



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS**  
**DEPARTAMENTO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES**  
**CURSO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**FRANCISCO MATHEUS BEZERRA DIAS**

**AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

**FORTALEZA**

**2023**

FRANCISCO MATHEUS BEZERRA DIAS

AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Monografia apresentada ao Curso de Gestão de Políticas Públicas, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará.

Orientadora: Profa. Dra. Helena Stela Sampaio

FORTALEZA

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

D532a Dias, Francisco Matheus Bezerra.

Avaliação da governança pelo Tribunal de Contas da União / Francisco Matheus Bezerra  
Dias. – 2023.

51 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Centro  
de Ciências Agrárias, Curso de Gestão de Políticas Públicas, Fortaleza, 2023.

Orientação: Profa. Dra. Helena Stela Sampaio.

1. Governança pública. 2. Avaliação de governança. 3. Tribunal de Contas da União. I.  
Título.

CDD 320.6

---

FRANCISCO MATHEUS BEZERRA DIAS

AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Monografia apresentada ao Curso de Gestão de Políticas Públicas, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Helena Stela Sampaio (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Dra. Suely Salgueiro Chacon  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Ma. Larissa Maia Nunes  
Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos - Nupemec  
do TJCE

À minha família, meu pai (*in memoriam*),  
mãe e irmã, que são a base das minhas  
conquistas.

## AGRADECIMENTOS

Ao meu pai (*in memoriam*) e à minha mãe, pessoas honrosas e exemplares na função de pais e cidadãos, que me deram colo, abraços, conselhos, amor e carinho. Graças ao árduo trabalho deles, pude ter as condições para lograr esta importante conquista, em que sem eles nada seria possível.

À minha irmã, pelo suporte à nossa família e pelo orgulho que nos tem dado.

À minha companheira, Joyce, por todo apoio que tem me dado, juntamente com sua família.

À minha orientadora, Helena Stela Sampaio, por toda a sua ajuda e brilhante dedicação ao longo da minha trajetória acadêmica, contribuindo para minhas formações profissional e cidadã.

À banca examinadora, pela disposição em participar e contribuir a essa importante etapa da minha formação.

A todo o corpo docente do curso de Gestão de Políticas Públicas da UFC, pelo empenho dentro e fora da sala de aula, fomentando o desenvolvimento profissional dos discentes.

## RESUMO

A governança pública, desde o final das últimas duas décadas do século passado, vem sendo entendida como modelo a ser seguido no âmbito do setor público, de modo que a atuação estatal se dê de forma transparente, íntegra, eficiente e com maior participação dos cidadãos, principais interessados nos resultados do Estado. No Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU), desde o ano de 2017, vem avaliando, de forma integrada, o nível de adoção das práticas de gestão e governança nas organizações públicas. Nesse sentido, a presente monografia objetiva, primariamente, analisar como se desenvolve a avaliação da governança pública pelo TCU. Para tanto, aqui se discorreu sobre o contexto de surgimento da governança no setor privado; a definição de governança pública, com base em instituições e autores diversos, principalmente a conceituação do TCU; a incorporação desse modelo pelo setor público; o percurso histórico de atuação do TCU; e a metodologia de avaliação da governança adotada por essa Corte de Contas. No que tange à metodologia, esta monografia tem como natureza de abordagem a qualitativa, qualificada como sendo descritiva e possui como técnica de investigação a bibliográfica, utilizando como fontes livros de leitura especializada, obras de referência, periódicos científicos, teses, dissertações, além de documentos institucionais do TCU, como suas publicações, macrodados disponibilizados, questionários aplicados e relatórios. Em conclusão, verificou-se que, apesar da boa estruturação da metodologia de avaliação das práticas de gestão e governança pelo TCU, há deficiências, devendo ser averiguada a viabilidade da resolução dessas limitações.

**Palavras-chave:** Governança Pública; Avaliação de Governança; Tribunal de Contas da União.

## **ABSTRACT**

The public governance, since the end of the last two decades from the past century, it's been understood as a model to be followed in the public sector ambit, in a way that the State action takes place in a transparent, righteous, efficient manner and with increased citizen participation, the main stakeholders in the State's results. In Brazil, the Tribunal de Contas da União (TCU) - translated as the Federal Audit Court -, since 2017, has been evaluating, in an integrated manner, the level of adoption of management and governance practices in public organizations. In this sense, this monograph aims, primarily, to analyze how the assessment of public governance by the TCU develops. To this end, here we discuss the context of the emergence of governance in the private sector; the definition of public governance, based on different institutions and authors, mainly the TCU conceptualization; the incorporation of this model by the public sector; the historical path of TCU's operations; and the governance assessment methodology adopted by this Court of Auditors. Regarding the methodology, this monograph has the nature of a qualitative approach, qualified as being descriptive and has as a research technique the bibliographic, using as sources specialized reading books, reference works, scientific journals, theses, dissertations, in addition to TCU institutional documents, such as its publications, available macro data, applied questionnaires and reports. In conclusion, it was found that, despite the good structuring of the methodology for evaluating management and governance practices by the TCU, there are deficiencies, and the feasibility of resolving these limitations should be investigated.

**Keywords:** Public Governance; Evaluation of Governance; Federal Audit Court.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AudContratações	Auditoria Especializada em Contratações
AudPessoal	Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal
AudTI	Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação
CF/88	Constituição Federal de 1988
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
ECGI	European Corporate Governance Institute
ESG	Environmental, Social and Governance
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IFAC	International Federation of Accountants
iGestContrat	Índice de Gestão de Contratações
iGestOrcament	Índice de Gestão Orçamentária
iGestPessoas	Índice de Gestão de Pessoas
iGestTI	Índice de Gestão de TI
iGG	Índice Integrado de Governança e Gestão Públicas
iGovPub	Índice de Governança Pública Organizacional
IMF	International Monetary Fund
IPASE	Instituto da Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
LAI	Lei de Acesso à Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
NPM	New Public Management
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

SecexDesenvolvimento Secretaria de Controle Externo de Desenvolvimento  
Sustentável

TCU Tribunal de Contas da União

WB World Bank

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - Cadeia de Governança.....	24
FIGURA 2 - Sistema de Governança em organizações públicas ou outros entes jurisdicionados ao TCU.....	27
FIGURA 3 - Práticas de governança.....	38
FIGURA 4 - Práticas de gestão.....	38
FIGURA 5 - Pergunta 3111 do questionário do Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Públicas de 2021.....	39
FIGURA 6 - Atribuição de valores numéricos às categorias das respostas.....	40
FIGURA 7 - Categorização de respostas.....	42
FIGURA 8 - Planilha de dados brutos do Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Públicas de 2021 convertidos em valores numéricos.....	42
FIGURA 9 - Relatório individual do índice integrado de governança e gestão públicas de 2021 da Câmara dos Deputados.....	43
FIGURA 10 - iGG.....	44
FIGURA 11 - iGG: comparativo entre 2018 e 2021.....	44
QUADRO 1 - Compilação dos normativos orientados para o fortalecimento da governança pública presentes no plano jurídico brasileiro.....	30

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2. METODOLOGIA.....</b>	<b>15</b>
<b>3. GOVERNANÇA.....</b>	<b>17</b>
3.1 SURGIMENTO NO SETOR PRIVADO.....	17
3.2 GOVERNANÇA PÚBLICA.....	21
3.3 GOVERNANÇA CONFORME O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....	25
3.4 GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO.....	28
<b>4. O CONTEXTO INSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....</b>	<b>33</b>
4.1 ORIGEM.....	33
4.2 FUNÇÕES.....	34
<b>5. AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO...36</b>	
5.1 QUESTIONÁRIO APLICADO NA AVALIAÇÃO.....	37
5.2 ANÁLISE DOS DADOS DO QUESTIONÁRIO.....	40
5.3 DISPONIBILIZAÇÃO DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO.....	42
5.4 MUDANÇAS METODOLÓGICAS.....	45
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>46</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>49</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O setor público, ao longo dos anos, vem sofrendo mudanças em sua estrutura, com novos arranjos e mecanismos que permitam maior controle e eficiência no uso dos recursos públicos. Essas transformações ocorrem como respostas às pressões advindas da sociedade, que exige cada vez mais a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pelo Estado, maior participação popular em ambientes de tomada de decisão e maior transparência.

Nesse sentido, a governança pública, entendida como mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão das políticas públicas e dos serviços de interesse da sociedade (TCU, 2020), vem sendo incorporada nas organizações públicas, de modo que a atuação da administração pública esteja alinhada com as partes interessadas, conferindo maior transparência e eficiência na sua atuação.

No Brasil, a avaliação da adoção dos mecanismos de governança nas organizações públicas é exercida pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que utiliza como indicadores o índice de governança pública organizacional (iGovPub); índice de gestão de pessoas (iGestPessoas); índice de gestão de TI (iGestTI); índice de gestão de contratações (iGestContrat); e índice de gestão orçamentária (iGestOrcament), que agregados compõem o índice integrado de governança e gestão públicas (iGG).

O levantamento do perfil integrado de governança organizacional e gestão públicas realizado pelo TCU tem como escopo as organizações da administração pública direta e indireta. A primeira avaliação integrada ocorreu no ano de 2017, contemplando instituições da administração pública no âmbito federal. Os levantamentos posteriores, realizados nos anos de 2018 e 2021, contaram também com órgãos e entidades da administração pública federal, e tiveram evoluções metodológicas e conceituais.

Mais recentemente, no dia 25 de julho de 2023, o TCU anunciou em seu sítio eletrônico uma nova metodologia de avaliação da governança pública, que objetiva agregar as dimensões da responsabilidade ambiental e da sustentabilidade, que integrarão as já avaliadas perspectivas de gestão e governança. Dessa forma, o então iGG passará a ser iESGo, termo esse que se refere a *Environmental, Social*

*and Governance* (ESG), e tem previsão de aplicação a partir do primeiro trimestre de 2024.

A nova metodologia é resultado do Acórdão 1.205/2023-Plenário (BRASIL, 2023), da sessão ocorrida no dia 14 de junho do mesmo ano, e será desenvolvida pelas unidades do TCU, notadamente a Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), a Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal), a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) e a Secretaria de Controle Externo de Desenvolvimento Sustentável (SecexDesenvolvimento). Além disso, farão parte da elaboração do iESGo contribuintes externos e instituições parceiras do TCU.

A realização de avaliações de governança e o aprimoramento dessa metodologia denotam a importância conferida pelo TCU à implementação desse modelo nas instituições públicas. Como supracitado, tal fato justifica-se pela necessidade de evolução da administração pública brasileira, que almeja tornar-se cada vez mais transparente, eficiente, eficaz e ambientalmente responsável, integrando os anseios dos diversos grupos de interesse, em grande medida os cidadãos.

Sendo assim, esta pesquisa objetiva analisar como se desenvolve a avaliação, pelo TCU, da adoção dos mecanismos de governança pública nos órgãos e entidades da administração pública. Para tanto, a presente monografia discorrerá sobre o contexto de surgimento da governança no setor privado; a definição de governança pública, com base em instituições e autores diversos, principalmente a conceituação do TCU; a incorporação desse modelo pelo setor público; o percurso histórico de atuação do TCU; e a metodologia de avaliação da governança adotada pelo TCU.

A presente monografia está organizada, para além da introdução, em cinco capítulos, que seguem a seguinte sequência: metodologia, governança, contexto institucional do TCU, avaliação da governança pelo TCU e considerações finais.

No capítulo de metodologia, serão apresentados os detalhes da abordagem metodológica adotada nesta pesquisa. O capítulo subsequente, dedicado à governança, abordará o surgimento desse modelo no setor privado, além de discutir a conceituação de governança pública, a definição atribuída pelo TCU e sua incorporação pelo setor público brasileiro.

Após isso, no capítulo em que se concentrará no contexto institucional do TCU, será exposto a origem e as funções desse Tribunal. Em seguida, no capítulo dedicado à avaliação da governança pelo TCU, será apresentada a metodologia utilizada no levantamento do perfil integrado de governança organizacional e gestão públicas.

Por fim, as considerações finais encerrarão a monografia, oferecendo reflexões sobre os temas discutidos ao longo do trabalho. Essa estrutura busca proporcionar uma compreensão abrangente sobre governança e a atuação do Tribunal de Contas da União, culminando em conclusões finais que ressaltarão os principais pontos discutidos no decorrer do estudo.

## 2. METODOLOGIA

O método científico é o pilar que suporta as ações da pesquisa, delimitando o caminho para o qual os pesquisadores seguirão na busca da produção do conhecimento. Dessa forma, uma boa metodologia - adequada ao objeto de estudo e com rigor quanto aos procedimentos - assegura uma maior confiança e credibilidade aos resultados obtidos.

Marconi e Lakatos (2003, p. 83) compreendem o método científico como o “conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo [...], traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista”.

No que tange aos objetivos a serem logrados na presente monografia, tem-se a análise do desenvolvimento da avaliação da governança pública pelo TCU; a exposição do contexto de surgimento da governança pública, da chegada desse modelo no Brasil e de sua adoção pelo setor público; apresentação do percurso histórico de atuação do TCU e sua metodologia de avaliação da governança pública.

Para tanto, a pesquisa terá como natureza de abordagem a qualitativa, que pode ser caracterizada pelo propósito de compreensão de fenômenos sociais complexos, em que não é possível o isolamento de variáveis e quantificação de dados, como ocorre na abordagem quantitativa.

Segundo Silveira e Córdova (2009, p. 32), “os pesquisadores que utilizam os métodos qualitativos buscam explicar o porquê das coisas, exprimindo o que convém ser feito, mas não quantificam os valores e as trocas simbólicas nem se submetem à prova de fatos, pois os dados analisados são não-métricos [...]”.

Com base nos objetivos, a presente pesquisa classifica-se como sendo descritiva. Segundo Gil (2002), as pesquisas descritivas objetivam descrever características de determinadas populações, fenômenos sociais, ou até descrever a relação de variáveis distintas. Ainda conforme o autor, “são inúmeros os estudos que podem ser classificados sob este título e uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados [...]” (GIL, 2022, p. 42).

A técnica de investigação a ser utilizada será a bibliográfica, que pode ser caracterizada como sendo “desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 2002, p. 44). Além

disso, uma das vantagens da pesquisa bibliográfica está na possibilidade de abranger um maior conjunto de fenômenos em comparação com a pesquisa direta, sendo tal vantagem fundamental “quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço” (GIL, 2022, p. 45).

Para Marconi e Lakatos (2003, p. 183), a técnica bibliográfica “não é mera repetição do que que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras”.

Como fontes bibliográficas da presente pesquisa, serão utilizados livros de leitura especializada, obras de referência, periódicos científicos, teses e dissertações. No que concerne à metodologia de avaliação da governança pública pelo TCU, serão utilizados documentos da própria instituição, como suas publicações, macrodados disponibilizados, questionários aplicados e relatórios.

Além disso, será fonte de análise a experiência profissional deste autor em uma autarquia federal, em que foi possível identificar que a organização havia obtido boa pontuação no levantamento de gestão e governança pelo TCU em um dos indicadores da temática de pessoas, tendo em vista a existência de instrumento de avaliação do desempenho. Entretanto, tal instrumento, na organização, não passava de mera formalidade, pois esperava-se que todos os avaliados recebessem pontuação máxima, sem nenhum critério, não refletindo efetivamente uma análise criteriosa.

### 3. GOVERNANÇA

Para compreender esse importante modelo - assim entendido pois, como será visto, prescreve um conjunto de medidas para organizações de variados tipos -, é essencial investigar suas origens no setor privado. Isso ocorre porque o problema central que deu origem aos princípios da governança no setor privado também está presente no setor público, embora com diferenças devido à natureza intrínseca de ambos os setores. Assim, ainda que os objetivos sejam diferentes, os processos compartilham semelhanças significativas. Ao longo da presente monografia, tal relação será melhor detalhada.

Após isso, será conceituado governança pública, utilizando como base contribuições de diversos autores e organizações, incluindo a perspectiva do TCU acerca da governança. Por fim, será explicado como tal modelo veio a ser incorporado no setor público brasileiro.

#### 3.1 SURGIMENTO NO SETOR PRIVADO

A governança corporativa, compreendida, em modo geral, como sistemas, mecanismos ou estruturas de poder que permitem a direção, monitoramento e controle de organizações para o alcance dos objetivos dos diversos atores envolvidos (FREITAS *et al.*, 2018), tem suas raízes na década de 1930, emergindo em um contexto de grandes transformações no capitalismo e nas organizações privadas. Esse período viu a formação de empresas em sociedades anônimas, a abertura de seu capital e o aumento significativo do número de investidores. Como resultado, essas empresas começaram a ter uma expansão notável, levando à dispersão do capital de controle. Tal processo acarretou na despersonalização da propriedade dessas grandes companhias, que viam passivos seus proprietários.

Berle e Means, em *The modern corporation and private property*, publicado no ano de 1932, foram os pioneiros na formulação do conceito de governança corporativa. Os autores abordaram três questões cruciais que deram origem ao campo da governança corporativa e continuam sendo fundamentais para a compreensão dessa área, sendo elas: (1) o distanciamento entre a propriedade e o controle das empresas; (2) a gestão das companhias por administradores em vez de proprietários e o conflito de interesses entre ambos; e (3) a inadequação das

formas tradicionais de controle e o objetivo fundamental das empresas, que é a maximização dos lucros (ANDRADE; ROSSETTI, 2009).

Na primeira questão, os autores apontam que, devido à dispersão do capital entre diversos acionistas, os proprietários das empresas perderam o controle direto sobre a gestão. Isso levou à separação entre a propriedade (dos acionistas) e o controle (dos gestores). Conforme afirmado por Andrade e Rossetti (2009, p. 71), “ao longo do século XX, os processos sucessórios, o avanço das sociedades anônimas de capital aberto e o desenvolvimento do mercado de capitais mudaram a estrutura de poder nas companhias”.

No segundo ponto, Berle e Means observaram que com o afastamento dos proprietários das empresas, principalmente no controle das operações cotidianas, a gestão passou a ser realizada por administradores profissionais. Tal fato trouxe consigo um desafio de grande importância: o potencial conflito de interesses entre os administradores e os acionistas. Os administradores, muitas vezes, podem buscar objetivos pessoais ou priorizar seus próprios interesses em detrimento dos acionistas, como a busca por salários e benefícios excessivamente generosos, decisões de investimento que visam a curto prazo para inflar o valor das ações temporariamente, deixando de lado uma gestão mais sustentável, ou mesmo práticas antiéticas que buscam maximizar os lucros pessoais dos administradores.

Segundo Andrade e Rossetti (2009, p.76):

Não se descarta por inteiro a hipótese de coincidirem os interesses dos proprietários e da administração [...]. Mas são tantas e tão dissimuláveis as oportunidades de ganhos pessoais por parte dos administradores que a convergência plena de interesse tende, provavelmente, a ser a hipótese menos frequente

Na última questão trazida pelos autores, é argumentado que à medida em que as empresas cresceram e se tornaram mais complexas, as formas tradicionais de controle dos proprietários sobre a gestão se tornaram inadequadas. Anteriormente, em empresas menores e mais simples, os proprietários podiam controlar diretamente as operações e tomar decisões importantes. No entanto, com o crescimento das sociedades anônimas e a dispersão do capital acionário, esse controle direto se tornou impraticável. Além disso, o objetivo clássico da maximização do lucro também foi questionado, na medida em que, apesar de os acionistas ainda esperarem que seus investimentos cresçam e gerem retornos financeiros sólidos, os objetivos dos gestores não proprietários podem ser distintos,

como, por exemplo, ganhos financeiros imediatos em detrimento de decisões sustentáveis a longo prazo.

Como pode-se depreender dos apontamentos levantados por Berle e Means, a dispersão do capital das empresas e a separação entre propriedade e gestão potencializaram a geração de conflitos nas grandes companhias.

Dessa forma, no ano de 1976, proposto por Jensen e Meckling, surge o conceito de relação de agência, para descrever a dinâmica principal-agente, resultado da separação entre propriedade e gestão. Conforme os autores, essa relação é caracterizada por um contrato no qual o(s) detentor(es) da propriedade (principal) emprega(m) um terceiro (agente) “para executar em seu nome um serviço que implique a delegação de algum poder de decisão ao agente” (JENSEN; MECKLING, 1976, p. 89). Ou seja, a gestão das companhias é exercida por administradores, que as conduzem em nome do(s) proprietário(s).

Nesse sentido, havendo assimetria de informações entre proprietários e gestores, como objetivos e motivações distintos, tem-se um conflito de agência, o que acaba por afetar os resultados organizacionais, levando a comportamentos que aumentam os custos para os acionistas e reduzem o valor da empresa, como o desperdício de recursos, investimentos ineficientes ou até mesmo fraudes corporativas.

Com base nesses entendimentos, tem-se que o problema central da governança corporativa é o conflito de agência, que pode ser traduzido como a falta de integração entre os diversos atores envolvidos, notadamente os proprietários e os administradores das empresas.

Entretanto, apesar de ser a razão central para o despertar da governança corporativa, sua propagação, com criação de padrões mundiais de governança, guarda estreita relação com três importantes marcos históricos, sendo esses o ativismo de Robert Monks, com obras publicadas a partir da década de 1990 até o início da década seguinte, que focou nos direitos dos acionistas e na mobilização desses para uma atuação mais ativa nas organizações, com base em valores como senso de justiça e conformidade legal; o relatório de Cadbury, publicado na Inglaterra em 1992 pelo *Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance*, com foco nos aspectos financeiros e nos papéis dos diversos grupos de interesse (acionistas, conselheiros, auditores e executivos), centrado nos valores de *accountability* (prestação de contas) e maior transparência; e os princípios da

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que ampliaram o entendimento da governança corporativa, atrelando tais práticas com o desenvolvimento econômico dos países (ANDRADE; ROSSETTI, 2009).

Soma-se também, como importantes contribuições para a governança corporativa, a publicação do *Internal Control – Integrated Framework*, pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO), em 1992, nos Estados Unidos; a aprovação da Lei Sarbanes-Oxley, em 2002, também nos Estados Unidos, que objetivava a melhoria dos mecanismos de controle das organizações, haja vista os escândalos envolvendo demonstrações contábeis fraudulentas ratificadas por empresas de auditorias no país, com impacto mundial; e a fundação da *European Corporate Governance Institute* (ECGI), na Europa, também no ano de 2002, com o propósito da promoção das boas práticas de governança (TCU, 2020).

No Brasil, a difusão das boas práticas de governança se deu a partir da fundação, em 1995, do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), uma organização sem fins lucrativos. A disseminação dessas boas práticas não teve foco apenas nas empresas privadas, “mas também a outros tipos de organizações, como terceiro setor, cooperativas, estatais, fundações e órgãos governamentais” (TCU, 2020, p. 28). Desde 1999, o IBGC publica o “Código das melhores práticas de governança corporativa”, estando, no ano de 2023, na sua 6ª edição.

Além disso, foi publicado no ano de 2001, pelas empresas McKinsey & Company e Korn/Ferry International, documento intitulado "Panorama de Governança Corporativa no Brasil". Esse relatório foi produto do primeiro levantamento abrangente de governança corporativa conduzido em conjunto com 74 empresas, tanto públicas quanto privadas, com receita anual superior a US\$ 250 milhões. O estudo revelou um claro interesse por parte dessas empresas em relação às práticas de governança corporativa, ao mesmo tempo em que identificou a existência de desafios e obstáculos significativos (TCU, 2020).

No sistema jurídico do Brasil, os principais marcos da governança corporativa são (TCU, 2020):

- Lei do Mercado de Valores Mobiliários (Lei Federal nº 6.385/1976);
- Lei das Sociedades Anônimas (Lei Federal nº 6.404/1976);
- Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal nº 8.078/1990);
- Lei Anticorrupção (Lei Federal nº 12.846/2013);

- Lei das Estatais (Lei Federal nº 13.303/2016).

Compreendidas as origens da governança no setor privado e sua propagação nas mais diversas organizações, torna-se fundamental investigar como tal modelo é entendido no âmbito do setor público.

### **3.2 GOVERNANÇA PÚBLICA**

Como mencionado, o conflito de agência - fruto da relação assimétrica entre principal-agente, em que há divergência de informações e interesses entre ambos - é o problema central ao qual a governança se propõe a solucionar. Logo, considerando que “as organizações públicas e as corporações têm como ponto em comum a separação entre a propriedade e a gestão” (PEREIRA, 2011, p. 124), esse conflito ocorre também no âmbito do setor público, mas com suas peculiaridades, atreladas à natureza própria desse setor.

Consequentemente, dada as devidas adaptações, os mecanismos da governança corporativa também podem estar presentes no setor público, pois de acordo com o IBGC, os princípios desse modelo “aplicam-se a qualquer tipo de organização, independentemente de porte, natureza jurídica ou estrutura de capital, formando o alicerce sobre o qual se desenvolve a boa governança” (IBGC, 2023, p. 18).

No que tange à relação de agência no setor público, verifica-se que os cidadãos, ou sociedade brasileira, assumem o papel de principal, haja vista que conforme o artigo 1º da Constituição Federal de 1988 (CF/88), “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Portanto, aqueles que, em suas funções institucionais, aplicam a estrutura do Estado brasileiro são considerados “agentes” da relação, tendo em vista que estão, invariavelmente, a serviço da população (TCU, 2020). Sendo assim, estão caracterizados como “agentes” os representantes eleitos, conselhos, autoridades máximas, dirigentes superiores e demais dirigentes, gerentes, entre outros.

Como se percebe, há grande variedade de atores na relação de agência no setor público, o que torna esse fenômeno extremamente complexo, sobretudo quando se analisa do ponto de vista da multiplicidade de principais, que ocorre devido às “ações do governo, por meio de sua administração direta ou indireta,

afetarem grande parte da sociedade” (PERES, 2007, p. 23). Logo, tal relação pode adotar inúmeras configurações, haja vista que a preocupação dos diversos grupos de interesse não se limita apenas aos resultados do governo.

Como exemplo, há os grupos de interesse que dão grande importância aos recursos e métodos empregados pelo governo para a sua produção, como fornecedores, que buscam influenciar os procedimentos de aquisições públicas, e os sindicatos de trabalhadores, que se concentram nas condições de trabalho (PERES, 2007).

Além disso, atores tidos como “agentes” podem assumir papel de “principal”. É o que ocorre com os representantes do Poder Legislativo, na medida em que esses possuem interesse na forma e resultado das políticas públicas empreendidas pelo governo, haja vista que têm como função a fiscalização das ações do Poder Executivo (PERES, 2007).

Essas emaranhadas relações propiciam um sem-número de possíveis conflitos, que podem afetar os princípios fundamentais que balizam a atuação estatal, como a legalidade, a moralidade, a eficiência, entre outros, mas acima de tudo o interesse público. Portanto, no âmbito do setor público, o conflito de agência pode ser percebido de formas diversas.

Para Bevir (2011), tal fenômeno, na esfera estatal, se desenvolve da seguinte maneira: os cidadãos, como seres racionais, visam a potencializar os benefícios de curto prazo, o que acaba por preferirem intervenções públicas de bem-estar que os contemplem. Enquanto isso, os agentes políticos, também seres racionais, visam a potencializar seu capital eleitoral, favorecendo o empreendimento de políticas públicas de benefício imediato aos cidadãos, impulsionando, assim, os votos obtidos desses eleitores<sup>1</sup> (BEVIR, 2011). Como resultado dessa relação, há o desfavorecimento prolongado dos imperativos econômicos, com relaxamento de medidas de responsabilidade fiscal, tendo em vista que “grupos de eleitores demandam mais e mais benefícios de bem-estar e políticos constantemente aprovam legislação de bem-estar em benefício desses eleitores” (BEVIR, 2011, p. 106).

Com o propósito de superar tais conflitos, que adotam formas variadas, e

---

<sup>1</sup> Importante ressaltar que sua análise está contextualizada no colapso do estado de bem-estar social, que teve início na década de 1970, decorrido da crise do petróleo, que dificultou muitos governos a manterem tal modelo vigente, haja vista os onerosos custos e o cenário de estagnação econômica (ABRUCIO, 1997).

garantir que os agentes ajam conforme os anseios da sociedade - a parte principal da relação -, de modo a conferir o interesse público como norte das ações do Estado, é que a governança pública, com enfoque no contexto próprio do setor público, é concebida.

Quanto a sua conceituação, não há entendimento universal acerca do que é governança pública, haja vista os diferentes contextos das organizações, tanto na sua configuração como nos grupos de interesse envolvidos. Dessa forma, torna-se pertinente apresentar algumas das principais definições.

Conforme o *World Bank* (WB), governança é a “maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento” (WORLD BANK, 1992, p. 1, tradução autoral).<sup>2</sup>

Já o *International Monetary Fund* (IMF) conceitua governança pública como o “processo pela qual as instituições públicas conduzem os assuntos públicos e gerem os recursos públicos” (IMF, 2007, p. 128, tradução autoral<sup>3</sup>). Além disso, o IMF (2007) assevera que uma boa governança está assentada na boa gestão de governo, de modo que sejam respeitados os regramentos legais, sem abusos ou corrupção.

Para o *International Federation of Accountants* (IFAC), governança no setor público “compreende os mecanismos implementados a garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados” (IFAC, 2014, p. 8, tradução autoral)<sup>4</sup>. Ainda segundo a instituição (IFAC, 2014), uma boa governança pública perpassa um conjunto de requisitos, quais sejam:

- Integridade, com forte compromisso com valores éticos e respeito às leis;
- Garantia de abertura para um engajamento abrangente e compreensivo das partes interessadas;
- Definição de resultados com benefícios sustentáveis economicamente, socialmente e ambientalmente;
- Determinação das intervenções necessárias ao alcance dos resultados pretendidos;
- Desenvolvimento da capacidade das entidades, incluindo seus líderes e

---

<sup>2</sup> Trecho original: “Governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development” (WORLD BANK, 1992, p.1).

<sup>3</sup> Trecho original: “Governance is the process by which public institutions conduct public affairs and manage public resources” (IMF, 2007, p. 128).

<sup>4</sup> Trecho original: “Governance comprises the arrangements put in place to ensure that the intended outcomes for stakeholders are defined and achieved” (IFAC, 2014, p.8).

demais pessoas que a compõem;

- Gestão dos riscos e do desempenho por meio de controles internos robustos e forte gestão das finanças públicas; e
- Implementação de boas práticas de transparência, monitoramento e auditoria para uma accountability eficaz.

Leonardo Secchi (2009) determina que a governança deve estar relacionada com o pluralismo, na medida em que os diversos atores tenham direito à participação na construção das políticas públicas. Logo, para o autor, sob a perspectiva das ciências políticas e da administração pública, a governança pública é entendida como um “modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas” (SECCHI, 2009, p. 358).

Pereira (2011) entende que a governança no setor público está sustentada pelos princípios da transparência, integridade e da responsabilidade, que também são sugeridos no âmbito da governança corporativa.

Na conceituação da governança pública, Martins e Marini (2014, p. 48-49) adicionam a dimensão valor público, podendo ser compreendida, em suma, como “percepções de satisfação e qualidade [...]” sendo “um elemento que confere direcionamento, mas também legitimidade à governança pública”. Logo, para os autores, a governança pública é o conjunto de atividades que geram valor público, por meio de capacidades e qualidades institucionais, colaboração entre atores públicos e privados, e melhoria do desempenho, que juntos compõem a Cadeia de Governança, conforme a figura 1.

FIGURA 1 - Cadeia de Governança



Fonte: Martins e Marini (2014, p. 44).

Já o IBGC (2023) vê a governança como um sistema formado por

princípios - notadamente a ética -, regras, estruturas e processos que possibilitam a direção e monitoramento das organizações, de modo que seja gerado valor sustentável às partes interessadas.

Com base no que fora aqui supracitado, verifica-se que determinadas palavras-chaves estão presentes com maior frequência nas conceituações acerca da governança pública, como recursos públicos, interesse público, partes interessadas (sendo compreendida a sociedade), gestão, resultados, responsabilização (*accountability*), integridade, entre outros.

Portanto, sem pretensão de esgotar os debates acerca de sua conceituação, haja vista que sua variedade está atrelada aos contextos diversos das organizações, em suma, pode-se delimitar governança pública como a gestão dos recursos públicos para o atendimento das necessidades da sociedade e do interesse público em geral, de modo transparente, íntegro e com ampla participação popular.

Ademais, é de fundamental importância compreender qual o significado adotado pelo TCU para governança pública, haja vista que tal conceituação serve como base para as avaliações empreendidas por aquela Corte de Contas.

### **3.3 GOVERNANÇA CONFORME O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Em referencial publicado no ano de 2020, o TCU discorreu acerca da governança pública, tendo como foco o contexto das organizações públicas e dos órgãos jurisdicionados ao Tribunal. Portanto, tal abordagem está inserida na perspectiva organizacional, haja vista que relaciona-se com as atividades intraorganizacionais e o desempenho das organizações. As demais perspectivas compreendem a de políticas públicas e a de centro de governo. A primeira trata do desempenho das intervenções públicas, como políticas e programas. Já a segunda diz respeito ao direcionamento que o governo dá à sociedade e sua legitimidade diante as partes interessadas (TCU, 2020).

Essa classificação, por perspectivas, foi um esforço do TCU, que devido à variedade conceitual, compilou, por fontes diversas, referenciais teóricos que dessem embasamento às atividades de controle externo da instituição e de seus jurisdicionados.

Tendo em vista que a avaliação da governança pública empreendida pelo TCU, objeto de estudo da presente pesquisa, está caracterizada pela valoração do

desempenho das organizações, como será visto, importa a esta monografia apenas o sentido de governança pública na perspectiva organizacional. Sendo assim, como definição do conceito de governança pública organizacional, o TCU entende ser “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” (TCU, 2020, p. 36).

Tal conceito vem sendo adotado pela instituição desde a primeira edição do Referencial, publicado em 2013. A relevância das contribuições do TCU pode ser notada no Decreto Federal nº 9.203 de 22 de novembro de 2017, que estabelece a política de governança na administração pública federal brasileira, ao ter adotado conceito semelhante ao estabelecido pelo Tribunal para governança no setor público.

Como princípios para a governança no setor público, o TCU (2020) elege:

- capacidade de resposta, que diz respeito à capacidade de atendimento eficiente e eficaz às demandas das partes interessadas;
- integridade, entendida como atuação conforme valores, princípios e normas éticas, de forma a conferir prioridade ao interesse público;
- transparência, caracterizada pela disponibilização de informações à sociedade, tanto de forma passiva como ativa;
- equidade e participação, compreendida como ao tratamento igualitário às partes interessadas;
- *accountability*, que se refere à prestação de contas e responsabilidade;
- confiabilidade, que se relaciona com a mitigação das incertezas da sociedade diante dos contextos econômico, social e político;
- e melhoria regulatória, entendida como desenvolvimento e avaliação de políticas e normativos, de forma transparente e com base em evidências.

Para uma boa governança, com alcance dos resultados esperados pela sociedade por meio de atuação legitimada perante as partes interessadas, o TCU estabelece que sejam implementados nas organizações públicas, por meio de setores de governança, instâncias administrativas, processos, instrumentos, fluxo de informações e comportamentos daqueles que atuam direta ou indiretamente na avaliação, direcionamento e monitoramento das organizações públicas.

Sendo assim, tal sistema compreende, conforme a figura 2, a atuação de um conjunto de instâncias de governança, sendo estas:

- Instâncias externas de governança, autônomas e independentes, que possuem a função de fiscalização, controle e regulação, tendo como exemplo o TCU e o Congresso Nacional;
- Instâncias externas de apoio à governança, que possuem o papel de fiscalizar, auditar e monitorar de forma independente, dando suporte às instâncias superiores de governança. Auditorias independentes e o controle social organizado são exemplos desse tipo de instância;
- Instâncias internas de governança, que estabelecem e avaliam estratégias e políticas internas, além de verificarem desempenho e conformidade dessas, tendo como exemplos conselhos de administração e a alta administração;
- Instâncias internas de apoio à governança, que fazem a gestão dos processos de governança, dos riscos e dos controles internos, comunicam partes interessadas (interna e externa), e reportam inconsistências à alta administração. Como exemplos há as auditorias internas, ouvidorias, conselhos fiscais, entre outros.

FIGURA 2 - Sistema de Governança em organizações públicas ou outros entes jurisdicionados ao TCU



Fonte: Tribunal de Contas da União (2020, p. 39).

Percebe-se que abaixo das instâncias de governança há as de gestão, sendo que os dirigentes, que atuam na gestão tática, coordenam os gerentes, que atuam na gestão operacional.

Para o bom funcionamento desse sistema, o TCU (2020) estabelece um conjunto de diretrizes, sendo alguns desses:

- definição formal e clara dos papéis das instâncias internas de governança;
- desempenho de processos decisórios assentados em princípios como a transparência, equidade, interesse público, baseado em evidências e orientado a riscos;
- a promoção de valores de integridade e comportamento exemplar; aprimoramento da capacidade de liderança das organizações;
- desenvolvimento das habilidades e capacidades de liderança dos que atuam nas organizações;
- apoio à inovação, de modo a superar ameaças, aproveitar oportunidades e gerar valor público;
- eficácia dos sistemas de gestão de riscos e controles internos; atendimento dos anseios das partes interessadas;
- simplificação administrativa e modernização na gestão pública;

No mais, é necessário investigar como a governança pública veio a ser adotada no setor público brasileiro.

### **3.4 GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO**

Sob o prisma da gestão pública, a governança pública pode ser compreendida como um novo modelo, diferente daqueles que estiveram em voga no aparato estatal, como o gerencialismo e a administração burocrática. Para Martins e Marini (2014, p. 43), isso se dá pelo tempo e contexto serem distintos, “marcados pelo pluralismo, complexidade, ambiguidade e fragmentação, diferentemente dos contextos da velha administração pública [...] e da nova gestão pública [...]”.

Há também quem acredite que a governança pública não seja necessariamente um novo modelo que se contrapõe aos anteriores, e sim que incrementa o que fora estabelecido no âmbito da gestão pública, potencializando os benefícios e mitigando os problemas dos modelos passados.

Fato é que a incorporação da governança na gestão pública se deu por uma sucessão de modelos, iniciando pela superação da administração burocrática, de Max Weber, que teve ampla notoriedade nas gestões públicas de diversos países no século XX.

Em *Economy and society: an outline of interpretive sociology*, publicado em 1922, Max Weber estabeleceu embasamento teórico para a burocracia, ao categorizar tipos de dominação, sendo um desses a dominação racional-legal - presente em organizações burocráticas -, que compreende o “poder que emana das normas, das instituições formais, e não do perfil carismático ou da tradição” (SECCHI, 2009, p. 351). Com base nessas proposições, foram definidas a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo como características da burocracia.

No Brasil, o modelo burocrático fora implementado em 1936, com a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), com o propósito de profissionalizar a gestão pública e suprimir a dinâmica patrimonialista existente, na qual se confundia o patrimônio público com o privado (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Inúmeras foram as críticas à burocracia, haja vista que suas características poderiam resultar em disfunções, como resistência a mudanças, falta de competitividade dentro das organizações, valorização dos processos sobre os resultados, entre outras. Logo, deveria ser pensado um modelo que resolvesse essas disfunções, de modo a conferir maior eficiência, eficácia, maior descentralização e fosse orientado ao serviço (SECCHI, 2009).

Em países como a Inglaterra, Austrália e Nova Zelândia, a resposta para a superação dos problemas da burocracia foi o gerencialismo, que pode ser caracterizado pela descentralização política e administrativa; menores níveis hierárquicos nas organizações; definição clara dos objetivos a serem atingidos, com indicadores para aferição dos resultados; controle dos resultados; administração voltada ao atendimento dos cidadãos, público-alvo das ações das organizações públicas (BRESSER-PEREIRA, 1998).

No caso brasileiro, o primeiro esforço de implementar o gerencialismo na gestão pública se deu pelo Decreto-Lei 200, de 1967, que organizou a Administração Indireta Federal, além de institucionalizar como princípios o planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle (BRASIL, 1967). Entretanto, tal medida foi ofuscada pelo cenário da época, como os problemas do regime militar e a crise econômica, que assolava o Brasil e o resto do mundo (SOARES, 2020).

A reforma gerencial no Brasil foi mais sucedida no ano de 1995, no

governo de Fernando Henrique Cardoso, quando foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), o qual lançou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que objetivava modernizar a gestão pública, controlar despesas, descentralizar a administração pública e adotar gestão com foco nos resultados (SOARES, 2020). Além disso, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998, a eficiência foi alçada como princípio da atuação estatal, indo ao encontro do que prescreve o modelo gerencial (BRASIL, 1998).

Para Kissler e Heidemann (2006), o gerencialismo possibilitou maior eficiência na atuação da Administração Pública, não obstante sua orientação ao mercado e a diminuição de postos de trabalho no setor público foram desfavoráveis aos cidadãos. Logo, essa insatisfação pavimentou o caminho para discussões acerca da governança pública.

Em seu Referencial, o TCU (2020, p. 31-32) compilou um conjunto de normativos presentes no plano jurídico brasileiro que estão orientados para o fortalecimento de boas práticas de governança pública, que confirmam a ascensão desse modelo no país, sendo esses:

**QUADRO 1 - Compilação dos normativos orientados para o fortalecimento da governança pública presentes no plano jurídico brasileiro**

	Normativo	Conteúdo
1	Decreto Federal nº 1.171/1994	Instituiu o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo federal.
2	Lei Federal nº 9.755/1998	Conhecida como a Lei das Contas Públicas, estabeleceu a obrigatoriedade a todos os entes federados de publicarem suas contas na <i>internet</i> .
3	Lei Federal Complementar nº 101/2001	Conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabeleceu um conjunto de regras para a gestão fiscal, sendo um importante marco para a boa administração das finanças públicas.

4	Decreto Federal nº 5.480/2005	Instituiu o Sistema de Correição no âmbito do Poder Executivo Federal.
5	Decreto Federal nº 5.378/2005	Estabeleceu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, mas foi revogado pelo Decreto 9.094/2017.
6	Decreto Federal nº 6.029/2007	Dispõe sobre o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal.
7	Decreto Federal nº 7.203/2010	Vedou a prática do nepotismo na administração pública federal.
8	Lei Federal nº 12.527/2011	Conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), instituiu procedimentos para permitir o acesso à informação por todos, sendo um normativo fundamental para a atuação transparente dos entes federativos.
9	Lei Federal nº 12.813/2013	Trata acerca do conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no Poder Executivo Federal.
10	Lei Federal nº 13.303/2016	Determinou medidas de governança no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
11	Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 01/2016	Disciplinou sobre os controles internos, gestão de riscos e governança no Poder Executivo Federal.
12	Lei Federal nº 13.460/2017 e sua regulamentação pelo Decreto Federal nº 9.094/2017	Conhecida como a Lei de Defesa do Usuário de Serviços Públicos, trata da participação, proteção e defesa daqueles que usufruem dos serviços prestados pelo Poder Público.
13	Decreto Federal nº 9.203/2017	Estabeleceu a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
14	Resoluções nº 308/2020 e nº 309/2020, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)	Tratam acerca das diretrizes para a atuação da auditoria interna do Poder Judiciário.

Fonte: Tribunal de Contas da União (2020, p. 31-32).

Nota-se que a governança pública é um modelo atual, que vem sendo adotado na gestão pública brasileira, e tem o TCU na função de verificador de sua

implementação. Mas antes de adentrar na avaliação empreendida pelo Tribunal, é necessário revisar seu percurso institucional.

## 4. O CONTEXTO INSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O presente capítulo objetiva apresentar o trajeto institucional do Tribunal de Contas da União, abordando desde seu princípio e organização, perpassando sua atuação no âmbito do controle externo.

### 4.1 ORIGEM

A criação do Tribunal de Contas da União data do século XIX, quando por meio do Decreto 966-A, do dia 07 de novembro de 1890, foi institucionalizado o Tribunal. Em seu surgimento, fora estabelecido ao TCU a missão “de examinar, revisar e julgar as operações decorrentes da receita e despesa da república” (TCU, 2022, p. 6). Ou seja, seu escopo de atuação estava concentrado no plano contábil, na medida em que se verificava a conformidade/legalidade das contas públicas.

Dois anos após sua criação, no dia 12 de dezembro de 1892, foi expedido o Decreto-Provisório 1.166, que delineou a organização desse Tribunal, conferindo sua composição por quatro membros, no qual três eram de escolha do presidente da república, sendo esses: o presidente, que seria o então Ministro e Secretário de Negócios da Fazenda; o vice-presidente, no qual seria o Inspetor-Geral; e o Contador-Geral do Tesouro. O quarto membro era o procurador-fiscal, e sua escolha se dava pelo próprio TCU, no qual cabia ao Inspetor-Geral o papel de propositura da nomeação.

Atualmente, o TCU é composto por nove ministros, sendo seis de escolha do Congresso Nacional e três de escolha do Presidente da República, e quatro ministros-substitutos, que são escolhidos por meio de concurso de provas e títulos. Os ministros de escolha do Presidente da República devem seguir a seguinte composição: um dentre os ministros-substitutos; um dentre os membros do Ministério Público junto ao TCU; e um de livre escolha, devendo ser aprovado pelo Senado Federal (TCU, 2022). Como órgão colegiado, as decisões são feitas em conjunto, seja pelo Plenário do TCU ou suas Câmaras.

Quanto à sua localização, a Corte de Contas instalou-se primeiramente no Rio de Janeiro, onde ficou de 1893 a 1961. Nesse período, ocupou, em tempos distintos, o prédio do Ministério da Fazenda e do Tesouro Nacional, o prédio do Instituto da Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), o Edifício

Andorinha e o Palácio da Fazenda. Com a criação da nova capital do país, Brasília, o TCU se transferiu para a localidade em 1961, tendo se instalado temporariamente na Esplanada dos Ministérios até o ano de 1965, quando foi inaugurado o Palácio do Tribunal de Contas.

A atual sede do TCU, situada próxima à Esplanada dos Ministérios, em Brasília, teve sua construção iniciada no ano de 1973, e em 1974 foi concluída a mudança da instituição para o prédio.

## 4.2 FUNÇÕES

O TCU possui como missão institucional o aprimoramento da administração pública em benefício da sociedade por meio do controle externo (TCU, 2022). Tal atribuição está assentada no artigo 71 da CF/88, o qual estabelece que “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 1988).

Como pode-se depreender do normativo supracitado, o controle externo é exercido pelo Poder Legislativo, sendo essa função endossada também pelos artigos 31 e 70 da Carta Magna. Dessa forma, o TCU é entendido como órgão auxiliar no exercício do controle externo pelo Legislativo.

Cabe destacar que tal relação não configura subordinação da Corte de Contas, é o que entende Moura e Castro (2005, p. 132), ao afirmar o que se segue:

Este controle só pode ser exercido em sua plenitude com o auxílio imprescindível dos Tribunais de Contas respectivos.  
Esse auxílio, entretanto, não é de subalternidade, mas de necessidade. Não há como exercer o controle externo, no Brasil, sem a indispensável participação das Cortes de Contas, que são órgãos tecnicamente preparados para essa atividade estatal.

Portanto, no âmbito do controle externo, ainda conforme o artigo 71 da Constituição, em seus incisos, algumas das competências do TCU são apreciar a prestação de contas anual do Presidente da República; julgar as contas de administradores e de qualquer que seja responsável por algum recurso público, no âmbito da administração direta e indireta; apreciar os atos de promoção de pessoal, quanto a sua legalidade; fiscalizar a aplicação de recursos repassados pela União; entre outros (BRASIL, 1988).

No âmbito do controle social, o TCU, conforme o artigo 74, § 2º, da CF/88, pode atuar no recebimento e apuração de denúncias de irregularidades ou

ilegalidades advindas de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato (BRASIL, 1988).

Por fim, de acordo com o § 1º do artigo 72, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, o Tribunal de Contas da União se pronunciará conclusivamente acerca de despesas executadas sem autorização. Já no parágrafo único do artigo 161, a Corte de Contas efetuará o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, fiscalizando o repasse desses recursos (BRASIL, 1988).

Em suma, as funções do Tribunal são categorizadas da seguinte maneira (TCU, 2022):

- Fiscalizadora, tendo em vista que compete a fiscalização e apreciação de atos, conforme o estabelecido na CF/88;
- Consultiva, pois emite pareceres;
- Informativa, quando disponibiliza informações ao Congresso Nacional e Ministério Público;
- Judicante, pois julga contas;
- Sancionadora, porque tem a função de aplicar penalidades;
- Corretiva, ao sustar atos, por exemplo;
- Normativa, quando publica normativos;
- Ouvidoria, na medida em que recebe e apura denúncias.

Perpassado seu percurso institucional, cumpre compreender como é empreendida a avaliação da governança pelo TCU.

## 5. AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

No ano de 2007, o TCU iniciou uma série de levantamentos em temas como tecnologia da informação, pessoas, contratações e governança pública organizacional, totalizando, até o ano de 2016, nove levantamentos. Em 2017, a avaliação da adoção dos mecanismos de gestão e governança nas organizações públicas recebeu mudanças, haja vista que o TCU agregou essas temáticas em um só levantamento, tendo adicionado a dimensão de governança e gestão orçamentária em 2019.

O levantamento do perfil integrado de governança organizacional e gestão públicas possui como escopo as organizações da administração pública direta e indireta, ou seja, órgãos públicos, autarquias (incluindo os conselhos profissionais), sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações e serviços sociais autônomos.

Para a avaliação, são utilizados os seguintes índices: índice de governança pública organizacional (iGovPub); índice de gestão de pessoas (iGestPessoas); índice de gestão de TI (iGestTI); índice de gestão de contratações (iGestContrat); e índice de gestão orçamentária (iGestOrcament), que agregados compõem o índice integrado de governança e gestão públicas (iGG).

A primeira avaliação integrada ocorreu no ano de 2017, contemplando instituições da administração pública no âmbito federal. Os levantamentos posteriores, realizados nos anos de 2018 e 2021, contaram também com órgãos e entidades da administração pública federal, e tiveram evoluções metodológicas e conceituais. Importa ressaltar que será analisada a metodologia mais atual, compreendida a do ano de 2021.

Os indicadores que compõem o perfil integrado de governança organizacional e gestão públicas são coletados por meio de questionários, sendo respondidos pelas próprias organizações público-alvo da avaliação, por meio de seus interlocutores.

O interlocutor é uma pessoa escolhida pela autoridade máxima da organização para atuar como ponto de contato com o TCU durante a avaliação, de modo a facilitar a comunicação entre a equipe responsável pelo levantamento e a organização avaliada. O interlocutor recebe e encaminha informações, além de lidar diretamente com solicitações da equipe, permitindo uma comunicação eficiente, sem

dependem exclusivamente da autoridade máxima.

Embora, normalmente, a auditoria interna seja designada para esse papel, em alguns casos, a autoridade máxima pode designar o setor específico que está sendo avaliado, e em alguns casos, o setor de planejamento é considerado o mais adequado, especialmente quando lida frequentemente com outros setores da organização.

A indicação de interlocutores deve ser restrita a servidores ou empregados públicos, uma vez que o questionário aborda assuntos de natureza estratégica para a organização.

A disponibilização do questionário para os respondentes se dá em meio eletrônico, por um dado período de tempo, logo, o questionário aqui utilizado para análise é em formato DOC.

## **5.1 QUESTIONÁRIO APLICADO NA AVALIAÇÃO**

O questionário aplicado no ano de 2021 contou, ao todo, com 114 questões, podendo ser divididas nas seguintes temáticas:

- 1000 - Capacidade em liderança;
- 2000 - Capacidade em estratégia;
- 3000 - Capacidade em controle;
- 4100 - Gestão de pessoas;
- 4200 - Gestão de tecnologia da informação e da segurança da informação;
- 4300 - Gestão de contratações;
- 4400 - Gestão orçamentária.

Esses temas agrupam questões que foram elaboradas de modo a identificar o nível de adoção das práticas de governança e gestão estabelecidas no Referencial de Governança Pública publicado pelo TCU, conforme apresentado nas figuras 3 e 4:

FIGURA 3 - Práticas de governança



Fonte: Tribunal de Contas da União (2021, p. 7).

FIGURA 4 - Práticas de gestão



Fonte: Tribunal de Contas da União (2021, p. 8).

As perguntas possuem a seguinte escala gradativa: “não adota”; “há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la”; “não se aplica”; “adota em menor parte”; “adota parcialmente”; e “adota em maior parte ou totalmente”. Selecionando a resposta “não se aplica”, são abertas novas opções, de modo a detalhar melhor a resposta, que deve ser acompanhada de uma justificativa em texto livre. Já nas

opções “adota parcialmente” e “adota em maior parte ou totalmente”, são abertos os espaços de justificativa em texto livre, de modo a comprovar o nível de adoção.

Além disso, em complemento obrigatório à pergunta principal, há um campo adicional com novas perguntas, chamadas de questões Tipo X, que são do tipo binário “sim-não”, e são disponibilizadas nas respostas “adota parcialmente” e “adota em grande parte ou totalmente”. As questões Tipo X estão presentes em 104 questões, e possuem como propósito explicitar de forma mais detalhada a adoção da prática avaliada. Na figura 5, é possível visualizar um exemplo da configuração dessas perguntas adotadas no questionário.

## FIGURA 5 - Pergunta 3111 do questionário do Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Públicas de 2021

### 3100. Controle

#### 3110. Promover a transparência

##### 3111. Transparência ativa e passiva são asseguradas às partes interessadas

- Não adota
- Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo
- Adota em menor parte
- Adota parcialmente
  - Indique quais as evidências dessa adoção:
- Adota em maior parte ou totalmente
  - Indique quais as evidências dessa adoção:
- Não se aplica
  - Não se aplica porque há lei e/ou norma, externa à organização, que impede a implementação desta prática.
    - Indique que leis e/ou normas são essas:
  - Não se aplica porque há estudos que demonstram que o custo de implementar este controle é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação.
    - Identifique esses estudos:
  - Não se aplica por outras razões.
    - Explique que razões são essas:

Visando explicitar melhor o grau de adoção do controle, marque abaixo uma ou mais opções que majoritariamente caracterizam sua organização:

- a) diretrizes (incluídos critérios e limites) para acesso à informação estão definidos
- b) há canal(is) de comunicação para solicitação de acesso a informações por meio eletrônico
- c) há canal(is) para o acompanhamento, em meio eletrônico, das solicitações de acesso realizadas
- d) a organização dispõe de controle de qualidade das informações prestadas (confiabilidade, integridade, tempestividade, atualização)
- e) a satisfação das partes interessadas com as informações disponibilizadas pela organização em sítios oficiais na internet é avaliada
- f) a organização publica a agenda de compromissos públicos dos membros da alta administração e do conselho ou colegiado superior

? Para esclarecimentos nesta questão, consulte, no glossário, os seguintes verbetes: Alta Administração; Conselho ou Colegiado Superior / instância superior; Diretriz; Informação; Partes interessadas; Transparência; Transparência ativa; Transparência passiva.

Fonte: Tribunal de Contas da União (2021).

Às opções das perguntas, são adotadas faixas de porcentagem de adoção da prática em questão, para melhor orientar o respondente na escolha do item. Tal medida foi inspirada na norma ABNT ISO/IEC 15504-2/2088, que está atualmente cancelada (TCU, 2021). Sendo assim, as faixas utilizadas são:

- “Não adota” → 0% de adoção;
- “Adota em menor parte” → acima de 0% e menos de 15% de adoção;
- “Adota parcialmente” → entre 15% e menos de 85% de adoção;
- “Adota em maior parte ou totalmente” → acima de 85% de adoção.

A escolha de uma faixa ampla para a opção “adota parcialmente”, de 15% a 85%, justifica-se pelo fato de que maior detalhamento a essa faixa prejudicaria a decisão dos respondentes, induzindo a uma medição de adoção demasiadamente custosa.

## 5.2 ANÁLISE DOS DADOS DO QUESTIONÁRIO

Aplicado o questionário, as respostas das questões são convertidas em valores numéricos de 0 a 1, conforme a seguinte relação:

FIGURA 6 - Atribuição de valores numéricos às categorias das respostas

0	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não adota</li> <li>• Não se aplica (risco não tratado)</li> </ul>
0,05	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la</li> </ul>
0,15	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adota em menor parte</li> </ul>
0,5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adota parcialmente</li> </ul>
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adota em grande parte ou totalmente</li> <li>• Não se aplica (risco tratado)</li> </ul>

Fonte: Tribunal de Contas da União (2021, p. 21).

Como pode ser verificado na figura 6<sup>5</sup>, a opção “não se aplica” está presente em mais de um valor, de acordo com a categorização de risco não tratado ou risco tratado. Isso se dá pela qualidade da justificativa dada pelo respondente à opção “não se aplica”, que pode equipará-la às opções “não adota”, “adota em menor parte”, “adota parcialmente” ou “adota em maior parte ou totalmente”. Dessa forma, caso a justificativa seja inconsistente, “Não se aplica” poderá ser equiparado ao valor de 0, pois é entendido que a organização está exposta ao risco ao qual a prática pretende atenuar. Enquanto isso, justificativas consistentes podem equiparar a opção ao valor de 1, caso seja entendido que o risco está adequadamente controlado, dada a não necessidade ou impedimento em adotar a prática em

<sup>5</sup> Apesar da figura apresentar a opção “não se aplica” equivalente apenas às opções “não adota” e “adota em grande parte ou totalmente”, o documento de explicação da metodologia do levantamento do perfil integrado de governança organizacional e gestão públicas, disponibilizado pelo TCU, indica que “não se aplica” pode se equiparar também às opções “adota em menor parte” e “adota parcialmente”.

questão, como por proibição legal. Caso a justificativa seja inconsistente por má interpretação da escala das respostas pelo respondente, a questão pode ser equiparada em “adota em menor parte”, “adota parcialmente” ou “adota em maior parte ou totalmente”, de acordo com o que foi declarado.

As questões Tipo X, disponíveis nos casos das respostas “adota parcialmente” ou “adota em maior parte ou totalmente”, podem influenciar na pontuação, de modo que o seu não preenchimento ocasiona em desconto na nota final, limitado ao patamar da resposta “adota em menor parte”, haja vista que tal opção possui a maior pontuação sem a necessidade do preenchimento das questões Tipo X.

Portanto, respostas de valor 1 podem ser descontadas em um intervalo de 0 a 0,85 pontos, sendo 0 no caso de todas as questões Tipo X serem respondidas, e 0,85 quando nenhuma for respondida. As respostas de valor 0,5 podem ser descontadas de 0 a 0,35, no qual 0 se dá quando todas do Tipo X são respondidas, e 0,35 quando nenhuma dessas é respondida. Por fim, as alternativas de valor 0,15, 0,05 e 0 não sofrem o desconto, haja vista que não é exigido, aos respondentes, o preenchimento das questões Tipo X.

Atribuídas as notas às questões, as respostas são classificadas nos seguintes “estágios de capacidade”:

- Inexpressivo - neste estágio estão as respostas “não adota” e “há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la”, dada que denotam inexistência da prática em questão;
- Iniciando - aqui estão as respostas “adota em menor parte”;
- Intermediário - as respostas “adota parcialmente” estão classificadas neste estágio;
- Aprimorado - aqui, estão as respostas “adota em maior parte ou totalmente”.

Tais estágios podem ser alocados em três categorias, de acordo com os limites de valores estabelecidos para cada, sendo a categoria inicial, de cor avermelhada, compreendida com valores entre 0 a 39,99%; a categoria intermediária, de cor laranja, possui limite mínimo de 40% e máximo de 70%; e a categoria aprimorada, de cor verde, possui limite compreendido entre 70,01% a 100%. Tal relação está ilustrada pela figura 7:

FIGURA 7 - Categorização de respostas



Fonte: Tribunal de Contas da União (2021, p. 24).

É relevante destacar que o iGG é calculado seguindo a abordagem do TCU, a qual se fundamenta em controles internos identificados como fundamentais para mitigar riscos comuns em organizações do setor público. Esses controles compõem um conjunto mínimo que esse Tribunal avalia como adequado para gerenciar os riscos inerentes às organizações públicas.

### 5.3 DISPONIBILIZAÇÃO DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

Após a realização da avaliação e organização das informações, é disponibilizada no sítio eletrônico do TCU a tabela dinâmica dos dados brutos, em arquivo formato excel, que contém os indicadores e as respostas das organizações respondentes convertidas em valores numéricos, tanto para as questões principais quanto para as questões Tipo X, conforme exemplo na figura 8.

FIGURA 8 - Planilha de dados brutos do Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Públicas de 2021 convertidos em valores numéricos

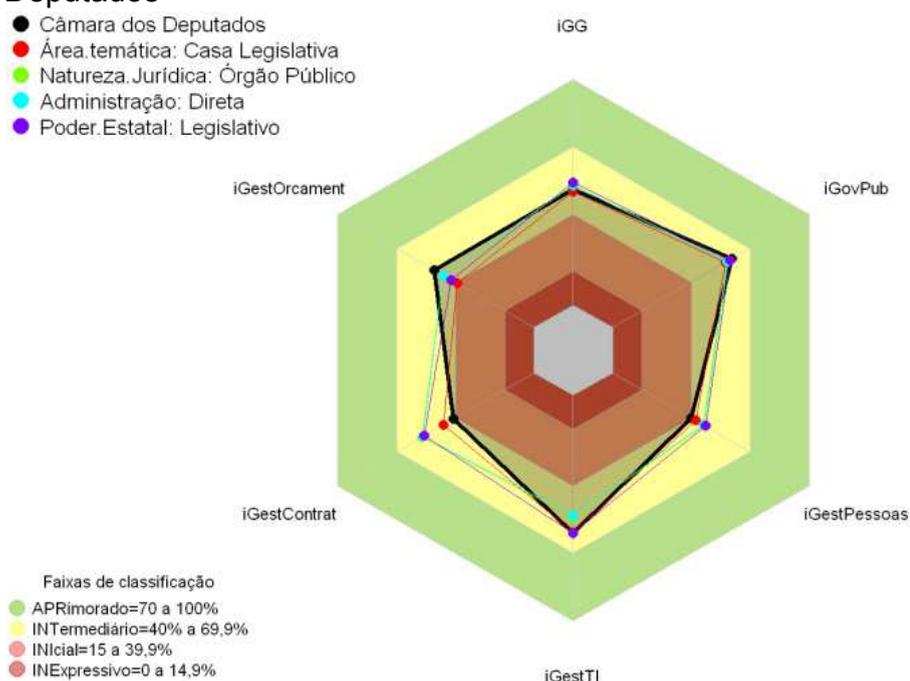
resp_nome	Administração	Poder.Estatal	3111A	3111B	3111C	3111D	3111E	3111F	3111X	3111Z
Câmara dos Deputados	Direta	Legislativo	1	1	1	1	0	1	0,833	1
Senado Federal	Direta	Legislativo	1	1	1	1	0	0	0,667	1

Fonte: Tribunal de Contas da União (2021).

Além disso, são disponibilizadas a tabela de respostas brutas, que traz a relação das respostas e justificativas para cada pergunta do questionário, e a tabela de legenda de indicadores, com informações diversas, como os agregadores que compõem cada indicador, temática, etc.

Todos esses dados são organizados também em relatórios individuais de cada organização avaliada, disponíveis no portal do TCU na *internet*, contendo gráficos acerca dos indicadores, comparando a instituição respondente com as demais, principalmente com aquelas que possuem similaridades organizacionais, como ilustrado na figura 9.

FIGURA 9 - Relatório individual do índice integrado de governança e gestão públicas de 2021 da Câmara dos Deputados

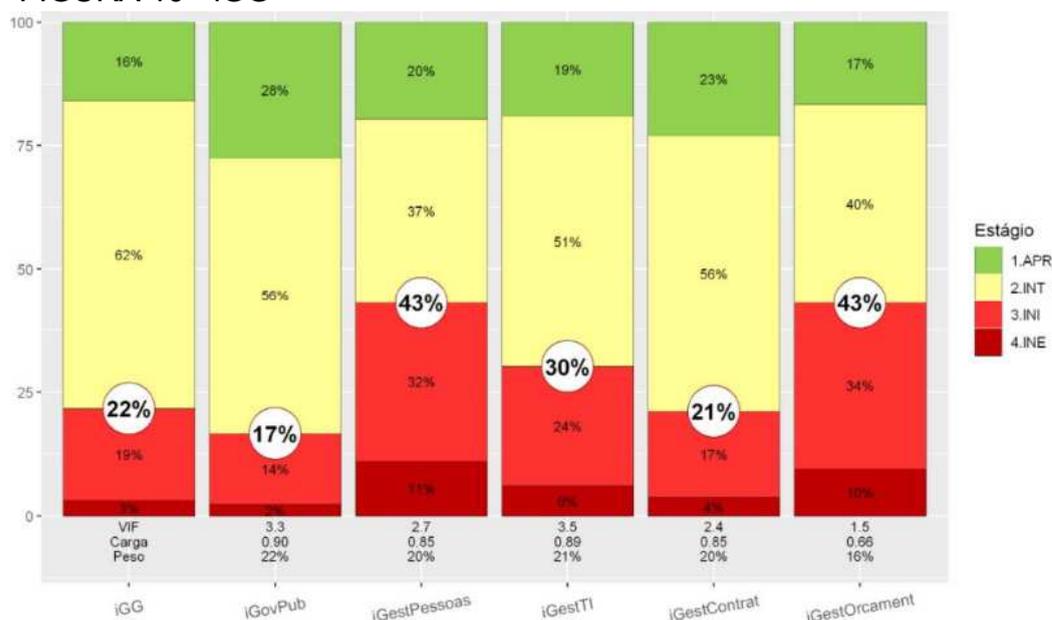


Fonte: Tribunal de Contas da União (2021, p. 4).

Como se pode ver, no exemplo acima, os resultados dos indicadores da Câmara dos Deputados são comparados por área temática, natureza jurídica, tipo de administração e tipo de poder estatal.

No que tange aos resultados gerais, o TCU disponibiliza, também em seu *site*, relatório consolidador, contendo dados que abrangem todos os respondentes. Logo, com base no relatório consolidado do perfil integrado de governança organizacional e gestão públicas do ano de 2021, é possível verificar o panorama da adoção das práticas de gestão e governança no setor público brasileiro, que tem, conforme a figura 10, a grande maioria das organizações avaliadas localizadas no nível intermediário no iGG, sendo 62%, e apenas 16% no nível aprimorado. Já nos agregadores, o indicador com melhor resultado é o iGovPub, enquanto os piores são o iGestPessoas e o iGestOrcament.

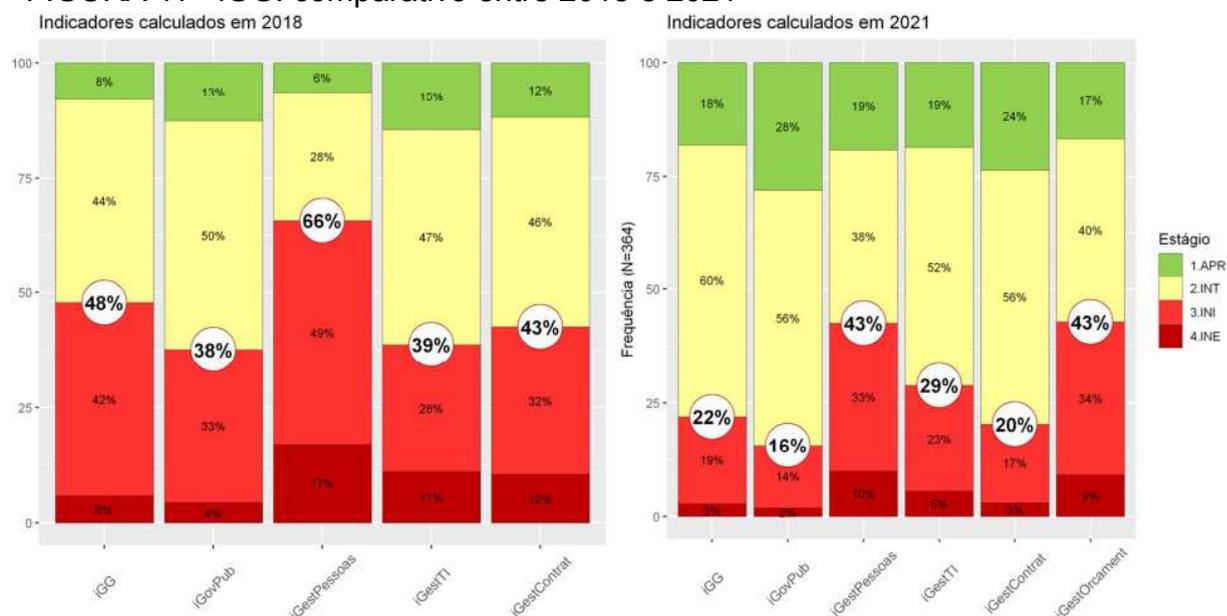
FIGURA 10 - iGG



Fonte: Tribunal de Contas da União (2021, p. 18)

Quando se analisa as avaliações de anos anteriores, como 2018, percebe-se que houve evolução nos indicadores do ano de 2021.

FIGURA 11 - iGG: comparativo entre 2018 e 2021



Fonte: Tribunal de Contas da União (2021, p. 19).

Como se vê, no iGG do ano de 2021, houve diminuição na proporção de organizações no nível inicial e aumento nos níveis intermediário e aprimorado. Como explicação a esse fato, o TCU aponta o esforço das organizações públicas na implementação das boas práticas de gestão e governança e do esforço da Corte de Contas de promover a temática. Além disso, no ano de 2021, foi adicionado o

iGestOrcament na avaliação.

#### **5.4 MUDANÇAS METODOLÓGICAS**

No dia 25 de julho de 2023, o Tribunal de Contas da União anunciou importantes mudanças na sua metodologia de avaliação, visando a inclusão das dimensões de responsabilidade ambiental e sustentabilidade. Essas dimensões serão incorporadas às já avaliadas perspectivas de gestão e governança, resultando na transformação do atual iGG em um novo índice denominado iESGo, que se refere a *Environmental, Social and Governance* (ESG). A implementação desse novo índice está programada para ocorrer a partir do primeiro trimestre de 2024.

A origem dessa nova metodologia remonta ao Acórdão 1.205/2023-Plenário (BRASIL, 2023), que foi emitido durante a sessão realizada em 14 de junho do mesmo ano. A elaboração do iESGo será uma tarefa conjunta, envolvendo diversas unidades internas do TCU, notadamente a Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), a Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal), a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) e a Secretaria de Controle Externo de Desenvolvimento Sustentável (SecexDesenvolvimento). Além disso, contribuintes externos e instituições parceiras do TCU também estarão envolvidos no processo de elaboração do iESGo.

Essa iniciativa reflete o compromisso do TCU em promover a responsabilidade ambiental, a sustentabilidade e a boa governança nas organizações.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como apresentado, dado ao conflito de agência, ocasionado pelo fenômeno do distanciamento entre a propriedade e a gestão das empresas, surge o modelo de governança no setor privado, conferindo maior centralidade a princípios como transparência, responsabilização e legalidade na administração das organizações, de modo que os anseios das diversas partes interessadas sejam contempladas, notadamente dos acionistas.

No âmbito do setor público, a problemática do conflito de agência também pode ser percebida, na qual os cidadãos são o principal grupo interessado nos resultados do Estado. No aparato estatal, a incorporação das práticas de governança se deu por uma sucessão de modelos, em superação à administração burocrática e ao gerencialismo.

Dessa forma, a governança pública está relacionada com a maneira pela qual os recursos públicos são geridos para o atendimento das necessidades da sociedade e do interesse público em geral, de modo transparente, íntegro e com ampla participação popular.

Dada a importância desse modelo, o TCU vem avaliando o grau de implementação dos mecanismos de gestão e governança no setor público brasileiro, contando com avaliações realizadas nos anos de 2014, 2017, 2018 e 2021. A metodologia empregada é abrangente, contemplando temáticas de liderança, estratégia e controle, compreendidos aspectos de governança, e temáticas de pessoas, tecnologia da informação, contratações e orçamentos, compreendidos aspectos de gestão.

Outra qualidade desse método de avaliação é a forma como são compostas as perguntas presentes no questionário, que possuem a necessidade de justificção em texto livre para as respostas escolhidas, de modo a comprovar o que se está afirmando. Soma-se, para além das perguntas principais, questões adicionais, chamadas de Tipo X, que permitem definir a coerência das opções escolhidas na pergunta principal, podendo influenciar na nota final da questão. Isso confere maior segurança ao questionário, aproximando as escolhas dos respondentes à realidade de fato.

Embora a metodologia de avaliação da governança pelo TCU tenha suas virtudes, apresenta algumas limitações significativas. Uma dessas, apontada pela

própria Corte de Contas em orientações para interpretação e utilização dos indicadores, é o cálculo do iGG com base em um conjunto mínimo de controles internos considerados pelo TCU como suficientes para mitigar riscos comuns em organizações públicas. É relevante notar que, devido a essa abordagem, uma organização com um iGG de 0,50 pode estar em uma posição mais favorável do que outra com um iGG de 0,70, desde que a primeira esteja menos exposta a riscos. Isso destaca a importância de levar em consideração não apenas a pontuação do iGG, mas também o nível de exposição ao risco ao avaliar a governança organizacional, além de denotar a inviabilidade de comparar organizações de forma direta apenas com base no iGG.

Outro ponto relevante quanto a limitação do método de avaliação pelo TCU, com base na experiência profissional supracitada na exposição da metodologia desta monografia, reside no fato de ser valorado, muitas vezes, apenas a indicação da prática, sem levar em consideração a sua efetividade, no sentido de se desdobrar para além da sua mera existência.

Certamente há a necessidade de se averiguar a viabilidade da resolução dessas limitações, pois caso demande demasiadamente, poderá impossibilitar o empreendimento de futuras avaliações pelo TCU. Ademais, essas ponderações são cruciais para se obter maior criteriedade na análise do panorama da governança nas organizações públicas.

Com relação ao nível de adoção das práticas de gestão e governança no ano de 2021, utilizando como base o iGG, verificou-se que a maioria das organizações públicas, na proporção de 62%, estão no patamar intermediário, enquanto 22% estão no nível inicial ou inexpressivo, e apenas 16% se encontram no patamar aprimorado. Tal cenário denota baixa aderência das organizações avaliadas às práticas de gestão e governança apregoadas pelo TCU.

Ainda assim, em comparação com o ano de 2018, foi possível perceber evolução nos indicadores que compõem o levantamento. Portanto, tendo em vista que são recentes, na história brasileira, os esforços para realização desses levantamentos, principalmente de forma integrada, e, conseqüentemente, o incentivo à adoção das práticas de gestão e governança recomendadas pelo TCU para as organizações públicas, espera-se que a tendência seja de melhora nos resultados de avaliações futuras.

Como mencionado, estão previstas mudanças na metodologia de

avaliação da governança, programadas para serem efetivadas a partir do primeiro trimestre de 2024, em que serão adicionadas as dimensões ambiental e social, o que deixa claro a preocupação com a implementação desses aspectos no setor público brasileiro, de modo que o funcionamento das instituições públicas se dê de forma transparente, eficiente, eficaz e ambientalmente responsável, integrando os anseios dos diversos grupos de interesse, em grande medida os cidadãos. Como expectativas à nova metodologia, espera-se que a natureza transdisciplinar da sustentabilidade possa realçar em cada uma das dimensões já avaliadas, de modo que a sustentabilidade não seja apenas um bloco separado.

Por fim, a consecução desta monografia é resultado de um árduo caminho percorrido pelo autor no curso de Gestão de Políticas Públicas na Universidade Federal do Ceará, em que teve como inspiração para a escolha desta temática a experiência profissional em uma autarquia federal, avaliada no levantamento realizado pelo TCU. Para o campo de públicas, o tema aqui abordado é importante pela atualidade e relevância de se compreender a governança e a metodologia mais recente para sua aferição nas organizações públicas, de modo que o desempenho dessas seja cada vez melhor, logrando maior efetividade nas políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, 1997. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/556>. Acesso em: 16 out. 2023.

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. **Governança corporativa: Fundamentos, Desenvolvimento e Tendências**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

BERLE, Adolf; MEANS, Gardiner. **The modern corporation and private property**. London; New York: Macmillan, 1932.

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, [S. l.], v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/YkZsZbDQpz94zmpNdrRWwyt/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 set. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1205/2023 - Plenário. Relator: Vital do Rêgo. Brasília, DF, 14 jun. 2023. Pesquisa Integrada TCU. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1205%2520ANOACORDAO%253A2023%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520INT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1205%2520ANOACORDAO%253A2023%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520INT%2520desc/0). Acesso em: 30 out. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], ano 49, n. 1, p. 5-42, jan./mar. 1998. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/360>. Acesso em: 16 out. 2023.

FREITAS, George Alberto de. *et al.* Governança Corporativa e Desempenho dos Bancos Listados na B3 em Ambiente de Crise Econômica. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 21, n. 1, p. 100-119, jan./abr. 2018. Disponível em: [http://dx.doi.org/10.21714/1984-3925\\_2018v21n1a6](http://dx.doi.org/10.21714/1984-3925_2018v21n1a6). Acesso em: 18 set. 2023.

FREITAS, Verivaldo Alves de; SILVA, Francisco Edson Rodrigues da. Administração pública e governança: uma discussão teórica. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 20, n. 1, p. 354-379, jan. 2022. Semestral. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/751>. Acesso em: 04 set. 2023.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 6. ed. São Paulo: IBGC, 2023.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS; CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY. **International Framework: Good Governance in the Public Sector**. [S. l.]: IFAC: IBGC, 2014.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Manual on Fiscal Transparency**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2007. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf>. Acesso em: 25 set. 2023.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H.. Teoria da firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 48, n. 2, p. 87-125, abr./jun. 2008.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G.. Governança pública: o novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, mai./jun. 2006.

MAGALHÃES, Renata Silva Pugas. **Governança em organizações públicas - desafios para entender os fatores críticos de sucesso: o caso do Tribunal de Contas da União**. 2011. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-em-organizacoes-publicas-desafios-para-entender-os-fatores-criticos-de-sucesso-o-caso-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm>. Acesso em: 23 out. 2023

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, Brasília, ano 46, n. 130, p. 42-53, mai./ago. 2014 Quadrimestral. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/8>. Acesso em: 25 set. 2023.

MOURA e CASTRO, Flávio R. X. de. Visão sistêmica das leis orgânicas dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios do Brasil. In: SOUSA, José Alfredo de. *et al.* **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 131-162.

PEREIRA, Romilson Rodrigues. Governança no Setor Público - origem, teorias, modalidades e aplicações. **Revista do TCU**, Brasília, ano 43, n. 122, p. 120-131, set./dez. 2011. Quadrimestral. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/9>. Acesso em: 25 set. 2023.

PERES, Ursula Dias. Custos de Transação e Estrutura de Governança no Setor Público. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, São Paulo, v. 9, n. 24, p. 15-30, maio./ago. 2007. Disponível em: <https://rbgn.fecap.br/RBGN/article/view/81/203>. Acesso em: 25 set. 2023.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SILVEIRA, Denise Tolfo; CÓRDOVA, Fernanda Peixoto. A PESQUISA CIENTÍFICA. In: GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). **Métodos de pesquisa**. Rio Grande do Sul: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009. p. 1-120. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2023.

SOARES, Maria de Nazaré Moraes. **Evolução e características da Administração Pública no Brasil**. 13 mar. 2020. Apresentação do PowerPoint.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 70, n. 4, p. 519-550, out./dez. 2019. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089>. Acesso em: 25 set. 2023.

THE WORLD BANK. **Governance and Development**. Washington, D.C.: The World Bank, 1992. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em: 25 set. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acompanhamento do perfil de governança organizacional e gestão públicas: Perguntas Frequentes**. ver. 5. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado - SecexAdministração, 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/levantamento-de-governanca.htm>. Acesso em: 30 out. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Conhecendo o Tribunal**. 8. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Legenda de indicadores iGG 2021**. Brasília, 2021. Planilha com descrição dos indicadores de Gestão Governamental do ano de 2021 e 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/levantamento-de-governanca.htm>. Acesso em: 30 out. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Levantamento de Governança e Gestão Públicas 2021 - Relatório individual da autoavaliação de: Câmara dos Deputados**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado - SecexAdministração, 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/levantamento-de-governanca.htm>. Acesso em: 30 out. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Orientações para Interpretar e Utilizar os indicadores de Governança e Gestão**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado - SecexAdministração, 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/levantamento-de-governanca.htm>. Acesso em: 30 out. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Perfil Integrado de Governança Organizacional e Gestão Públicas - 2021**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado - SecexAdministração, 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/levantamento-de-governanca.htm>. Acesso em: 30 out. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Questionário 2021**. Brasília, 2021. Questionário utilizado para o Levantamento de Governança e Gestão Públicas de 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/levantamento-de-governanca.htm>. Acesso em: 30 out. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU/Tribunal de Contas da União**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relação das organizações respondentes 2021**. Brasília, 2021. Planilha com a relação das organizações respondentes do questionário de Levantamento de Governança e Gestão Públicas de 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/levantamento-de-governanca.htm>. Acesso em: 30 out. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Tabela de respostas brutas**. Brasília, 2021. Planilha com as respostas brutas das organizações respondentes do questionário de Levantamento de Governança e Gestão Públicas de 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/levantamento-de-governanca.htm>. Acesso em: 30 out. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Tabela dinâmica iGG 2021**. Brasília, 2021. Planilha com as respostas convertidas em valores números dos respondentes do questionário de Levantamento de Governança e Gestão Públicas de 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/levantamento-de-governanca.htm>. Acesso em: 30 out. 2023.

WEBER, Max. **Economy and society: an outline of interpretive sociology**. Berkeley: University of California Press, 1978.