIGUES	REPRESENTAÇÃO DE UNIDADES TÉCNICAS DO TCU, PROCEDIMENTOS DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE - PMS, SUBSÍDIO À IMPLANTAÇÃO DE INFRAESTRUTURA FERROVIÁRIA, IRREGULARIDADES EM EDITAIS DE CHAMAMENTO PÚBLICO DE ESTUDIOS, POSSIBILIDADE DE PREJUÍZO À ISONOMIA, IGUALDADE, TRANSPARENCIA, IMPESSOALIDADE, COMPETITIVIDADE E INTERESSE PÚBLICO, DETERMINAÇÕES, CONCESSÃO DE OPORTUNIDADE DE MANIFESTAÇÃO, PRELIMINARMENTE A FORMAÇÃO DE CONVOCAÇÃO A RESPEITO DA MATÉRIA.	025.129/2014-9	REPRESENTAÇÃO (REPR)		Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária, Hidrica e Ferroviária (SinfraHid)
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 2112/2016 ATA 32/2016 - PLENÁRIO	17/08/2016	AUGUSTO NARDES	RELATÓRIO DE AUDITORIA, FISCORAS/2016, REPASE DE RECURSOS FEDERAIS PARA OBRAS NO MUNICÍPIO DE GOIÁS, ESTÁGIO INICIAL EXECUÇÃO, OBRAS PARALISADAS, IRREGULARIDADES GRAVES COM PROPOSTA DE CONTINUIDADE (IGC), AUDIÊNCIAS, determinações.	006.376/2016-6	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)	Ministério das Cidades; Cabo Econômica Federal (Cavaf); e Município de Goiânia/GO.	Secretaria de Controle Externo do Estado de Goiás (SecoexGO) e Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SinfraUrbana).
ACÓRDÃO DE RELAÇÃO	ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 2339/2016 ATA 34/2016 - PLENÁRIO	31/08/2016	AUGUSTO NARDES		006.982/2016-6	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)	Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Vinculador)	Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecoexAdm).

EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EMPRESA ESTATAL	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS
EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXPRESSÃO 'GOVERNANÇA PÚBLICA' NÃO CONSTA DOS FUNDAMENTOS DA ANÁLISE. VOTO OU ACORDÃO.	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS
GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU	Utilização da governança pública nos termos dos Referenciais Básicos de Governança do TCU	Não obstante as resenhas mencionadas, as indicações e as metas, tomadas em conjunto, são componentes do PPA que buscam orientar a gestão pública, tanto no âmbito setorial quanto na escala mais abrangente e estratégica dos órgãos centrais de governo (Casa Civil, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, principalmente), assim como apresentar a sociedade uma prestação de contas mais objetiva e transparente quanto ao desempenho das atividades governamentais. Analisar a qualidade desses elementos e sua capacidade de atender aos seus propósitos gerais é, portanto, uma forma de contribuir para que haja informações adequadas ao aprendizado constante nas políticas públicas em curso – equidade essencial à boa governança. A análise dos resultados e o planejamento precisam ser constantemente aperfeiçoados para permitir a consecução dos objetivos éticos de forma legítima pela sociedade.	CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (CGOV) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA	CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (CGOV) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA	CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (CGOV) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA	CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (CGOV) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA	CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA (CGOV) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA
EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXPRESSÃO 'GOVERNANÇA PÚBLICA' NÃO CONSTA DOS FUNDAMENTOS DA ANÁLISE. VOTO OU ACORDÃO.	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS
EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXPRESSÃO 'GOVERNANÇA PÚBLICA' NÃO CONSTA DOS FUNDAMENTOS DA ANÁLISE. VOTO OU ACORDÃO.	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS
EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXPRESSÃO 'GOVERNANÇA PÚBLICA' NÃO CONSTA DOS FUNDAMENTOS DA ANÁLISE. VOTO OU ACORDÃO.	71. (...) A boa governança pública pressupõe a existência de uma liderança íntegra, ética e comprometida com os resultados de uma gestão pública eficiente, transparente e responsável, em consonância com as estruturas de controle que possibilitem o acompanhamento das ações, o monitoramento dos resultados e a tempestiva correção de rumos, quando necessário (Boletim União Ano XXIX, nº 12, de 3/2014).	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS
GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU	Expressão governança pública remete ao Referencial Básico de Governança Pública do TCU	9.1. com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, determinar ao Ministério das Cidades, à Caixa Econômica Federal e à Secretaria Municipal de Infraestrutura de Goiânia/GO que apresentem, no prazo de 60 dias, plano de ação contendo as providências a serem adotadas para retomada, de cara com o prazo de 15 dias, de apresentação do relatório de acompanhamento dos respectivos órgãos responsáveis e cronograma para conclusão de trabalhos, sob pena de devolução integral dos recursos financeiros repassados por meio do Termo de Compromisso firmado entre as partes, nos termos do art. 6º, § 1º, da Lei 11.578/2007. No caso de inexecução na providência contida no subitem anterior, o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal deverão apresentar relatório de acompanhamento dos trabalhos especificar, em observância ao caput do art. 8º da Lei 8.443/1992;	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - NÃO
EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXPRESSÃO 'GOVERNANÇA PÚBLICA' NÃO CONSTA DOS FUNDAMENTOS DA ANÁLISE. VOTO OU ACORDÃO.	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS
EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXPRESSÃO 'GOVERNANÇA PÚBLICA' NÃO CONSTA DOS FUNDAMENTOS DA ANÁLISE. VOTO OU ACORDÃO.	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS	EXCLUÍDA DA BASE DE DADOS

ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 3140/2016 ATA 50/2016 - PLENÁRIO	07/12/2016	VITALDO RÉGO	07/12/2016	<p>FISCESPORTE 2016. LEVANTAMENTO, RELATÓRIO SISTÊMICO DE FISCALIZAÇÃO DA FUNÇÃO DESPORTO E LAZER, ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS, INDICADORES, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ESPORTE. PRINCIPAIS TRABALHOS REALIZADOS NO TEMA, ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO, APLICAÇÃO DE RECURSOS PELO SISTEMA NACIONAL DO DESPORTO, ACOMPANHAMENTO DAS AÇÕES DE CONTROLE RELACIONADAS AOS JOGOS OLÍMPICOS E PARALÍMPICOS RIO 2016, TEMAS DE DESTAQUE PARA O ANEXO DE LAZER, ESPORTE (OJE) E PLANO NACIONAL DO DESPORTO, RECOMENDAÇÕES AO MINISTÉRIO DO ESPORTE, DETERMINAÇÃO, CIÊNCIA, ARGUMENTO.</p>	0038.604/2016-6	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)	Ministério do Esporte.	
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 3180/2016 ATA 50/2016 - PLENÁRIO	07/12/2016	ANDRÉ DE CARVALHO	07/12/2016	<p>AUDITORIA, GESTÃO FEDERAL DA CRISE HÍBRIDA, AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS E AÇÕES FEDERATIVAS RELATIVAS AO SERVIÇO DE FISCALIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS, AVALIAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS, AVALIAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS, AVALIAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS, EMPREENDEMENTOS E NA ARTICULAÇÃO, COMUNICAÇÃO E COLABORAÇÃO ENTRE OS ÓRGÃOS ENVOLVIDOS NA TEMÁTICA, DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES, CIÊNCIA.</p>	017.507/2015-4	RELATORIO DE AUDITORIA (RA)	Ministério da Integração Nacional (MI), Ministério da Educação (ME), Ministério das Cidades (MOC), Ministério do Meio Ambiente (MMA).	Secretaria de Controle Externo na Agricultura e do Meio Ambiente (Secex/AM).
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 3180/2016 ATA 50/2016 - PLENÁRIO	07/12/2016	MARCOS BEAUMEJER	07/12/2016	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA, GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS, FISCALIZAÇÃO CONJUNTA COM O TRIBUNAL DE CONTAS DO AMAZONAS, MONITORAMENTO DO PAGAMENTO DE DESPESAS NÃO COMPROVADAS, CIÊNCIA DO GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS DAS FALHAS APURADAS.</p>	020.768/2015-5	RELATORIO DE AUDITORIA (RA)	Ministério da Integração Nacional e Estado do Amazonas.	Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas - Secex/AM.
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 288/2017 ATA 6/2017 - PLENÁRIO	22/02/2017	AUGUSTO NARDES	22/02/2017	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA, PREPARAÇÃO DOS SISTEMAS DE MONITORAMENTO DO GOVERNO BRASILEIRO PARA IMPLEMENTAR E MONITORAR OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) 1, 2 E 5, RECOMENDAÇÕES.</p>	020.414/2016-1	RELATORIO DE AUDITORIA (RA)	Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, Ministério da Saúde, Ministério do Planejamento, e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).	Secretaria de Controle Externo na Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (Secex/Prev).
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 581/2017 ATA 10/2017 - PLENÁRIO	28/03/2017	AUGUSTO NARDES	28/03/2017	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO DE AUDITORIA, CONHECIMENTO SOBRE AS PRÁTICAS ADOTADAS PARA A PROMOÇÃO DA ÉTICA EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS, DESENVOLVIMENTO DE METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DA GESTÃO DA ÉTICA, APLICABILIDADE À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL, OPORTUNIDADES DE MELHORIAS, AUTORIZAÇÃO DE AUDITORIA PILOTO COMO OBJETIVO DE VALIDAR E APERFEIÇOAR O MODELO DE AVALIAÇÃO DA GESTÃO DA ÉTICA, RETIRADA DA CHANCELA DE SIGILO, RELATÓRIO</p>	031.604/2016-1	RELATORIO DE LEVANTAMENTO (RL)	Câmara dos Deputados (vinculador), Conselho Nacional do Poder Judiciário (vinculador), Conselho Nacional do Ministério Público (vinculador), Presidência da República (vinculador) e Senado Federal (vinculador) e Tribunal de Contas do União.	Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado.

<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - GENCERICO</p>	<p>Menção à governança pública sem relação com um conjunto de práticas ou mecanismos pre-estabelecidos. Exressato utilizada como fundamento para justificar recomendações, sem explicitar o seu modo construído, e sim pretendido de consórcio, debate ou sistematização.</p>	<p>2. O tema Esporte vem sendo objeto de fiscalizações periódicas pelo TCU, com trabalhos que verificaram deficiências e oportunidades de melhorias na execução de programas de governo, nos municípios de governança pública. Na pesquisa desses trabalhos, este relatório sistematiza, em seu Capítulo III, síntese das conclusões das ações de controle realizadas nos seguintes temas a) esporte de alto rendimento; b) avaliação da regularidade na aplicação dos recursos oriundos da Paralimpíada 2016 (Lei Agnaldo Pinheiro); c) Jogos Olímpicos e Paralimpíadas Rio 2016.</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXLUÍDO DA SEGUNDA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>Expressão governança pública remete ao Referencial Básico de Governança Pública do TCU</p>	<p>131. A governança pública não se limita à capacidade estatal de formular, implementar e avaliar políticas públicas. Ela implica também a participação dos cidadãos e organizações da sociedade civil na formulação de políticas públicas. A governança pública é uma forma de articular seus interesses e garantir a transparência e a accountability da atuação governamental. Nesse sentido, a transparência e o direito à informação são instrumentos essenciais para a promoção de boa governança (Portaria TCU 20/2014). Contudo, verificou-se que a divulgação à sociedade de informações sobre a atuação governamental é insuficiente, havendo ainda pontos a serem aprimorados, tais como: a) a adoção de procedimentos adequados de transparência, comunicação e prestação de contas;</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - SIM</p>	<p>9.2. determinar ao Ministério das Cidades, com fulcro no art. 250, inciso III, do RICU, que (...) 9.2.4, promova a inserção no Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA) de indicadores que possibilitem a mensuração da população com rede de esgoto, mas não concedida a rede pública; 9.2.5. determinar ao Ministério das Cidades que, em função da possibilidade de instauração da cobrança de tarifa de esgoto, diante da disponibilidade da rede, ainda que o usuário não tenha realizado a ligação de sua residência, considerando, para tanto, a utilização potencial do aludido serviço público, nos termos dos arts. 77 e 79 do Código Tributário Nacional (...) 9.4. determinar à Casa Civil da Presidência da República que, em função da importância da articulação e integração entre os atores responsáveis pela principal ação na área de saneamento básico, a exemplo da Sala de Coordenação e Acompanhamento da Política de Saneamento Básico prevista no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab);</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - NÃO</p>	<p>Não houve recomendação.</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>Expressão governança pública remete ao Referencial Básico de Governança Pública do TCU</p>	<p>82. Tudo isso demonstra fragilidades no planejamento e na execução das políticas públicas, o que pode ser observado, inclusive, no princípio da eficiência insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal. Ademais, destacando deficiências e boas práticas preconizadas por este Tribunal em seus referenciais de governança pública.</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - NÃO</p>	<p>9.1. determinar, com fundamento com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei 8.431/1992, a realização de audiências dos responsáveis abaixo relacionados, em função das irregularidades a seguir descritas (...) 9.2. determinar ao Ministério das Cidades que, em função da importância da articulação e integração entre os atores responsáveis pela principal ação na área de saneamento básico, a exemplo da Sala de Coordenação e Acompanhamento da Política de Saneamento Básico prevista no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab);</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - NÃO</p>	<p>Não houve recomendação.</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>Expressão governança pública remete ao Referencial Básico de Governança Pública do TCU</p>	<p>83. No Referencial Básico de Governança Pública, entendemos como princípios orientadores de boa governança pública o planejamento e o controle das diversas ações levadas a efeito pela Administração Pública (p. 10). Para tanto, conta-se com os mecanismos de liderança, estratégia e controle, de modo a viabilizar, na implementação de políticas públicas, a consecução dos resultados pretendidos, ao menor custo possível para o maior benefício possível à sociedade, e a possibilidade de avaliar o impacto positivo na realidade social que se pretende modificar (p. 18, 47, 77).</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - NÃO</p>	<p>Não houve determinação</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - NÃO</p>	<p>9.1. recomendar ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que: 9.1.1. realize estudos de viabilidade técnica e econômica para: a) elaboração de censo demográfico de municípios; b) elaboração de pesquisas intermediárias entre os censos demográficos nacionais; 9.1.2. elaborar estratégias de homogeneização do critério de classificação urbano e rural entre as várias pesquisas e registros administrativos; 9.1.3. promover a realização de pesquisas intermediárias entre os censos demográficos nacionais, visando a obter informações mais atualizadas e confiáveis; 9.1.2. adotar índices multidimensionais que sintetizem fenômenos multidimensionais, a exemplo da pobreza, ou a geração de indicadores que permitam a obtenção desses índices multidimensionais, os quais devem recar preferencialmente sobre aqueles consagrados pelos organismos internacionais, a exemplo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); 9.1.3. desenvolver técnicas de análise de confiabilidade de bases de dados para os registros administrativos que serão incorporadas ao futuro Sistema Nacional de Informações Oficiais (SNO), a exemplo da análise de credibilidade realizada no Cid Único e na Mucpa.</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>Expressão governança pública remete ao Referencial Básico de Governança Pública do TCU</p>	<p>242. As práticas propostas pela Euresai tem alta correlação com o Referencial Básico de Governança Pública do TCU, especialmente em relação à Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CDE) sintetizadas no documento intitulado Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation (GOVPG/GF(2009)1), apresentado no Comitê de Governança Pública de 2009 e marco didático para a implementação da gestão de ética.</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>

ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 811/2017 ATA 142017 - PLENÁRIO	28/04/2017	JOSE MAJCIO MONTEIRO	LEVANTAMENTO, SEGUNDA ETAPA DE AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA E DA GESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA (IGOVSEG II), ANÁLISE DAS ATUAÇÕES DA SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (SENASP), ORGANIZAÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA, POLÍCIAS CIVIS E MILITARES SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA, FALTA DE UNIFORMIDADE E PADRONIZAÇÃO DOS PLANOS E POLÍTICAS NACIONAIS DE SEGURANÇA PÚBLICA EM DIVERSAS ÁREAS ENVOLVIDAS. DETERMINAÇÃO, CIÊNCIA DO INTERIO, TEOR DA DECISÃO A DIVERSOS ENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.	20244812016-0	RELATORIO DE LEVANTAMENTO (RL)	Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) Ministério da Justiça e Segurança Pública (Secex/Defesa)	Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional e da Segurança Pública (Secex/Defesa)
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 980/2017 ATA 172017 - PLENÁRIO	17/05/2017	WEDER DE OLIVEIRA	REPRESENTAÇÃO, RECONHECIMENTO INDEVIDO DE DÍVIDA, PREJUÍZO AOS COFRES DAS ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS DO SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO E DO SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, BENEFICIAMENTO INDEVIDO DA FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO DO RIO DE JANEIRO, RESPONSABILIDADE, CONDUTO E DANO CARACTERIZADOS, CONVERSÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, CIÊNCIA.	00445392017-8	REPRESENTAÇÃO (REPR)	Administração Regional do Rio de Janeiro, Associação Regional do Sinc no Estado do Rio de Janeiro.	Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (Secex-RJ)
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 1180/2017 ATA 192017 - PLENÁRIO	31/05/2017	BRUNO DANTAS	LEVANTAMENTO, ATUAÇÃO, CONSULTA, DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, SISTEMATIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE A SITUAÇÃO DA SAÚDE EM SAÚDE PÚBLICA, IDENTIFICAÇÃO DOS PONTOS MAIS VULNERÁVEIS, ÍNDICE DE GOVERNANÇA E GESTÃO EM SAÚDE (IGSSaúde), RECOMENDAÇÕES, RELATÓRIO	00117792015-5	RELATORIO DE LEVANTAMENTO (RL)	Ministério da Saúde (Ministério de Planejamento Nacional de Saúde, Comissão Intergestores Tripartite, Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde, Comissões Intergestores Regionais, Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde e outros)	Secretaria de Controle Externo da Saúde (Secex/Saúde)
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 1189/2017 ATA 202017 - PLENÁRIO	07/06/2017	AUGUSTO NARDDES	INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES EM PROCEDIMENTO DESTINADO À AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS, MEDIANTE DISPENSA DE LICITAÇÃO, ALEGAÇÃO DE QUE A EMPRESA ESCOLHIDA ESTÁ COM SITUAÇÃO FISCAL IRREGULAR NO PAÍS DE ORIGEM E DE QUE A REPRESENTANTE NÃO FOI CHAMADA PARA APRESENTAR PROPOSTA, APESAR DE TER CAPACIDADE DE FORNECER O MEDICAMENTO A SER ADQUIRIDO. RECOMENDAÇÕES, RECOMENDANDO A CANCELAMENTO DA LICITAÇÃO, A FAVOR DO PROCEDIMENTO DE LICITAÇÃO EM FORMA INVERNALAR, REALIZAÇÃO DE OTIMAS DEFERIMENTO, CONFIRMAÇÃO DE PARTE DAS IRREGULARIDADES, INADEQUAÇÃO E AUSÊNCIA DE RAZABILIDADE NA ANUAÇÃO DO CERTAME, ANTE O TEMPO DECORRIDO DESDE A CELEBRAÇÃO DO CONTRATO E O RISCO DE DESABASTECIMENTO DE MEDICAMENTO ESSENCIAL, CONSIDERAÇÕES SOBRE COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL E LEGAL DO TCU, ANVISA E MINISTÉRIO DA SAÚDE, PROCEDÊNCIA PARCIAL, RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÃO, CIÊNCIA, ARQUIVAMENTO, RELATÓRIO	0001732017-1	REPRESENTAÇÃO (REPR)	Ministério da Saúde (vinculário)	Secretaria de Controle Externo da Saúde (Secex/Saúde)
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 1171/2017 ATA 202017 - PLENÁRIO	07/06/2017	WALTON ALENCAR RODRIGUES	LEVANTAMENTO, FISCALIZAÇÃO REALIZADA EM CUMPRIMENTO AOS ACÓRDOS 3.698/2014 E 1.272/2015, AMBOS DO PLENÁRIO, OPORTUNIDADES DE MELHORIA NO PROCESSO DE CONVERGÊNCIA DOS PROCEDIMENTOS DA SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE-SFC, REALIZAÇÃO DE AUDITORIAS FINANCEIRAS, RECOMENDAÇÕES, RETRABADA DA CHANCELA DE RESTRIÇÃO DE ACESSO ÀS INFORMAÇÕES CONTIDAS NOS AUTOS, CIÊNCIA AOS INTERESSADOS, RELATÓRIO ADITO, como relatório, o Relatório de Levantamento subscreito pela equipe da Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, vazado nos termos a seguir transcritos (doc. 89): 1. INTRODUÇÃO 1.1. Decisões originárias e suas razões	0117592016-0	RELATORIO DE LEVANTAMENTO (RL)	Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladorias-Generais do Estado (Secex/AdmIn)	Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (Secex/AdmIn)
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 1855/2017 ATA 292017 - PLENÁRIO	02/08/2017	AROLDIO CEDRAZ	RELATÓRIO DE AUDITORIA, Diagnósticos eídnticos, FONTES DO fomento do desenvolvimento regional, desenvolvimento de Planos de Fomento do Desenvolvimento Regional, autorizado da divulgação das informações, OPORTUNIDADES DE MELHORIA CONSTATAADAS, RECOMENDAÇÕES, CIÊNCIA A DIVERSOS ORGÃOS E ENTIDADES, ARQUIVAMENTO.	0114322015-2	RELATORIO DE AUDITORIA (RA)	Banco Central do Brasil; Banco de America S.A.; Banco de Sao Paulo; Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Caixa Econômica Federal; Ministério da Integração Nacional (vinculário); Nacional: Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia; Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste; Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste.	Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (Secex/Fazem)

GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU	Expressão governança pública remete ao Referencial Básico de Governança Pública do TCU	Resalte-se que, além do modelo de avaliação da governança de segurança pública desenvolvido pelo SecorDefesa em 2013 (papel 15, p. 72-82, TC 018/202013-9), também foram utilizados neste levantamento os referenciais estratégicos de governança publicados posteriormente pelo TCU, a saber: Referencial Básico de Governança e Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas.	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXLUIDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXLUIDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXLUIDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA
EXCLUIDA DA BASE DE DADOS	ENTIDADE DO SISTEMA S	EXCLUIDA DA BASE DE DADOS	EXCLUIDA DA BASE DE DADOS	EXCLUIDA DA BASE DE DADOS	EXCLUIDA DA BASE DE DADOS
GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU	Expressão governança pública remete ao Referencial Básico de Governança Pública do TCU	226. Essa instituição se alinha aos contidos nos levantamentos realizados pelo TCU em todos os setores de atuação (governança pública, TI, pessoas, aplicações, segurança pública), ratificando ser muito baixa a cultura de gestão de riscos na Administração Pública em geral. 234. No estudo Good governance in the public sector, consultation draft for an international framework, a International Federation of Top Government Bodies que a gestão de risco está incorporada na cultura da entidade, e que os membros da liderança interna de governança bem como gestores em todos os níveis reconhecem 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 perdarem oportunidades. (tradução livre)	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXLUIDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXLUIDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXLUIDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA
GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU	Expressão governança pública remete ao Referencial Básico de Governança Pública do TCU	Há de se ficar que a sistematização da gestão de riscos aumenta a capacidade de organização para lidar com incertezas, como as que permeiam o caso ora analisado, estimulando a transparência e contribuindo para o uso eficiente, eficaz e efetivo de recursos. Além disso, proporciona uma adequada governança pública, gerida em prol do interesse da sociedade, e é aderente a recomendações do Comitê de Normas Internacionais de Governança (INTOSAI GOV 91/8/2007) e NBR ISO 31000:2009.	REPRESENTAÇÃO (REPR) - EXCLUIDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA	REPRESENTAÇÃO (REPR) - EXCLUIDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA	REPRESENTAÇÃO (REPR) - EXCLUIDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA
GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU	Expressão governança pública remete ao Referencial Básico de Governança Pública do TCU	O Acórdão 1.73/2015-Plenário tratou do levantamento realizado em conjunto com diversos Tribunais de Contas do país, tendo como objeto a sistematização das informações relativas à "situação da governança pública em âmbito nacional - esferas federal, estadual, distrital e municipal". Considerando que o controle é um dos mecanismos de governança pública, o Relatório de Referência do Comitê de Normas Internacionais de Governança Pública (INTOSAI GOV 91/8/2007) e das recomendações federais para que possam atuar de forma mais "independente e proficientes", foi determinado à Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste que realizasse fiscalização com vistas ao aprimoramento da estrutura de controle interno da União e auditoria interna na Administração Pública Federal.	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXLUIDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXLUIDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXLUIDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA
GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU	Expressão governança pública remete ao Referencial Básico de Governança Pública do TCU	Esta situação ficou patente no Acórdão 173/2015 - TCU - Plenário, que aprovou 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, constituindo uma relação inversa entre a esfera de atuação e a maturidade das instituições que atuam, ou seja, as instituições com maior maturidade possuem melhores práticas e regras, nota e notadamente significativamente menos maduras do que as que atuam na esfera federal.	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - NÃO	RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - NÃO	9.1. recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - como órgão responsável pelo planejamento orçamentário, nos termos do art. 1º do Decreto 92.452, de 10 de março de 1988, que: 9.1.1. elabore mecanismos mais efetivos de regionalização do gasto público em seus sistemas de informação; 9.1.2. implemente procedimentos mais confiáveis para a integração e validação de dados recebidos por estados, pelo DF e pelos municípios, utilizando, por exemplo, informações disponíveis em sistemas de informação de outros órgãos e entidades; 9.1.3. promova alterações no processo de registro e de divulgação de informações do Sistema Financeiro do Brasil (Sfbr) relativas às contas com designação genérica.

ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 1787/2017 ATA 31/2017 - PLENÁRIO	16/08/2017	BRUNO DANTAS	<p>AUDITORIA OPERACIONAL, FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA (FCC), JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE, IDENTIFICAÇÃO DE PERELOS, O VOLUME E IMPACTO DAS AÇÕES JUDICIAIS NA ÁREA DA SAÚDE, BEM COMO INVESTIGAR A SITUAÇÃO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE PARA MITIGAR SEUS EFEITOS NOS ORÇAMENTOS E NO ACESSO DOS USUÁRIOS À ASSISTÊNCIA À SAÚDE, CONSTATAÇÃO DE AÇÕES INDIVIDUAIS DE CARÁTER CURATIVO, COM ALTA PROBABILIDADE DE ÊXITO, GASTOS CRESCENTES, QUE SALTARAM DE R\$ 70 MILHÕES EM 2008 PARA R\$ 1.008.253.201,57 EM 2015; DEFICIÊNCIAS DE CONTROLE, PAGAMENTOS POR FÁRMACOS SEM REGISTRO NA ANVISA OU JÁ DISPONIBILIZADOS PELA SUS; FALTA DE ADOÇÃO DE RECOMENDAÇÕES DO CNJ, AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTOS DE RESSARCIMENTO INTERFEDERATIVO, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES, CIÊNCIA E ARQUIVAMENTO.</p>	0201.1282/2015-8	RELATORIO DE LEVANTAMENTO (RL)	Supremacia de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e outras	Ministério da Saúde	Secretaria de Controle Externo da Saúde (Secex/ Saúde)
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 1827/2017 ATA 33/2017 - PLENÁRIO	23/09/2017	JOSÉ MUCIO MONTEIRO	<p>Relatório Sistemático de Fiscalização do Tema Desenvolvimento, com recorte Nordeste (Fisc Nordeste), Ciências, Determinações, Recomendações, Remessa as cópias, Arquivamento.</p>	0201.1282/2015-8	RELATORIO DE LEVANTAMENTO (RL)	Supremacia de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e outras	Ministério da Saúde	Secretaria de Controle Externo do Estado de Pernambuco (Secex/PE)
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 1840/2017 ATA 33/2017 - PLENÁRIO	23/09/2017	BRUNO DANTAS	<p>LEVANTAMENTO, ATUAÇÃO CONJUNTA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, SISTEMATIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE A SITUAÇÃO DA GESTÃO EM SAÚDE NO ÂMBITO NACIONAL, APLICAÇÃO DO ÍNDICE DE GESTÃO EM SAÚDE (IGeSaúde), IDENTIFICAÇÃO DOS PONTOS MAIS VULNERÁVEIS, RECOMENDAÇÕES, RELATÓRIO</p>	0203.961/2016-3	RELATORIO DE LEVANTAMENTO (RL)	Ministério da Saúde e Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde.	Secretaria de Controle Externo da Saúde (Secex/ Saúde)	
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 1805/2017 ATA 34/2017 - PLENÁRIO	30/09/2017	MARCOS BEIMQUERER	<p>LEVANTAMENTO, MUNICÍPIOS DO ESTADO DE RORAIMA, AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS QUANTO À GESTÃO DOS RECURSOS FEDERAIS REPASSADOS PARA AS FUNÇÕES DE SAÚDE E URBANISMO E DE PATRIMÔNIO, CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS, ARQUIVAMENTO</p>	0303.1502/2017-8	RELATORIO DE LEVANTAMENTO (RL)	<p>Município de Alto Alegre/RR; Município de Anajás/RR; Município de Bonfim/RR; Município de Boa Vista/RR; Município de Cantá/RR; Município de Caracaraí/RR; Município de Iracema/RR; Município de Mucujá/RR; Município de Normandia/RR; Município de Pacaraima/RR; Município de Rorainópolis/RR; Município de São João del-Rei/RR; Município de São José do Rio Preto/RR; Município de Luz do Norte/RR e Município de Uiramutã/RR.</p>	Secretaria de Controle Externo do Estado de Roraima - Secex/RR.	
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 1848/2017 ATA 35/2017 - PLENÁRIO	06/09/2017	VITALDO RÉGO	<p>MONITORAMENTO PARA VERIFICAR O CUMPRIMENTO E AVALIAR O IMPACTO DAS DELIBERAÇÕES DESTE TRIBUNAL NA GESTÃO DO MINISTÉRIO DO TURISMO (MTUR), SIGNIFICATIVOS AVANÇOS NA GESTÃO INTERNA DO ORÇÃO, RECOMENDAÇÕES.</p>	0302.261/2016-3	MONITORAMENTO (MON)	Ministério do Turismo (vinculador).	Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (Secex/Desenvolvimento)	

<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>Expressão governança pública remete ao Referencial Básico de Governança Pública do TCU</p>	<p>149. O conteúdo 4. componente essencial do SUS, devendo ser realizado pelo Ministério da Saúde e pelas secretarias estaduais e municipais de saúde. Esse componente é mencionado pelo Referencial de Governança Pública do TCU (Referencial Básico de Governança Pública aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília: TCU, 2014, p. 26), segundo o qual: 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. (grifos nossos)</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - SIM</p>	<p>9.6. determinar no Ministério da Saúde, nos termos do art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, c/c arts. 4º e 8º, II e III, da Resolução TCU 205/2014, que apresente, no prazo de 90 dias, plano de ação a respeito das recomendações feitas nos itens 9.1.9.2 e 9.3 acerca da implementação das recomendações, especificando as ações responsáveis pelas ações e os prazos para implementação, ou, se for o caso, a justificativa para a sua não implementação;</p>	<p>RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA) - NÃO</p>	<p>9.7. Incomendada ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, c/c arts. 4º e 8º, II e III, da Resolução TCU 205/2014, a adoção de mecanismos de controle e fiscalização com os demais órgãos envolvidos, a avaliação de conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos, com vistas à melhoria do controle administrativo sobre as ações judiciais referentes à saúde, bem como da eficiência, eficácia e economicidade dos procedimentos adotados para tratar o problema das crescentes gastos com a judicialização da saúde: 9.1.1. rotinas permanentes de coleta, processamento e análise de dados relativos às ações judiciais de saúde, bem como rotinas de detecção de indícios de fraude, por meio do cruzamento de dados e observação de padrões e inconsistências, podendo usar como referência o Sistema de Coordenação das Demandas Estratégicas do Povo (S-Codes), adotado pela Secretaria de Estado de Saúde de São Paulo; 9.1.2. estabelecimento de objetivos e metas com o intuito de minimizar os impactos da crescente judicialização da saúde; 9.1.3. criação de coordenação, núcleo ou comissão para centralizar todas as informações relativas aos processos judiciais e coordenar todas as ações que envolvem a judicialização da saúde, com vistas à adoção de mecanismos de controle e fiscalização; 9.1.3.1. auxiliar a formulação da defesa de ente público pela respectiva procuradoria; 9.1.3.2. produzir um diagnóstico preciso e consistente sobre o impacto da judicialização no orçamento e na gestão da política pública; 9.1.3.3. tornar mais racional, eficiente e econômica a compra de medicamentos que deverão ser fornecidos por força de decisões judiciais; 9.1.3.4. tornar mais racional, eficiente e econômica a prestação de serviços concernentes ao tratamento médico-hospitalar a ser fornecido por força de decisões judiciais; 9.1.3.5. atualizar a contabilidade de despesas contábil em anexo.</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>Expressão governança pública remete ao Referencial Básico de Governança Pública do TCU</p>	<p>Nesse ambiente, a governança pública é um instrumento-chave para assegurar, em todo, para o alcance de seus objetivos e separação de funções. Assim, o presente capítulo trata algumas constatações com vistas à análise para o fato de, em síntese, a baixa governança estatal não permite atuação estratégica e ágil capaz de conduzir a articulação e a ação governamental de forma coordenada, coerente e alinhada em prol do desenvolvimento sustentável da Região Nordeste.</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>Expressão governança pública remete ao Referencial Básico de Governança Pública do TCU</p>	<p>604. A prática "E22 - Estabelecer a estratégia de segurança de saúde" é a segunda prática de maior peso no questionário de governança. Importante destacar que a prática "E22 - Estabelecer a estratégia de organização" foi a prática de maior peso no levantamento do perfil de governança pública das organizações de administração pública federal e de governança pública e governança e gestão das organizações das organizações de administração pública municipal (TC 020.830/2014-9, acórdão 1.273/2015-TCU-Plenário).</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>Expressão governança pública remete ao Referencial Básico de Governança Pública do TCU</p>	<p>2.33. Além da melhoria da Governança Pública, em sentido mais amplo, pode-se elencar como benefício advindo da realização do presente trabalho, a inclusão de compromisso por parte dos gestores públicos em melhorar a governança pública municipal realizada logo no início das novas gestões - eis que somente um prefeito foi reeleito. Esse fato contribui para ampliação da percepção de controle pelos gestores municipais, uma vez que a reavaliação dos sistemas de controles internos (em 2017), nos mesmos moldes da primeira avaliação ocorrida no início da gestão municipal (2015), indica que essa mesma atividade será repelida em 2021.</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>Expressão governança pública remete ao Referencial Básico de Governança Pública do TCU</p>	<p>2.34. Dessa forma, melhoria da Governança Pública e redução dos riscos de fraude e corrupção são, em suma, os grandes benefícios da realização da avaliação dos controles internos municipais de Roraima, no início das novas gestões.</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>
<p>GOVERNANÇA PÚBLICA - REFERENCIAL BÁSICO TCU</p>	<p>Expressão governança pública remete ao Referencial Básico de Governança Pública do TCU</p>	<p>8. Em trabalho que envolve grande parte da administração federal, o TCU realizou Levantamento (TC 020.830/2014-9) com o objetivo de avaliar o perfil de governança pública das organizações da administração pública federal, estadual, municipal e Distrito Federal e Controle. O MTR atingiu o Índice Geral de Governança Simplificada (IGG) de 64%, palamar considerado no referido trabalho como "Aprimorado", estando entre os maiores índices medidos, visto que apenas 16% das 7.770 instituições analisadas se enquadraram em patamar acima de 70%. Saliente-se que esse resultado se fundamenta nos resultados em dados coletados por meio de questionários de autoavaliação.</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>	<p>RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL) - EXCLUÍDO DA SEGUNDA ANÁLISE QUALITATIVA</p>

ACORDÃO	ACORDÃO 1888/2017 ATA 35/2017 - PLENÁRIO	08/09/2017	AUGUSTO MARDES	RELATÓRIO DE AUDITORIA, AVALIAÇÃO DA PREPARAÇÃO DO GOVERNO BRASILEIRO PARA IMPLEMENTAR E MONITORAR OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS), COMPROMISSO ASSUMIDO PELO BRASIL JUNTO A ONU, IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS RELACIONADOS À ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS COMPONENTES DO CENTRO DE GOVERNO E DOS MINISTÉRIOS SETORIAIS, RECOMENDAÇÕES	028.038/2016-0	RELATORIO DE AUDITORIA (RA)	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (vinculado); Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; Ministério da Integração Nacional (vinculado); Ministério da Pesca e Aquicultura (vinculado); Ministério da Saúde; Desenvolvimento Social e Agrário; Ministério do Meio Ambiente (vinculado); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.	Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmb).
ACORDÃO	ACORDÃO 2086/2017 ATA 37/2017 - PLENÁRIO	20/09/2017	VITALDO RÉGO	RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL, MINISTÉRIO DO ESPORTE, AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA INSTITUCIONAL, NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO DAS FUNÇÕES DE GOVERNANÇA PARA CONTRIBUIR COM A BOA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ESPORTIVAS, RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES, RELATÓRIO	034.763/2016-3	RELATORIO DE AUDITORIA (RA)	Ministério do Esporte.	Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Esporte (SecexEdu).
ACORDÃO	ACORDÃO 2127/2017 ATA 39/2017 - PLENÁRIO	27/09/2017	MARCOS BEMQUERER	ACOMPANHAMENTO, QUADRO-RESUMO COM INFORMAÇÕES SOBRE PROGRAMAS E AÇÕES GOVERNAMENTAIS FISCALIZADOS PELO TCU ATENDIMENTO AO ART. 123 DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTARIAS (LDO) DE 2016, IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES DE MELHORIAS DE EXECUÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS, AÇÕES E PROGRAMAS PÚBLICOS FEDERAIS, ENCAMINHAMENTO A INSTITUIÇÕES COMPETENTES, RECOMENDAÇÕES, DETERMINAÇÃO À SEGEEX, RELATÓRIO	01.12.19/2017-2	ACOMPANHAMENTO (ACOM)	Diverses órgãos da Administração Pública Federal.	Secretaria de Macroavaliação Governamental - Semag e Coordenação-Geral de Resultados de Políticas e Programas Públicos - Coger.
ACORDÃO	ACORDÃO 2138/2017 ATA 39/2017 - PLENÁRIO	27/09/2017	WALTON ALENCAR RODRIGUES	RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL, ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, AVALIAÇÃO DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA, DOS PLANEJAMENTOS DA GESTÃO DE PESSOAS E DA FORÇA DE TRABALHO, E A IMPLEMENTAÇÃO DA UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA, INSUFICIÊNCIA DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS A SUPORTAR AS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS, AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO DA GESTÃO DE PESSOAS E DA FORÇA DE TRABALHO, NÃO IMPLEMENTAÇÃO DE UNIDADE DE AUDITORIA INTERNA, DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES, CIÊNCIA.	0114.292/2016-5	RELATORIO DE AUDITORIA (RA)	Advocacia-Geral da União.	Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin).
ACORDÃO	ACORDÃO 2141/2017 ATA 39/2017 - PLENÁRIO	27/09/2017	WALTON ALENCAR RODRIGUES	LEVANTAMENTO, PROPOSTA DE QUESTIONÁRIO INTEGRADO REUNINDO OS QUATRO TEMAS DE GOVERNANÇA PÚBLICA EM UM SÓ INSTRUMENTO DE AUTOAVALIAÇÃO, APROVAÇÃO.	028.651/2016-5	RELATORIO DE LEVANTAMENTO (RL)	Tribunal de Contas da União.	Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin).

ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 24652017 ATA 432017 - PLENÁRIO	25/10/2017	WEDER DE OLIVEIRA	SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. FIXAÇÃO DE NOVO PRAZO PARA ATENDIMENTO. DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO. Relatório	025.17520157	SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (SCN)	<p>Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Social do Comércio (Sesc), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), Serviço Nacional de Aprendizagem de Transporte (Senat), Serviço Nacional de Aprendizagem de Turismo (Senat), Serviço Nacional de Aprendizagem de Artes e Ofícios (Senac), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sbtrae), Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional do Transporte (CNT), Confederação Nacional de Transportes (CNT), Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA), Sistema Cooperativista Nacional (SCN).</p>	Secretaria de Controle Externo da Previdência do Trabalho e da Assistência Social (SecesPrev).
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 23042017 ATA 232017 - PLENÁRIO	08/11/2017	WALTON ALENCAR RODRIGUES	LEVANTAMENTO, AVALIAÇÃO DOS SISTEMAS DE CONTROLE INTERNO E GESTÃO DE RISCOS DAS ENTIDADES REGIONAIS DO SISTEMA S. S. E AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DA APLICAÇÃO DO SISTEMA S. S. (MRC). VALIDAÇÃO DOS RESULTADOS DE MATO GROSSO PELA SECEX/MT. VALIDAÇÃO DOS RESULTADOS DAS DEMAS ENTIDADES A SER REALIZADO PELO CGU, NAS CONTAS ANUAIS. CIÊNCIA. RETRADA DO CARATER SOGILOSOS DOS AUTOS.	012.06820168	RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (RL)	<p>Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Departamento Nacional; Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Departamento Nacional; Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - Unidade Nacional; Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Nacional; Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Administração Central; Serviço Social da Indústria - Departamento Nacional; Serviço Social do Comércio - Administração Nacional.</p>	Secretaria de Controle Externo do Estado de Mato Grosso (SECEX/MT).
ACÓRDÃO	ACÓRDÃO 23512017 ATA 462017 - PLENÁRIO	14/11/2017	AUGUSTO SHERMAN	5ª FASE DE MONITORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO DE CONVÊNIO E CONTRATOS DE REPASSE (SICONV). ESTUDO DE QUE TRATA O SUBITEM 9.1 DO ACORDÃO 7892008-PLENÁRIO, REITERADO PELO ACORDÃO 2.827/2013 - PLENÁRIO E SUBITEM 6.5 DO ACORDÃO 468/2016 - PLENÁRIO. DOTAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS E MATERIAIS NECESSÁRIOS À BOA ATUAÇÃO NAS TRÊS ETAPAS DE CONTROLE DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS. OUTRAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. CUMPRIMENTO DAS MEDIDAS DETERMINADAS. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.	011.80102017-4	MONITORAMENTO (MON)	<p>Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.</p>	Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecesAdmin).

