



UnB

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB

FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E
GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (FACE)

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (PPGA)

Alex Fabiane Teixeira

**RESULTADO FISCAL DOS MUNICÍPIOS PARTICIPANTES DE
CONSÓRCIOS: UMA ANÁLISE SOBRE A INFLUÊNCIA DA GOVERNANÇA
NAS CORTES DE CONTAS.**

BRASÍLIA-DF

2019

ALEX FABIANE TEIXEIRA

**RESULTADO FISCAL DOS MUNICÍPIOS PARTICIPANTES DE
CONSÓRCIOS: UMA ANÁLISE SOBRE A INFLUÊNCIA DA GOVERNANÇA
NAS CORTES DE CONTAS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação e Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE) da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Administração.

**Orientador: Prof. Dr. Ricardo Correa
Gomes**

BRASÍLIA – DF

2019

ALEX FABIANE TEIXEIRA

**RESULTADOS FISCAIS DOS MUNICÍPIOS PARTICIPANTES DE
CONSÓRCIOS: UMA ANÁLISE SOBRE A INFLUÊNCIA DA GOVERNANÇA
NAS CORTES DE CONTAS**

Tese julgada e aprovada no Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE) da Universidade de Brasília.

Data de aprovação: ____/____/____

Banca examinadora:

Prof. Dr. Ricardo Correa Gomes - Orientador
Universidade de Brasília (PPGA - UnB)

Prof. Dr. José Matias-Pereira – Membro Externo
Universidade de Brasília (PPGC – UnB)

Prof. Dr. Waldemar Souza – Membro Externo
Universidade Federal de Alagoas (PPGA - PROFIAP -UFAL)

Prof. Dr. Pedro Carlos R. Junior – Membro Interno
Universidade de Brasília (PPGA – UnB)

Prof. Dr. Robson Zuccolotto – Membro Suplente
Universidade Federal do Espírito Santo – (PPGC – UFES)

À Deus, “Porque a tua graça é melhor do que a vida; os meus lábios te louvam. Assim, cumpre-me bendizer-te enquanto eu viver; em teu nome, levanto as mãos” Sl. 63 3-4.

AGRADECIMENTOS

Creio que a presente página seja a mais difícil de ser escrita, pois, ao olhar para trás, ao longo desses proveitosos anos, é possível recordar de muitos que me auxiliaram ou que, mesmo, me serviram de inspiração.

Primeiramente, ao único Deus trino e verdadeiro, que tem me sustentado dia após dia.

Aos meus pais, com imensa saudade, que mesmo não sendo do meu próprio sangue, demonstraram incentivo e dedicação para que eu me enveredasse pelos caminhos maravilhosos do conhecimento, sendo esse o melhor legado recebido, o que certamente deixarei às minhas filhas.

À Lisaura, por ter edificado o nosso lar durante todo esse tempo, em meio às minhas horas de dedicação; por apresentar a essência do que é ser esposa, mãe e mulher. Sinto-me abençoado por Deus por ter você ao meu lado.

Às minhas lindas filhas, Anna Karenina e Alexia, que, com seus carinhos e afagos, renovaram as minhas forças. Vocês são o estímulo para tudo e o futuro bem presente!

À todos os familiares, irmãos, sogros, cunhados, tios, primos, sobrinhos que me deram o seu incentivo.

Aos amigos, que compreenderam as inúmeras vezes que não os pude encontrar.

Aos membros e líderes da Igreja Presbiteriana de Brasília – IPBSB, irmãos que me sustentaram em oração, suavizando o tamanho do meu encargo.

Ao professor Doutor Ricardo Correa Gomes, por simplesmente ser a pessoa generosa que é; por ter acreditado em minha pessoa desde a banca de seleção para ingresso no curso; por ter incentivado a minha autonomia acadêmica; por estimular o que há de melhor em mim; e, por me deixar compartilhar do convívio de uma das pessoas mais inteligentes e capacitadas que pude conhecer.

Aos colegas do Grupo de Pesquisa em Gestão Pública e Governança, pelas contribuições e apoio: Patrícia Rosvadoski, José Nilton, Ricardo Ramagem, Marizaura, Girley, Cláudio Reis, Mariane e Cláudia Tolentino.

Aos professores Doutores do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília – PPGA/UnB: Valmir Emil Hoffman, Gisela Demo Fiuza, Patrícia Guarnieri, Pedro Henrique Melo Albuquerque, Solange Alfinito, Suylan de Almeida Midlej e Silva, pelas orientações sempre repletas de sabedoria. Admiro muito a honestidade de propósito e o elevado profissionalismo que revestem vossos trabalhos!

Aos professores Doutores: José Matias-Pereira, Waldemar Souza, Pedro Carlos Resende Junior e Robson Zuccolotto, por despendarem tempo e atenção à avaliação da presente Tese.

À equipe do Transcritores on line®, pelo apoio na transcrição das entrevistas empreendidas na presente pesquisa.

Ao professor Doutor Greisson Almeida Pereira, pelo auxílio na validação dos resultados econométrico da presente Tese. Farei o mesmo por você, caso necessite! A perspectiva de fazer pesquisa em conjunto com o senhor muito me honra!

Ao professor Doutor Sérgio Ricardo de Brito Gadelha, pelo auxílio e pelas orientações para compreensão dos modelos logit e probit. Também farei o mesmo por você no conhecimento que domine!

Aos funcionários do PPGA, em especial, à Edvânia e Selma, pelo apoio incondicional ofertados ao longo do curso, essencial à boa condução da presente pesquisa.

À Secretaria do Tesouro Nacional – STN, pelo apoio irrestrito que recebi para a conclusão desta Tese e do curso de Doutorado.

Aos Tribunais de Contas – TCs dos Estados da Paraíba, Pernambuco, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, e ao Tribunal de Contas dos Municípios – TCMs do Estado da Bahia, bem como aos seus servidores e dirigentes, pela abertura do órgão à presente pesquisa e pelo envolvimento e profissionalismo dos entrevistados.

Aos Tribunais de Contas dos Estados de Minas Gerais e do Paraná, bem como aos seus servidores e dirigentes, que, mesmo não tendo permanecido no grupo final amostral desta Tese, também abriram os seus órgãos à presente pesquisa.

Por fim, à UnB, pela oportunidade de estudar em um dos mais conceituados cursos de Doutorado em Administração do País e de forma gratuita. Espero, de agora em diante, passar a retribuir este privilégio!

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo identificar a relação entre o grau de maturidade das práticas de governança pública nos Tribunais de Contas com jurisdição sobre os municípios consorciados, no contexto federal brasileiro, e os resultados da gestão fiscal das municipalidades. O marco teórico trata dos conceitos das finanças públicas e federalismo fiscal (variável critério), dos consórcios públicos (variável relacionada ao resultado), da governança pública e a avaliação de maturidade, desaguando na apresentação do modelo conceitual e das hipóteses. A metodologia empreendida é de cunho quantitativa e qualitativa, sendo que na abordagem quantitativa, os 5570 municípios brasileiros são organizados em dados em painel não balanceado. A verificação das evidências perpassa no software Stata (versão 14.1/IC) por meio dos modelos Logit, e Probit. O estudo qualitativo, por outro lado, é via análise de maturidade do nível de governança pública nos Tribunais de Contas regionais. O modelo de maturidade empregado é o do Acórdão n. 588/2018 do Tribunal de Contas da União. Ademais, a análise documental e das entrevistas tem por base a perspectiva da análise de conteúdo, conforme estabelecido por Bardin (1979). Os resultados obtidos sugerem que a participação em Consórcios Públicos Intermunicipais influencia positivamente a gestão fiscal, inclusive, quanto à arrecadação de receitas próprias, os gastos com pessoal, à gestão da liquidez e dos restos a pagar e aos investimentos públicos. No entanto, em relação aos custos da dívida pública a relação identificada foi inversa. No mesmo sentido, os Municípios que participam de Consórcio Público Intermunicipal tendem a melhorar o seu nível de gestão fiscal, mas não pioram a sua situação caso venham participar da referida forma de associação. Neste ínterim, os Tribunais de Contas com processos mais maduros de governança pública restaram associados positivamente aos Municípios consorciados com maiores Índices FIRJAN de Gestão Fiscal.

Palavras-chave: Federalismo fiscal. Consórcios públicos. Resultado municipal. Governança pública. Avaliação de maturidade. Tribunais de Contas.

ABSTRACT

The present thesis aimed to identify the relationship between the degree of maturity of public governance practices in the Courts of Accounts with jurisdiction over the consortium municipalities, in the Brazilian federal context, and the results of the municipalities' fiscal management. The theoretical framework dealt with concepts of public finance and fiscal federalism (variable criterion), public consortia (outcome variable), public governance and maturity evaluation, flowing into the presentation of the conceptual model and hypotheses. The method had a quantitative and qualitative approach. In the quantitative approach, the 5570 Brazilian municipalities were organized in unbalanced panel data. The verification of the evidences was performed in the Stata software (version 14.1 / IC) through the Logit and Probit models. The qualitative study, on the other hand, was carried out through the maturity analysis of the level of public governance in the Regional Accounts Courts. The maturity model employed was established by Judgment 588/2018 of the TCU. In addition, documentary analysis and interviews were carried out from the perspective of content analysis, as established by Bardin (1979). The results suggest that participation in inter-municipal public consortia positively influences fiscal management, including with regard to the collection of own revenues, personnel expenses, liquidity and remnants management and public investments. However, in relation to the cost of public debt the relationship identified was the reverse. In the same sense, the municipalities participating in the CPI tend to improve their level of fiscal management and, but do not worsen their situation if they participate in this form of association. The courts of accounts with more mature processes of public governance were positively associated with municipalities with higher IFGFs.

Keywords: Fiscal Federalism. Public Consortia. Municipal Result. Public Governance. Maturity Assessment. Courts of Accounts.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Distribuição espacial da participação dos municípios em Consórcios Públicos Intermunicipais.....	68
Figura 2: Níveis de análise do Referencial Básico de Governança Pública do Tribunal de Contas da União.	90
Figura 3: Componentes dos mecanismos de governança.	92
Figura 4: Cinco níveis progressivos de maturidade do Capability Maturity Model for Software - CMM.	105
Figura 5: Estrutura do Capability Maturity Model for Software - CMM.....	105
Figura 6: Matriz de maturidade em governança corporativa.....	107
Figura 7: Conceitos associados no modelo teórico.	119
Figura 8: Modelo conceitual com variáveis e hipóteses.....	122
Figura 9: Procedimentos de coleta e análise de dados referente à abordagem qualitativa.	143
Figura 10: Procedimentos para a seleção da amostra.....	148
Figura 11: Fases de desenvolvimento da análise de conteúdo	157
Figura 12: Estrutura Organizacional do TCE SP	195
Figura 13: Mapa estratégico TCE SP 2016 - 2020.....	196
Figura 14: Detalhamento dos objetivos estratégicos da Perspectiva das Entregas do TCE SP..	210
Figura 15: Projetos da Transparência e Comunicação do TCE SP	211
Figura 16: Estrutura organizacional resumida do TCE SC	223
Figura 17: Mapa estratégico TCE SC 2017 - 2022	224
Figura 18: Detalhamento dos objetivos sob a Perspectiva das Partes Interessadas e dos Jurisdicionados do TCE SC.....	240
Figura 19: Estrutura organizacional do TCE RS.....	252
Figura 20: Mapa estratégico TCE RS 2017 - 2022	253
Figura 21: Modelo de Gestão Estratégica - TCE RS.....	274
Figura 22: Identidade Organizacional - TCE RS	276
Figura 23: Detalhamento dos objetivos estratégicos sob a Perspectiva da Sociedade do TCE RS	277
Figura 24: Estrutura organizacional do TCE PB.....	288
Figura 25: Mapa estratégico TCE PB 2016 - 2023	289
Figura 26: Procedimentos de Ouvidoria do TCE PB - 2017	305
Figura 27: Detalhamento do objetivo estratégico aprimorar a comunicação e estimular o controle social	309
Figura 28: Quantidade de jurisdicionados do TCM BA.....	319
Figura 29: Estrutura organizacional do TCM BA	321
Figura 30: Mapa estratégico TCM BA 2011 - 2015	322
Figura 31: Atividades de Ouvidoria do TCM BA - 2017.....	339
Figura 32: Estrutura organizacional do TCE PE.....	354
Figura 33: Mapa estratégico TCE PE 2013 - 2019	355

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Distribuição da participação dos municípios em CPI nas regiões brasileiras (2005/2015) ¹	66
Tabela 2: Distribuição da participação dos municípios em Consórcios Públicos Intermunicipais nas regiões brasileiras nas áreas: Saúde, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – período 2005-2015.	67
Tabela 3: Observações médias por exercício total registradas.	129
Tabela 4: Variáveis componentes do IFGF por área de avaliação fiscal	134
Tabela 5: Níveis de classificação do IFGF ¹	135
Tabela 6: Frequência dos Tribunais de Contas com jurisdição sobre o Município que participa de Consórcio Público Intermunicipal.	152
Tabela 7: Amostra dos Tribunais de Contas com jurisdição sobre o Município que participa de Consórcio Público Intermunicipal.	153
Tabela 8: Participação em CPI - vinte maiores e vinte menores indicadores IFGF do Brasil (Média: 2006 - 2016).	160
Tabela 9: Estatística descritiva das variáveis	168
Tabela 10: Estatística descritiva das variáveis por faixa populacional - média 2006/2016	168
Tabela 11: Matriz de Correlação das Variáveis Quantitativas	169
Tabela 12: Matriz dos coeficientes de contingência das variáveis categóricas (dummy)	169
Tabela 13: Estimação painel logit ordenado	173
Tabela 14: Efeitos Marginais	175

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Volume e crescimento dos Consórcios Públicos Intermunicipais (número de observações e %).	64
Gráfico 2: Frequência das principais modalidades de Consórcios Públicos Intermunicipais CPI – período 2005-2015: Valores Absolutos.	66
Gráfico 3: Municípios que participam de CPI por nível IFGF (2005, 2009, 2011 e 2015).	161
Gráfico 4: Municípios que não participam de CPI por nível IFGF (2005, 2009, 2011 e 2015).	161
Gráfico 5: Municípios (até 10 mil hab.) que participam de CPI por nível IFGF (2005, 2009, 2011 e 2015).	163
Gráfico 6: Municípios (até 10 mil hab.) que não participam de CPI por nível IFGF (2005, 2009, 2011 e 2015).	163
Gráfico 7: Municípios (entre 10 mil e 50 mil hab.) que participam de CPI por nível IFGF (2005, 2009, 2011 e 2015).	164
Gráfico 8: Municípios (entre 10 mil e 50 mil hab.) que não participam de CPI por nível IFGF (2005, 2009, 2011 e 2015).	164
Gráfico 9: Municípios (entre 50 mil e 100 mil hab.) que participam de CPI por nível IFGF (2005, 2009, 2011 e 2015).	165
Gráfico 10: Municípios (entre 50 mil e 100 mil hab.) que não participam de CPI por nível IFGF (2005, 2009, 2011 e 2015).	165
Gráfico 11: Municípios (entre 100 mil e 500 mil hab.) que participam de CPI por nível IFGF (2005, 2009, 2011 e 2015).	166
Gráfico 12: Municípios (entre 100 mil e 500 mil hab.) que participam de CPI por nível IFGF (2005, 2009, 2011 e 2015).	166
Gráfico 13: Municípios (maiores de 500 mil hab.) que participam de CPI por nível IFGF (2005, 2009, 2011 e 2015).	167
Gráfico 14: Municípios (maiores de 500 mil hab.) que não participam de CPI por nível IFGF (2005, 2009, 2011 e 2015).	167
Gráfico 15: Comunicações recebidas pela ouvidoria do TCE SC por natureza - 2017.	237
Gráfico 16: Comparação de Resultado da Avaliação de Maturidade em Governança Pública: Liderança.	386
Gráfico 17: Comparação de Resultado da Avaliação de Maturidade em Governança Pública: Estratégia.	387
Gráfico 18: Comparação de Resultado da Avaliação de Maturidade em Governança Pública: Controle.	387
Gráfico 19: Comparação de Resultado da Avaliação de Maturidade em Governança Pública: Global.	388
Gráfico 20: Municípios que participam de CPI por nível IFGF – Receita Própria (2005, 2009, 2011 e 2015).	439
Gráfico 21: Municípios que não participam de CPI por nível IFGF – Receita Própria (2005, 2009, 2011 e 2015).	439
Gráfico 22: Municípios que participam de CPI por nível IFGF – Gastos com Pessoal (2005, 2009, 2011 e 2015).	439
Gráfico 23: Municípios que não participam de CPI por nível IFGF – Gastos com Pessoal (2005, 2009, 2011 e 2015).	440
Gráfico 24: Municípios que participam de CPI por nível IFGF – Investimentos (2005, 2009, 2011 e 2015).	440
Gráfico 25: Municípios que não participam de CPI por nível IFGF – Investimentos (2005, 2009, 2011 e 2015).	441

Gráfico 26: Municípios que participam de CPI por nível IFGF – Liquidez (2005, 2009, 2011 e 2015).	441
Gráfico 27: Municípios que não participam de CPI por nível IFGF – Liquidez (2005, 2009, 2011 e 2015).....	442
Gráfico 28: Municípios que participam de CPI por nível IFGF – Dívida (2005, 2009, 2011 e 2015).	442
Gráfico 29: Municípios que não participam de CPI por nível IFGF – Dívida (2005, 2009, 2011 e 2015).	443

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Síntese de assunções sobre a Teoria das Finanças e o Federalismo Fiscal.	57
Quadro 2: Síntese de assunções sobre os Consórcios Públicos.....	71
Quadro 3: Sistematização dos conceitos de governança pública (continua).....	80
Quadro 4: Práticas relativas ao mecanismo Liderança.....	94
Quadro 5: Práticas relativas ao mecanismo Estratégia.....	95
Quadro 6: Práticas relativas ao mecanismo Controle.....	96
Quadro 7: Síntese de assunções sobre Governança Pública.....	99
Quadro 8: Matriz de maturidade em gerenciamento da qualidade.....	104
Quadro 9: Níveis de maturidade do Capability Maturity Model for Software – CMM.....	106
Quadro 10: Escala de respostas e interpretação semântica.	110
Quadro 11: Ordenação de valor das categorias de respostas.....	112
Quadro 12: Categorização das respostas em estágios de maturidade.....	113
Quadro 13: Síntese de assunções sobre Avaliação de Maturidade.....	115
Quadro 14: Dimensão e variável associada à participação em CPI.	119
Quadro 15: Variáveis sociodemográficas e funcionais.	120
Quadro 16: Dimensão e variável associada à Governança Pública segundo o RBGP/TCU.	120
Quadro 17: Dimensão e variável associada ao resultados da gestão fiscal municipal.	120
Quadro 18: Paradigmas epistemológicos em pesquisas organizacionais	126
Quadro 19: Formas de combinação entre pesquisas quantitativa e qualitativa	127
Quadro 20: Bancos de dados secundário utilizados	128
Quadro 21: Classes de Agrupamento das Variáveis Explicativas.....	140
Quadro 22: Síntese das Variáveis Explicativas.....	141
Quadro 23: Dados básicos dos indivíduos entrevistados	146
Quadro 24: Relação entre o roteiro de entrevista as práticas de governança relacionadas no RBGP - TCU	147
Quadro 25: Participação em Consórcio Público Intermunicipal – 20 maiores e 20 menores indicadores Índice FIRJAN de Gestão Fiscal do Brasil – média 2006-2016.	150
Quadro 26: Tribunais de Contas com jurisdição sobre o Município que participa de Consórcio Público Intermunicipal.....	151
Quadro 27: Indexação de fontes secundárias de dados	154
Quadro 28: Fases e respectivas propriedades da análise de conteúdo.....	155
Quadro 29: Documentos consultados do TCE SP.....	197
Quadro 30: Maturidade das práticas de liderança do TCE SP: Pessoas e Competências	200
Quadro 31: Maturidade das práticas de liderança do TCE SP: Princípios e Comportamentos.	202
Quadro 32: Maturidade das práticas de liderança do TCE SP: Liderança Organizacional	204
Quadro 33: Maturidade das práticas de liderança do TCE SP: Sistema de Governança.....	206
Quadro 34: Maturidade das práticas de Estratégia do TCE SP: Relacionamento com Partes Interessadas	209
Quadro 35: Maturidade das práticas de Estratégia do TCE SP: Estratégia Organizacional.....	213
Quadro 36: Ações transorganizacionais realizadas pelo TCE SP	214
Quadro 37: Maturidade das práticas de Estratégia do TCE SP: Alinhamento Transorganizacional	215
Quadro 38: Maturidade das práticas de controle do TCE SP: Gestão de Risco e Controle Interno	216
Quadro 39: Maturidade das práticas de controle do TCE SP: Auditoria Interna	216
Quadro 40: Maturidade das práticas de controle do TCE SP: Accountability e Transparência	219
Quadro 41: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Liderança – TCE SP.....	220

Quadro 42: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Estratégia – TCE SP.....	220
Quadro 43: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Controle – TCE SP	221
Quadro 44: Maturidade da Governança Pública – TCE SP	221
Quadro 45: Documentos consultados do TCE SC	225
Quadro 46: Maturidade das práticas de liderança do TCE SC: Pessoas e Competências	228
Quadro 47: Maturidade das práticas de liderança do TCE SC: Princípios e Comportamentos	230
Quadro 48: Maturidade das práticas de liderança do TCE SC: Liderança Organizacional	233
Quadro 49: Maturidade das práticas de liderança do TCE SC: Sistema de Governança	235
Quadro 50: Maturidade das práticas de Estratégia do TCE SC: Relacionamento com Partes Interessadas	238
Quadro 51: Maturidade das práticas de Estratégia do TCE SC: Estratégia Organizacional	242
Quadro 52: Ações transorganizacionais realizadas pelo TCE SC.....	243
Quadro 53: Maturidade das práticas de Estratégia do TCE SC: Alinhamento Transorganizacional	244
Quadro 54: Maturidade das práticas de controle do TCE SC: Gestão de Risco e Controle Interno	246
Quadro 55: Maturidade das práticas de controle do TCE SC: Auditoria Interna.....	246
Quadro 56: Maturidade das práticas de controle do TCE SC: Accountability e Transparência	249
Quadro 57: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Liderança – TCE SC	249
Quadro 58: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Estratégia – TCE SC	250
Quadro 59: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Controle – TCE SC.....	250
Quadro 60: Maturidade da Governança Organizacional – TCE SC.....	250
Quadro 61: Documentos consultados do TCE RS	254
Quadro 62: Maturidade das práticas de liderança do TCE RS: Pessoas e Competências	260
Quadro 63: Maturidade das práticas de liderança do TCE RS: Princípios e Comportamentos	263
Quadro 64: Maturidade das práticas de liderança do TCE RS: Liderança Organizacional	267
Quadro 65: Maturidade das práticas de liderança do TCE RS: Sistema de Governança	270
Quadro 66: Maturidade das práticas de Estratégia do TCE RS: Relacionamento com Partes Interessadas	273
Quadro 67: Maturidade das práticas de Estratégia do TCE RS: Estratégia Organizacional	278
Quadro 68: Ações transorganizacionais realizadas pelo TCE RS.....	279
Quadro 69: Maturidade das práticas de Estratégia do TCE RS: Alinhamento Transorganizacional	280
Quadro 70: Maturidade das práticas de controle do TCE RS: Gestão de Risco e Controle Interno	281
Quadro 71: Maturidade das práticas de controle do TCE RS: Auditoria Interna.....	282
Quadro 72: Maturidade das práticas de controle do TCE RS: Accountability e Transparência	284
Quadro 73: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Liderança – TCE RS	285
Quadro 74: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Estratégia – TCE RS	285
Quadro 75: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Controle – TCE RS.....	286
Quadro 76: Maturidade da Governança Organizacional – TCE RS.....	286
Quadro 77: Documentos consultados do TCE PB	290

Quadro 78: Maturidade das práticas de liderança do TCE PB: Pessoas e Competências	294
Quadro 79: Maturidade das práticas de liderança do TCE PB: Princípios e Comportamentos	298
Quadro 80: Maturidade das práticas de liderança do TCE PB: Liderança Organizacional	300
Quadro 81: Maturidade das práticas de liderança do TCE PB: Sistema de Governança	303
Quadro 82: Maturidade das práticas de Estratégia do TCE PB: Relacionamento com Partes Interessadas	307
Quadro 83: Maturidade das práticas de Estratégia do TCE PB: Estratégia Organizacional	310
Quadro 84: Ações transorganizacionais realizadas pelo TCE PB.....	311
Quadro 85: Maturidade das práticas de Estratégia do TCE PB: Alinhamento Transorganizacional	311
Quadro 86: Maturidade das práticas de controle do TCE PB: Gestão de Risco e Controle Interno	313
Quadro 87: Maturidade das práticas de controle do TCE PB: Auditoria Interna.....	313
Quadro 88: Maturidade das práticas de controle do TCE PB: Accountability e Transparência	317
Quadro 89: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Liderança – TCE PB	317
Quadro 90: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Estratégia – TCE PB	318
Quadro 91: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Controle – TCE PB.....	318
Quadro 92: Maturidade da Governança Organizacional – TCE PB.....	318
Quadro 93: Documentos consultados do TCM BA.....	323
Quadro 94: Maturidade das práticas de liderança do TCM BA: Pessoas e Competências	328
Quadro 95: Maturidade das práticas de liderança do TCM BA: Princípios e Comportamentos	331
Quadro 96: Maturidade das práticas de liderança do TCM BA: Liderança Organizacional.....	334
Quadro 97: Maturidade das práticas de liderança do TCM BA: Sistema de Governança	337
Quadro 98: Maturidade das práticas de Estratégia do TCM BA: Relacionamento com Partes Interessadas	341
Quadro 99: Maturidade das práticas de Estratégia do TCM BA: Estratégia Organizacional ...	344
Quadro 100: Ações transorganizacionais realizadas pelo TCM BA	345
Quadro 101: Maturidade das práticas de Estratégia do TCM BA: Alinhamento Transorganizacional	345
Quadro 102: Maturidade das práticas de controle do TCM BA: Gestão de Risco e Controle Interno	346
Quadro 103: Maturidade das práticas de controle do TCM BA: Auditoria Interna.....	347
Quadro 104: Maturidade das práticas de controle do TCM BA: Accountability e Transparência	350
Quadro 105: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Liderança – TCM BA.....	351
Quadro 106: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Estratégia – TCM BA.....	351
Quadro 107: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Controle – TCM BA.....	352
Quadro 108: Maturidade da Governança Organizacional – TCM BA.....	352
Quadro 109: Documentos consultados do TCE PE.....	356
Quadro 110: Maturidade das práticas de liderança do TCE PE: Pessoas e Competências	361
Quadro 111: Maturidade das práticas de liderança do TCE PE: Princípios e Comportamentos	364
Quadro 112: Maturidade das práticas de liderança do TCE PE: Liderança Organizacional.....	368

Quadro 113: Maturidade das práticas de liderança do TCE PE: Sistema de Governança	370
Quadro 114: Maturidade das práticas de Estratégia do TCE PE: Relacionamento com Partes Interessadas	373
Quadro 115: Maturidade das práticas de Estratégia do TCE PE: Estratégia Organizacional ...	375
Quadro 116: Ações transorganizacionais realizadas pelo TCE PE	376
Quadro 117: Maturidade das práticas de Estratégia do TCE PE: Alinhamento Transorganizacional	376
Quadro 118: Maturidade das práticas de controle do TCE PE: Gestão de Risco e Controle Interno	378
Quadro 119: Maturidade das práticas de controle do TCE PE: Auditoria Interna	379
Quadro 120: Maturidade das práticas de controle do TCE PE: Accountability e Transparência	382
Quadro 121: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Liderança – TCE PE	382
Quadro 122: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Estratégia – TCE PE	383
Quadro 123: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Controle – TCE PE	383
Quadro 124: Maturidade da Governança Organizacional – TCE PE	383
Quadro 125: Comparação de Resultado da Avaliação de Maturidade em Governança Pública: Liderança	384
Quadro 126: Comparação de Resultado da Avaliação de Maturidade em Governança Pública: Estratégia	385
Quadro 127: Comparação de Resultado da Avaliação de Maturidade em Governança Pública: Controle	385
Quadro 128: Comparação de Resultado da Avaliação de Maturidade em Governança Pública: Global	385
Quadro 129: Principais achados sobre a influência da participação em CPI na gestão fiscal municipal	397
Quadro 130: Principais achados sobre a influência de outras variáveis na gestão fiscal municipal	399
Quadro 131: Principais achados sobre a influência da governança pública na gestão fiscal municipal	401

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC – Região do Estado de São Paulo formada pelos municípios de Santo André (A), São Bernardo do Campo (B) e São Caetano do Sul (C)

ACS – Assessoria de Comunicação Social

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AIDC – Agência Internacional de Desenvolvimento Canadense

AGCI – Assessoria de Gestão e Controle Interno

ATRICON – Associação dos Tribunais de Contas

AUDES – Auditoria eletrônica do Estado de São Paulo

BA – Estado da Bahia

BCB – Banco Central do Brasil

BM – Banco Mundial

CAPEFIS – Ciclo de Capacitação do Pessoal da Fiscalização

CCAI – Coordenação de Controle e Auditoria Interna

CCS – Coordenadoria de Comunicação Social

CF – Constituição Federal

CGC – Commission on Global Governance

CIMA – Chartered Institute of Management Accountants

CPAD – Comissão Permanente de Processo Administrativo Disciplinar

CMM – *Capability Maturity Model for Software*

CNORM – Coordenação de Normatização

COMESTRA – Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa

COPLAN – Coordenação de Planejamento e Desenvolvimento

CPI – Consórcio Público Intermunicipal

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

DERH – Departamento de Gestão de Recursos Humanos

DGG – Diretoria de Gestão e Governança

DOE – Diário Oficial Eletrônico

EC – Emenda Constitucional

ECOSIL – Escola de Contas Conselheiro Otacílio Silveira

ECTCM – Escola de Contas do Tribunal de Contas dos Municípios

EPCP – Escola Paulista de Contas Públicas

ES – Estado do Espírito Santo

ESGC – Escola de Gestão e Controle

EUA – Estados Unidos da América

FACE – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

FINBRA – Finanças do Brasil

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNS – Fundo Nacional de Saúde

FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

GDDF – Gerência de Desenvolvimento de Pessoas e Desempenho Funcional

GESPÚBLICA – Gestão Pública e Desburocratização

GP – Gabinete da Presidência

GRSI – Gestão de Riscos de Segurança da Informação

Hb – Hipótese Básica

Hd – Hipótese Derivada

Hs – Hipótese Secundária

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICON – Instituto de Contas de Públicas

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDH - M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IFAC – International Federation of Accountants

IFDM – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal

IFDM - SA – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – Saúde

IFGF – Índice FIRJAN de Gestão Fiscal

IPBSB – Igreja Presbiteriana de Brasília

ITMPE – Índice de Transparência dos Municípios do Estado de Pernambuco

LAI – Lei de Acesso à Informação

LC – Lei Complementar

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MaCGOV – Maturidade da Governança Corporativa

MG – Estado de Minas Gerais

MinS – Ministério da Saúde

MS – Estado do Mato Grosso do Sul

MT – Estado do Mato Grosso

MUNIC – Perfil dos Municípios Brasileiros

NPM – New Public Management

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OE – Objetivo Estratégico

OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development

ONU – Organizações da Nações Unidas

PAD – Processo Administrativo Disciplinar

PAAI – Plano Anual de Auditoria Interna

PB – Estado da Paraíba

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PE – Estado de Pernambuco

PPGA – Programa de Pós-Graduação em Administração

PPGC – Programa de Pós-Graduação em Contabilidade

PIB – Produto Interno Bruto

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PROADES – Programa de Avaliação de Desempenho

PROFIAP – Mestrado Profissional em Administração Pública

RAE – Reunião de Análise Estratégica

RBGP – Referencial Básico de Governança Pública do Tribunal de Contas da União

RCL – Receita Corrente Líquida

RLR – Receita Líquida Real

RM&A – Reunião de Monitoramento e Análise

RS – Estado do Rio Grande do Sul
SC – Estado de Santa Catarina
SE – Estado de Sergipe
SEACI – Setor de Auditorias e Controle Interno
SEI – Software Engineering Institute
SI – Livro Bíblico dos Salmos
SISTN – Sistema de Coleta de Dados Contábeis do Tesouro Nacional
SP – Estado de São Paulo
SPPI – Setor de Planejamento, Projetos e Informações
STF – Supremo Tribunal Federal
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
SUS – Sistema Único de Saúde
TC – Tribunal de Contas
TCE – Tribunal de Contas Estadual
TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCM – Tribunal de Contas dos Municípios
TCU – Tribunal de Contas da União
TI – Tecnologia da Informação
TSE – Tribunal Superior Eleitoral
UnB – Universidade de Brasília
UF – Unidade da Federação
UFAL – Universidade Federal do Estado de Alagoas
UFES – Universidade Federal do Estado do Espírito Santo
UNDP – United Nations Development Programme
WB – World Bank

INTRODUÇÃO GERAL.....	26
1 Relevância da pesquisa.....	31
2 Arquitetura da pesquisa.....	33
PARTE I – MARCO TEÓRICO	35
CAPÍTULO 1 - FINANÇAS PÚBLICAS E FEDERALISMO FISCAL.....	37
1 Introdução	37
2 Teoria das Finanças Públicas.....	39
3 Federalismo e Descentralização Fiscal.....	42
4 Federalismo Fiscal no Brasil	47
5 Arranjos Institucionais Federalistas Inovadores	51
6 Considerações Finais acerca do Embasamento Teórico.....	55
7 Quadro Resumo do Capítulo	57
CAPÍTULO 2 – CONSÓRCIOS PÚBLICOS	59
1. Introdução	59
2. Cooperação Intermunicipal no Brasil.....	61
3. Consórcios Públicos no Brasil.....	63
4. Considerações Finais	70
5. Quadro Resumo do Capítulo	71
CAPÍTULO 3 – GOVERNANÇA PÚBLICA.....	73
1 Introdução	73
2 Governança.....	75
3 Governança Pública.....	77
4 Governança Pública no Brasil	84
5 Referencial Básico de Governança Pública do Tribunal de Contas da União	87
6 Considerações Finais	97
7. Quadro Resumo do Capítulo	99
CAPÍTULO 4 – AVALIAÇÃO DE MATURIDADE.....	101
1. Introdução	101
2. Modelos de Maturidade.....	101
3. Precusores dos Modelos de Maturidade	102
4. Modelos de Maturidade em Governança.....	107
4.1 Maturidade em Governança Corporativa	107
4.2 Maturidade em Governança Pública pelo TCU.....	109
5 Considerações Finais	113
6. Quadro Resumo do Capítulo	114
CAPÍTULO 5 – MODELO CONCEITUAL E HIPÓTESE DE PESQUISA.....	117
1. Introdução	117
2. Componentes do Modelo	117
3. Hipóteses.....	120
PARTE II – ESTUDO EMPÍRICO.....	123
CAPÍTULO 6 - MÉTODO	125
1. Introdução	125
2. Posicionamento Epistemológico da pesquisa.....	125
3. Escolha dos métodos de investigação	126
4. Procedimentos de Coleta e análise de dados referente à abordagem quantitativa ...	128

4.1 Coleta de dados, amostra e período de estudo.....	128
4.2. Análise dos dados.....	131
4.2.1 Índice FIRJAN de gestão fiscal.....	133
4.2.2 Modelo empírico.....	135
4.2.3 Variáveis consideradas.....	137
5. Procedimentos de Coleta e análise de dados referente à abordagem qualitativa.....	141
5.1 Coleta de dados, amostra e período de estudo.....	141
5.1.1 Amostra dos Tribunais de Contas.....	147
5.1.2 Coleta de dados primários por meio de entrevistas.....	153
5.2. Análise dos dados.....	153
CAPÍTULO 7 – ESTUDO QUANTITATIVO: RESULTADO E DISCUSSÕES.....	159
1. Introdução.....	159
1. IFGF e a Participação em CPI.....	159
2. Estatística Descritiva.....	168
3. Hipóteses Consideradas.....	170
4. Resultados Empíricos.....	171
4.1 Índice FIRJAN de Gestão Fiscal Geral – IFGF ^{gc}	172
4.2. Índice FIRJAN de Gestão Fiscal Receitas Próprias – IFGF ^{rp}	176
4.3. Índice FIRJAN de Gestão Fiscal Gastos com Pessoal – IFGF ^{gp}	177
4.4 Índice FIRJAN de Gestão Fiscal Liquidez - IFGF ^{li}	178
4.5 Índice FIRJAN de Gestão Fiscal Investimentos - IFGF ⁱⁿ	180
4.6 Índice FIRJAN de Gestão Fiscal Custo da Dívida - IFGF ^{cd}	181
5. Análise dos Resultados ante às Hipóteses.....	183
6. Considerações Finais.....	185
CAPÍTULO 8 – ESTUDO QUALITATIVO: RESULTADO E DISCUSSÕES.....	191
1. Introdução.....	191
2. As Cortes de Contas no Brasil.....	191
3. Hipóteses Consideradas.....	193
4. Resultado da percepção de maturidade das práticas de governança pública nas Cortes de Contas.....	194
4.1 Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE SP.....	194
4.1.1 Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Liderança.....	197
4.1.1.1 Pessoas e Competências – L1.....	198
4.1.1.2 Princípios e Comportamentos – L2.....	200
4.1.1.3 Liderança Organizacional – L3.....	202
4.1.1.4 Sistemas de Governança – L4.....	204
4.1.2 Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Estratégia.....	206
4.1.2.1 Relacionamento com Partes Interessadas – E1.....	207
4.1.2.2 Estratégia Organizacional – E2.....	209

43.1.2.3 Alinhamento Transorganizacional – E3	213
4.1.3 <i>Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Controle</i>	215
4.1.3.1 Gestão de Risco e Controle Interno – C1 e Auditoria Interna – C2	215
4.1.3.3 Accountability e Transparência – C3	217
4.1.4 <i>Resultado das práticas percebidas de governança do TCE SP</i>	219
4.2 Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE SC	221
4.2.1 <i>Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Liderança</i>	225
4.2.1.1 Pessoas e Competências – L1	226
4.2.1.2 Princípios e Comportamentos – L2	228
4.2.1.3 Liderança Organizacional – L3	231
4.2.1.4 Sistemas de Governança – L4	233
4.2.2 <i>Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Estratégia</i>	235
4.2.2.1 Relacionamento com Partes Interessadas – E1.....	235
4.2.2.2 Estratégia Organizacional – E2	238
4.2.2.3 Alinhamento Transorganizacional – E3	242
4.2.3 <i>Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Controle</i>	244
4.2.3.1 Gestão de Risco e Controle Interno – C1 e Auditoria Interna – C2	244
4.2.3.3 Accountability e Transparência – C3	246
4.2.4 <i>Resultado das práticas percebidas de governança do TCE SC</i>	249
4.3 Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE RS	251
4.3.1 <i>Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Liderança</i>	255
4.3.1.1 Pessoas e Competências – L1	255
4.3.1.2 Princípios e Comportamentos – L2	260
4.3.1.2 Liderança Organizacional – L3	263
4.3.2 <i>Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Estratégia</i>	270
4.3.2.1 Relacionamento com Partes Interessadas – E1.....	271
4.3.2.2 Estratégia Organizacional – E2	273
4.1.2.3 Alinhamento Transorganizacional – E3	278
4.3.3 <i>Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Controle</i>	280
4.3.3.1 Gestão de Risco e Controle Interno – C1 e Auditoria Interna – C2	280
4.3.3.3 Accountability e Transparência – C3	282
4.3.4 <i>Resultado das práticas percebidas de governança do TCE RS</i>	284

4.4 Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE PB.....	286
4.4.1 <i>Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Liderança</i>	290
4.4.1.2 Princípios e Comportamentos – L2	294
4.4.1.3 Liderança Organizacional – L3	298
4.4.1.4 Sistemas de Governança – L4	300
4.4.2 <i>Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Estratégia</i>	303
4.4.2.1 Relacionamento com Partes Interessadas – E1.....	304
4.4.2.2 Estratégia Organizacional – E2	307
4.4.2.3 Alinhamento Transorganizacional – E3	310
4.4.3 <i>Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Controle</i>	312
4.4.3.1 Gestão de Risco e Controle Interno – C1 e Auditoria Interna – C2	312
4.4.3.3 Accountability e Transparência – C3	313
4.4.4 <i>Resultado das práticas percebidas de governança do TCE PB</i>	317
4.5 Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM BA.....	319
4.5.1 <i>Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Liderança</i>	323
4.5.1.1 Pessoas e Competências – L1	324
4.5.1.2 Princípios e Comportamentos – L2	328
4.5.1.3 Liderança Organizacional – L3	331
4.5.1.4 Sistemas de Governança – L4	334
4.5.2 <i>Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Estratégia</i>	337
4.5.2.1 Relacionamento com Partes Interessadas – E1.....	338
4.5.2.2 Estratégia Organizacional – E2	341
4.5.2.3 Alinhamento Transorganizacional – E3	344
4.5.3 <i>Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Controle</i>	345
4.5.3.1 Gestão de Risco e Controle Interno – C1 e Auditoria Interna – C2	345
4.5.3.3 Accountability e Transparência – C3	347
4.5.4 <i>Resultado das práticas percebidas de governança do TCM BA</i>	350
4.6 Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE PE.....	352
4.6.1 <i>Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Liderança</i>	357
4.6.1.1 Pessoas e Competências – L1	357
4.6.1.2 Princípios e Comportamentos – L2	361
4.6.1.3 Liderança Organizacional – L3	364

4.6.1.4 Sistemas de Governança – L4	368
4.6.2 <i>Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Estratégia</i>	370
4.6.2.1 Relacionamento com Partes Interessadas – E1.....	370
4.6.2.2 Estratégia Organizacional – E2	373
4.6.2.3 Alinhamento Transorganizacional – E3	376
4.6.3 <i>Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Controle</i>	377
4.6.3.1 Gestão de Risco e Controle Interno – C1 e Auditoria Interna – C2	377
4.6.3.3 Accountability e Transparência – C3	380
4.6.4 <i>Resultado das práticas percebidas de governança do TCE PE</i>	382
4.7 Análise comparativa entre as maturidades dos Tribunais de Contas.....	384
5. Análise das Evidências Empíricas Ante às Hipóteses	388
6. Considerações Finais	390
CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS	393
1. Cumprimento dos objetivos específicos	393
2. Consolidação das perspectivas quantitativas e qualitativas a fim de avaliar a influência da governança pública das Cortes de Contas sobre o resultado fiscal dos municípios participantes dos consórcios	395
2.1 Percepção sobre a influência da participação em CPI na gestão fiscal municipal	395
2.2 Percepção sobre a influência de outras variáveis na gestão fiscal municipal	398
2.3 Percepção sobre a influência da Governança Pública nas Cortes de contas sobre a gestão fiscal municipal	400
3. Contribuições da pesquisa	401
4. Limitações da pesquisa	403
5. Agenda Futura de pesquisa	404
REFERÊNCIAS	405
APÊNDICE A: Modelo de E-mail convite para entrevista	432
APÊNDICE B: Modelo de ofício convite para entrevista	433
APÊNDICE C: Modelo de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	435
APÊNDICE D: Protocolo de entrevista.....	436
APÊNDICE E: Comparação gráfica nos componentes do IFGF entre os que participam e não participam de CPI.	439

INTRODUÇÃO GERAL

A cena político-econômica nacional tem sido marcada por recorrentes desajustes fiscais dos entes subnacionais. Os Estados e os Municípios permanecem cada vez mais pressionados por despesas crescentes e receitas achatadas. Gerenciar a dívida pública, bem como arcar com o pagamento de despesas primárias básicas, tem sido um grande desafio aos entes federados (LI, 2016).

Desde a crise econômica e financeira dos anos 1980, uma crise de confiança tem se instaurado nos países em desenvolvimento, em especial, no Brasil. Todavia, esse momento se tornou estímulo para que o federalismo brasileiro buscasse soluções em busca de *accountability*¹, transparência e eficiência governamental (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998).

Durante as últimas décadas, pesquisadores e profissionais do setor público tem sugerido a descentralização política e fiscal nos Estados federalistas como meio de alcance de tais objetivos (BHAVNANI; LACINA, 2017; SMITH; REVELL, 2016; LETELIER-SAAVEDRA; SÁEZ-LOZANO, 2015; GADENNE; SINGHAL, 2014; WEINGAST, 2014; REZENDE, 2012; ABRUCIO, 2005; ARVATE; BIDERMAN, 2004; CUNHA, 2004; OATES, 1972). Pela descentralização, parte da responsabilidade pela prestação dos serviços públicos desloca-se do governo central para o local, que tende a ter, devido à proximidade, uma melhor informação sobre as necessidades dos seus cidadãos, além de se submeter ao controle e *accountability* da sociedade local (LI, 2016; GIAMBIAGI; MOREIRA, 1999). Neste ínterim, espera-se que a descentralização melhore o desempenho governamental no atendimento das demandas públicas (FAGUET, 2014; ARVATE; BIDERMAN, 2004). Todavia, o aumento generalizado das responsabilidades municipais não tem representado a garantia de resposta positiva e homogênea por todos os entes municipais brasileiros frente às necessidades locais, e nem sempre as obrigações são acompanhadas dos recursos necessários para a respectiva realização, acarretando em elevada dependência de recursos do governo central, ou ainda, à busca de novas formas de arranjos institucionais com vistas à melhora dos resultados

¹ *Accountability* é um termo da língua inglesa que pode ser traduzido para o português como responsabilidade com ética e remete à transparência e à obrigação e de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados.

municipais (SALTO; ALMEIDA, 2016; ARAÚJO; SIQUEIRA, 2016; SOARES; MELO, 2016; SMITH; REVELL, 2016).

Em paralelo ao processo de descentralização, verificou-se, no Brasil, um incremento no número de Municípios criados desde 1988 (SALTO; ALMEIDA, 2016). Neste sentido, com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012), em 1980, foram contabilizados 3.991 Municípios no Brasil, e, em 2010, o quantitativo foi de 5.565 – uma variação de 39,43% no número de Municípios nos últimos 30 anos.

A quantidade de Municípios criados, em sua maioria, de pequeno porte, ou seja, abaixo de 50.000 habitantes, representa, na mesma proporção, a existência de baixa capacidade de arrecadação de tributo para fazer frente às demandas sociais (GOMES; ALFINITO; ALBUQUERQUE, 2013), sugerindo uma possível existência de diferenças na gestão municipal, onde alguns tendem a exceder outros em termos de desempenho fiscal e político. Assim, enquanto que em algumas localidades a arrecadação tributária logra suprir os gastos públicos, em outras, infelizmente, tal fato não se dá – variação na resposta que leva a questionar quais as variáveis que podem influenciar o desempenho municipal brasileiro, entre as quais, a implementação de ações inovadoras na gestão do setor público que sejam orientadas para a busca de melhores resultados fiscais e sociais no atendimento das Políticas Públicas.

Em 06 de abril de 2005, foi editada a Lei n. 11.107, que regulamentou o instituto dos consórcios públicos no Brasil. Tal modelo cooperativo, colaborativo e associativista pretende, portanto, otimizar a ação pública, incrementando os resultados que o município isoladamente não lograria (BRYSON, ACKERMANN; EDEN, 2016; ANDREW *et al.*, 2015; BRYSON, CROSBY; STONE, 2015; TANG; TANG, 2014).

Neste sentido, tais arranjos institucionais se tornaram um importante meio para romper, em ambiente descentralizado, as fronteiras físicas, políticas e financeiras, além de fazer com que os entes federados se percebam corresponsáveis pela execução e pelo desempenho no atendimento das necessidades sociais. Destarte, a articulação federativa, por meio de consórcios e processo colaborativos, não apresenta benefícios somente para entes envolvidos, mas para toda a Federação.

Em um contexto de escassez de recursos públicos, a colaboração se torna alternativa oportuna para a geração de bons resultados sociais e fiscais para os entes federados, uma vez sendo possível inferir que a descentralização fiscal brasileira, ao

tempo que aproxima a implementação da Política Pública do cidadão em busca de melhores resultados fiscais e sociais, não tem sido acompanhada das correspondentes fontes de financiamento, levando os entes municipais a buscarem novos arranjos institucionais, como, por exemplo, a constituição de consórcios públicos, cujo objetivo é o de promover melhoria na oferta de serviços públicos, nos resultados fiscais e nos sociais; ou seja, resultado e desempenho têm correlação no contexto de implementação das Políticas Públicas, pois se referem às consequências da ação pública que pode ser mensurada e avaliada.

No âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5356, julgada em 03 de agosto de 2016, o Supremo Tribunal Federal – STF destacou que “as transformações sociais mudam, por consequência, as concepções do Estado, inclusive no tocante à sua estruturação, [...] o que gera um novo olhar sobre a federação [...], um olhar voltado para a otimização da cooperação entre os entes federados [...]” (BRASIL, 2016), demonstrando que os processos associativos tendem a agregar valor à gestão pública pátria.

No entanto, a realização das Políticas Públicas por meio de consórcios tende a gerar um distanciamento cada vez maior do titular da atividade pública, gerando, por consequência, o problema de agência (CASTRO; SILVA, 2017; RHODES, 2016; ANDREW *et al.*, 2015; SILVA, 2014; BOVAIRD, 2005; PETERS, 1997; RHODES, 1996).

Para mitigar o efeito da assimetria de informações entre o agente (consórcio) e o principal (poder público), a própria Lei n. 11.107/2005 institucionalizou os Tribunais de Contas – TC como responsáveis pelo controle de legalidade, legitimidade e economicidade dos consórcios públicos, a fim de otimizar os respectivos resultados fiscais, conforme seu art. 9º, *in verbis*:

Art. 9º A execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas.
Parágrafo único. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo **Tribunal de Contas** competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio. (grifo meu)

Atualmente, o Brasil possui 33 TCs, autônomos e independentes entre si, responsáveis por acompanhar o ciclo de gestão orçamentária-financeira dos Estados e

Municípios, sendo que suas atividades precípua são relacionadas à verificação da conformidade legal das ações do gestor público, bem como na avaliação dos resultados sociais e fiscais logrados por seus jurisdicionados.

Em que pese os TCs apresentarem um tronco comum de formação e organização advindo do art. 70 da Constituição Federal –CF de 1988, *in verbis*:

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

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

existem diferenças em suas configurações institucionais e de governança devido às idiossincrasias e necessidade particulares que os leva a diferentes combinações, configurações e níveis de maturidade em governança pública em suas próprias organizações.

Os indicadores do desempenho municipal têm sido explicados com base em aspectos políticos, demográficos e socioeconômicos e institucionais. Todavia, Gomes, Alfinito e Albuquerque (2013, p. 706) afirmam: “[...] apesar do número e variedade de estudos que foram realizados, ainda não sabemos com certeza o conjunto de variáveis independentes que provavelmente melhorarão o desempenho do governo municipal”. No entanto, pesquisadores asseveram que a existência de agências públicas tende a melhorar o desempenho governamental, uma vez que a atuação da agência promoveria a responsabilização (AVELLANEDA, 2007; BLAIR 2000).

Em que pese a ideia de desempenho esteja associada primariamente à quantidade de recursos alocados na implementação da política pública, ou seja, quanto mais recursos são investidos, Avellaneda (2007) aponta que melhores serão os desempenhos municipais, uma vez que os aspectos institucionais, políticos, demográficos e socioeconômicos possuem significativa influência no desempenho municipal. O mesmo entendimento é compartilhado por Rainey e Steinbauer (1999), Boyne (2003), Gomes, Alfinito e Albuquerque (2013).

Todavia, Boyne (2003) afirma que o desempenho está sujeito às influências sistematizadas e que, levando-se em conta as idiossincrasias de cada organização, seria inapropriado estabelecer teorias gerais sobre desempenho municipal.

Assim, neste ínterim, é possível explicar o desempenho municipal² a partir da formação associativa dos entes municipais brasileiros, bem como das estruturas de governança dos TCs com jurisdição sobre os Municípios.

O Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União – RBGP/TCU ratifica que a boa governança pública tem como propósitos conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de um conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público (BRASIL, 2014).

Diante do exposto, a problemática da pesquisa recai sobre a seguinte questão: **qual a influência dos níveis de maturidade em governança pública dos TCs regionais com jurisdição sobre os Municípios consorciados sobre os respectivos resultados fiscais municipais?**

Neste sentido, tem-se como objetivo geral das linhas que se seguem identificar a relação entre a maturidade das práticas de governança pública, conforme estabelecido no RBGP/TCU, nos TCs com jurisdição sobre os Municípios consorciados, no contexto federal brasileiro, classificados entre os maiores índices de gestão fiscal municipal, e os respectivos resultados do gestão fiscal. Para tanto, a partir de análise econométrica sobre quais variáveis influenciam os indicadores de gestão fiscal, entre as quais, a participação em Consórcio Público Intermunicipal – CPI, foram selecionados os Municípios consorciados classificados entre os 20 maiores e 20 menores Índices Firjan de Gestão Fiscal – IFGFs, correlacionando-os às respectivas Cortes de Contas, com base em entrevistas, submetidas, por sua vez, à análise de conteúdo e avaliação de maturidade de suas governanças.

No intuito de alcançar o objetivo geral proposto, têm-se como objetivos específicos:

- Analisar se a participação dos Municípios brasileiros em CPI contribui para a melhoria do IFGF;

² Variável da presente pesquisa.

- Analisar, a partir do resultado obtido na análise do IFGF, se da existência de melhoria no desempenho dos Municípios consorciados em comparação aos não consorciados;
- Analisar os processos de governança pública à luz do RBGP/TCU dos três TCs aqui apontados, com jurisdição sobre os Municípios consorciados, mais incidentes entre os 20 maiores e os 20 menores IFGFs;
- Avaliar o grau de maturidade dos processos de governança pública à luz do RBGP/TCU dos três TCs aqui apontados, com jurisdição sobre os Municípios consorciados, mais incidentes entre os 20 maiores e os 20 menores IFGFs; e

1 Relevância da pesquisa

A relevância da presente pesquisa tem por fundamento três perspectivas, quais sejam: 1) Teórica; 2) Metodológica; e, 3) De contribuição à gestão pública.

No que refere à perspectiva teórica, as linhas que se seguem trazem a contribuição de inter-relacionar a inovação institucional federativa brasileira via avaliação dos desempenhos obtidos a partir da gestão pública municipal consorciada à maturidade de governança das Cortes de Contas brasileiras.

Entender o que afeta o desempenho dos governos locais é uma questão contínua de Hayek (1945), Gomes, Alfinito e Albuquerque (2013), entre outros. Ademais, os estudos sobre a influência dos consórcios públicos municipais no desempenho municipal tem se voltado para o aspecto social, desconsiderando, pois, a perspectiva fiscal (PEREIRA; MOREIRA, 2016).

Situação análoga é evidenciada nos estudos relacionado ao desempenho organizacional dos TCs. São raros os estudos que versam sobre as organizações de auditoria de governos regionais e que discutem os efeitos e as diferenças destas (LINO; AQUINO, 2018).

Lino e Aquino (2018) destacam que os estudos sobre as organizações de auditoria buscam relacionar o seu desempenho a fatores externos, sob os quais as organizações não tem influência, ignorando os fatores internos sobre os quais se tem discricionariedade e autonomia.

Importa destacar que, atualmente, a agenda pública tem por foco promover grandes reformas estruturais (a previdenciária e a trabalhista), mas é possível antever que,

caso não sejam acompanhadas de ações que busquem a efetiva melhoria no desempenho da atividade pública, seja associada ou não, apenas deslocar-se-ão as dificuldades fiscais para um momento futuro – *déjà vu*³ fiscal.

Neste sentido, espera-se, com o presente estudo, avançar teoricamente nesse campo, descrevendo e buscando inferências sobre a influência da gestão da governança nas Cortes de Contas como variável que impacta o desempenho dos Municípios, bem como sobre a participação em CPI, buscando-se a associação do modelo teórico de governança pública com o modelo de formação associativa no contexto federalista.

A contribuição metodológica aqui empreendida tem por fundamento não somente a complementação entre as pesquisas qualitativas e quantitativas conduzidas, mas também a validação da matriz de maturidade proposta pelo TCU no Acórdão n 588/2018 – algo inédito em pesquisas realizadas no Brasil.

No que diz respeito à contribuição à gestão pública, o presente estudo distingue-se dos já realizados, pois buscam, a partir dos resultados obtidos, estimular a formação de processos colaborativos, bem como o desenvolvimento e/ou aperfeiçoamento dos processos de governança pública nos TCs, como meios de otimizar os resultados da gestão pública municipal.

Atualmente, a Federação possui 5.570 Municípios, sendo que 70% deles são considerados de pequeno porte, com grande parte enfrentando dificuldades financeiras no que tange às demandas e necessidades sociais. Assim, o conhecimento de processos indutores de eficiência fiscal podem tornar a gestão pública mais próxima do ideal.

A mesma relevância pode se dar com o fortalecimento da imagem, já tão desgastada, dos TCs regionais, cujo aperfeiçoamento dos processo pode, além de suscitar a qualidade dos serviços das Cortes de Contas, estimular o apoio social.

A lacuna de estudos administrativos sobre o tema “consórcios públicos” é observada na escassez de iniciativas brasileiras sobre a questão, conforme apresentado na Parte I, a seguir.

Diante do exposto, a presente pesquisa se justifica pela inclusão na agenda acadêmica, sob o prisma da gestão pública, da relação entre o desempenho dos Municípios consorciados e o papel da governança pública nos TCs, de modo que seja possível contribuir para a melhoria dos resultados fiscais das municipalidades brasileiras.

³ *Déjà vu* é uma expressão que descreve a reação psicológica da transmissão de ideias de que já se esteve naquele lugar antes, já se viu aquelas pessoas, ou outro elemento externo que se repete de modo idêntico.

As limitações à pesquisa são detalhadas na seção das considerações finais. No entanto, observa-se que foram identificadas a inadequada disponibilização de base de dados secundária sobre a participação em consórcios públicos, intermunicipais ou não; estruturas organizacionais não padronizadas dos TCs e indisponibilidade de agenda de alguns entrevistados e o tempo remanescente para a realização da pesquisa. Todavia, esses desafios foram superados pelo pesquisador conforme argumentado na seção própria.

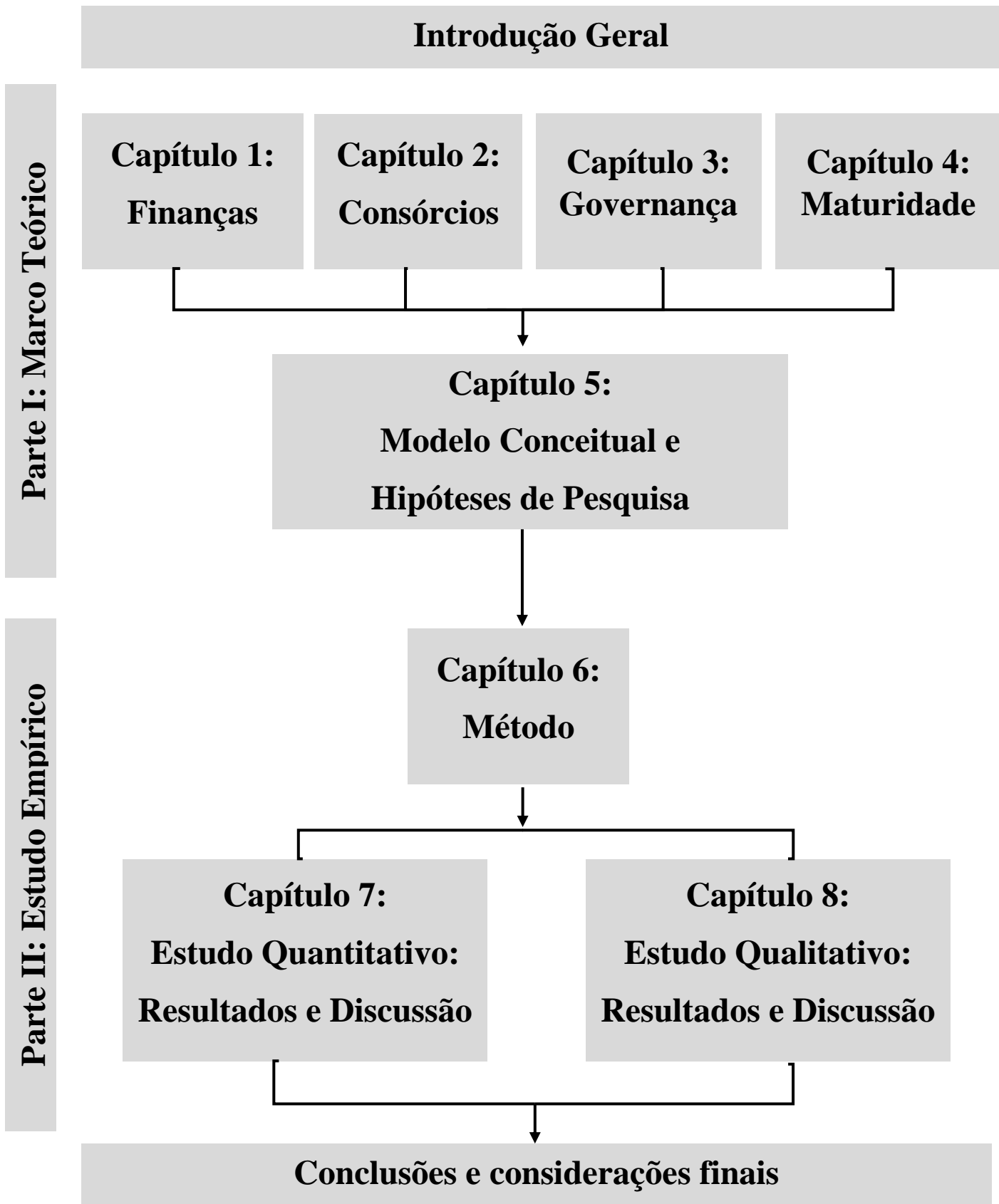
2 Arquitetura da pesquisa

O presente estudo articula-se em duas partes, a saber: 1) Marco teórico, culminando na apresentação do modelo teórico e nas hipóteses da pesquisa; e, 2) Método, seguindo-se a apresentação dos resultados e discussão correlata.

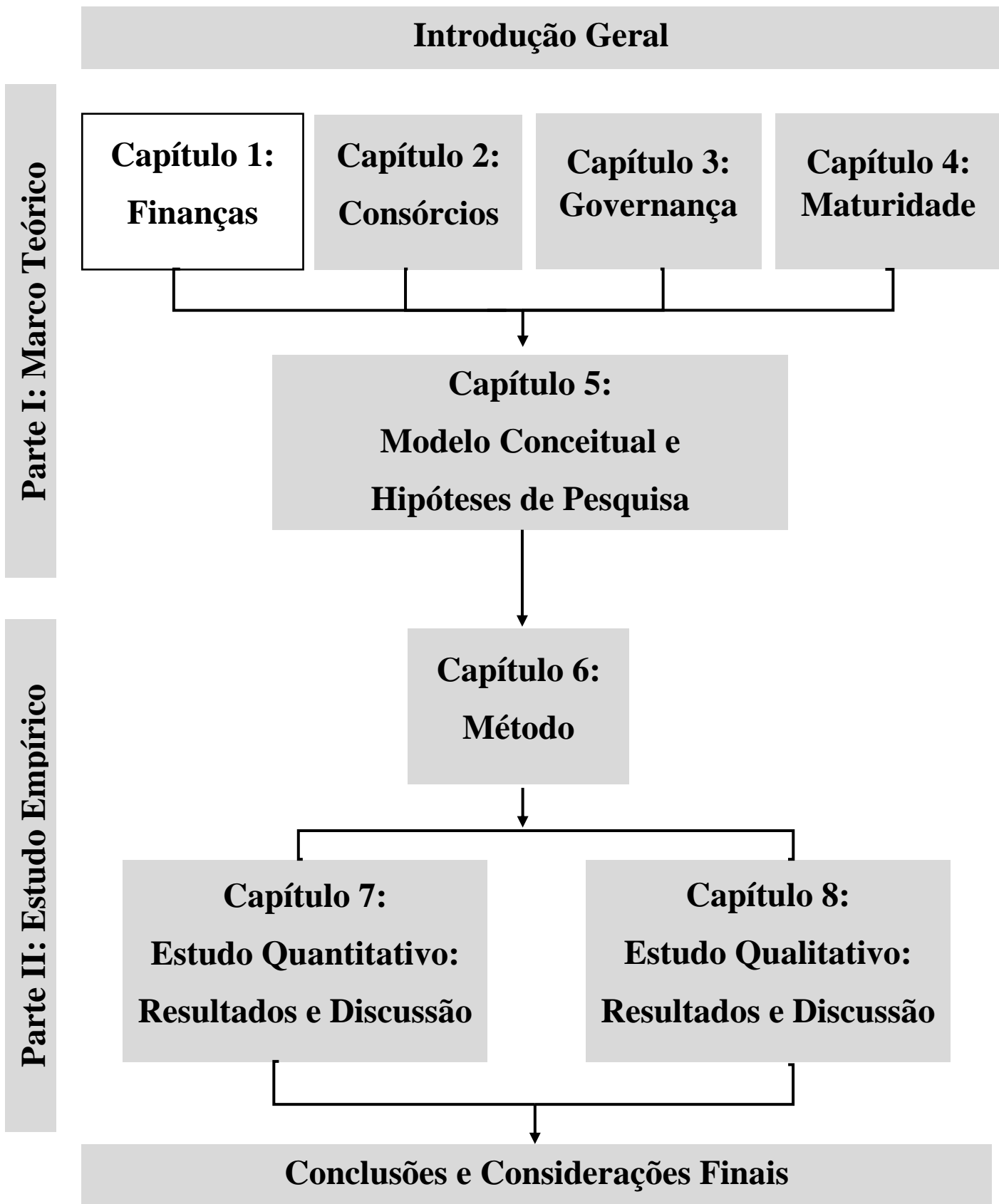
A primeira parte é segmentada em cinco capítulos. O primeiro capítulo traz um levantamento sobre a Teoria da Finanças Públicas e o federalismo fiscal. O segundo capítulo é dedicado à abordagem dos consórcios públicos – variável relacionada ao desempenho. Segue, no terceiro capítulo, o estudo sobre a governança pública – variável que, com base no RBGP/TCU, produz argumentos para o estudo empírico. O quarto capítulo volta-se para o estudo dos modelos de maturidade, em especial, os de governança. O quinto capítulo, por sua vez, encerra o marco teórico, trazendo o modelo conceitual, derivado da revisão de literatura, bem como as hipóteses de pesquisa correspondentes.

A segunda parte estrutura-se em três capítulos, dando sequência numérica aos capítulos anteriores. Assim, o sexto capítulo apresenta o método empregado nas pesquisas quantitativa e qualitativa. O sétimo capítulo traz os resultados e a discussão atinentes ao estudo quantitativo. E o oitavo capítulo faz o mesmo para o estudo qualitativo.

Por fim, na conclusão geral da presente Tese têm-se as contribuições teóricas, metodológicas e gerenciais da pesquisa, bem como a discussão sobre as limitações do estudo e as implicações para a conformação de uma agenda de pesquisa.



PARTE I – MARCO TEÓRICO



CAPÍTULO 1 - FINANÇAS PÚBLICAS E FEDERALISMO FISCAL

1 Introdução

Nas últimas décadas, a sociedade brasileira logrou importantes conquistas que permitiram uma melhora significativa do bem-estar da população, entre as quais, a reforma monetária em meados dos anos 1990 – quando o País obteve grande êxito na luta contra a inflação – e no ano 2000 – quando foi lançado o alicerce para uma reforma que buscasse a responsabilidade na gestão fiscal.

No entanto, é perceptível que a cena político-econômica nacional venha sendo marcada por recorrentes desajustes fiscais, sociais e políticos. No âmbito internacional, a crise do Welfare State, com o consequente esgotamento fiscal e a deficiência do modelo administrativo para fazer frente aos desafios dos mercados e países cada vez mais globalizados e interligados, induziu a adoção de uma nova Administração Pública que almejasse melhores resultados para a sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2010).

No contexto fiscal brasileiro, Estados e Municípios permanecem cada vez mais pressionados por despesas crescentes e receitas achatadas. Gerenciar a dívida pública, bem como arcar com o pagamento de despesas primárias básicas, tem sido um grande desafio aos entes federados (LI, 2016). Neste ínterim, desde o ano de 2010, a continuidade do tripé econômico câmbio flutuante-metas de inflação-superávit primário, além de reformas fiscais estruturantes no decorrer dos últimos anos, foram paulatinamente postas de lado (SALTO; ALMEIDA, 2016).

Assim, é possível perceber que desde a crise econômica e financeira dos anos 1980, e da crise mundial do ano de 2008, uma crise de confiança no papel do Estado como provedor de serviços tem se instaurado no globo, em especial, nos países em desenvolvimento (SALTO; ALMEIDA, 2016; BEVIR, 2011).

Não obstante, tais crises se tornaram molas propulsoras para se repensar a Administração Pública, uma vez que elas estimularam a busca de soluções em prol de accountability, transparência, eficiência e governança (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998), em especial, pelo fato de o Estado possuir a finalidade precípua de promover o bem comum, e não o de ser um fim de per si (DEL VECCHIO, 1979). Ademais, o contexto público moderno não está preocupado somente com a realização das Políticas Públicas, mas também para a priorização por uma gestão eficiente que envolva Estado, mercado e sociedade (ALCÂNTARA; PEREIRA; SILVA, 2015).

Sobre a gestão das finanças públicas no Brasil, a solidez fiscal pode ser vivenciada após uma dura e construtiva caminhada, como, por exemplo, a unificação do orçamento da União com a extinção do orçamento monetário no ano de 1987; a renegociação das dívidas de Estados e Municípios no ano de 1993; e, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – Lei Complementar – LC n. 101, de 04 de maio de 2000 (LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012).

Em 2008, enquanto o mundo enfrentava uma crise econômica de grandes proporções, o Brasil, beneficiado pelo ciclo favorável das commodities e a estagnação dos países desenvolvidos, desfrutou de bonança na gestão das finanças públicas até o ano 2011 (LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012). Mas, a partir daí, a aversão ao risco voltou a prevalecer no mercado, provocando uma reversão de fluxo de capitais antes direcionados aos países emergentes.

O crescimento e o emprego garantidos pela renda externa se extinguíram, ao mesmo tempo em que a gestão fiscal responsável deu lugar à “Contabilidade Criativa” e às “Pedaladas Fiscais” – medidas nada ortodoxas utilizadas para a geração de ilusórios superávits fiscais, no intuito de atraírem o fluxo externo de capitais. Mas, no ano de 2015, as contas escondidas de anos anteriores apareceram em um déficit primário correspondente a 2% do Produto Interno Bruto – PIB, sendo este o pior resultado da série histórica disponibilizada pelo Banco Central do Brasil – BCB (SALTO; ALMEIDA, 2016).

Como resultado de uma gestão temerária das contas públicas, o Brasil, desde o ano de 2015, apresentou resultados fiscais e sociais preocupantes, como, por exemplo, a inflação de 10,67% então identificada – o maior valor da série desde o ano de 2010; e, o desemprego com taxa percentual de 13,7% no primeiro trimestre do ano de 2017, representando a maior taxa de desocupação histórica. E ainda, em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, no ano de 2015, o Brasil estagnou no valor de 0,754, mantendo-se na posição 79 do ranking entre os 188 países objetos da análise (MATIAS-PEREIRA, 2017).

É sabido que desde a crise econômica e financeira dos anos 1980, uma crise de confiança tem se instaurado nos países em desenvolvimento, em especial, no Brasil. Todavia, tal fato se tornou estímulo para que o federalismo brasileiro buscasse soluções em busca de accountability, transparência e eficiência governamental (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998).

No que tange à importância do estudo das finanças públicas, o bem-estar social é afetado diretamente pelas finanças públicas de um País; a sua compreensão se torna imperativo em um contexto econômico mundial cada vez mais interligado e complexo.

Diante do exposto, têm-se as seguintes questões motivadoras do presente estudo, que, por conseguinte, se configura nos problemas da pesquisa realizada: como a literatura tem abordado o desenvolvimento da temática “Finanças Públicas e Federalismo fiscal”, inclusive, no contexto brasileiro no decorrer dos últimos cinco anos? Quais os pressupostos principais do federalismo brasileiro?

Neste sentido, é sabido que as linhas que se seguem têm por objetivo geral realizar uma revisão teórica da literatura sobre a Teoria das Finanças Públicas e o federalismo fiscal, inclusive, o caso brasileiro, para se lograr uma abordagem mais integrada sobre o tema.

Para tanto, propôs-se realizar um esforço de levantar e revisar a bibliografia que trata da temática em questão, cuja justificativa principal é traçar ao menos um diagnóstico mais circunstanciado e atualizado dos principais aspectos relacionados à gestão das finanças públicas e do federalismo fiscal, inclusive, no Brasil.

A metodologia aqui empreendida advém basicamente de pesquisa bibliográfica e exploratória, configurando-se como um estudo descritivo com base na busca de informações e opiniões na literatura do que na construção de dados em si.

2 Teoria das Finanças Públicas

A gestão das finanças públicas possui relação direta com os fundamentos dos Estados Democráticos modernos (MATIAS-PEREIRA, 2017). Segundo Del Vecchio (1979), o Estado não possui um fim *de per se*, mas deve se voltar para o atendimento do bem comum, aplicando seus atributos em prol de satisfazer as necessidades da sociedade. Em sentido oposto, é possível inferir que quando o fim social é deixado de lado, o Estado resiste à sua razão de existir, fazendo com que as finanças públicas assumam um importante papel como instrumento para o alcance da finalidade estatal, pois assegura a manutenção do Estado, bem como busca corrigir desequilíbrios econômicos, financeiros, fiscais e sociais via implementação de suas funções.

Com o desenvolvimento do Estado contemporâneo, a estruturação e organização da gestão pública se tornaram prementes, uma vez que suas funções foram ampliadas

proporcionalmente à complexidade social, impulsionando a Administração Pública rumo à modernização, eficácia, transparência e *accountability*, que passaram a ser palavras de ordem pública, criando um novo paradigma de gestão. Os termos “flexibilidade”, “estratégia”, “integração”, “participação” e “eficiência” se tornaram predicados-chave para a indução do desenvolvimento econômico nas nações democráticas hodiernas (MATIAS-PEREIRA, 2017).

Neste ínterim, é importante delimitar o conceito de finanças públicas. Para Musgrave (1976, p. 23), elas compreendem o “[...] complexo de problemas que se concentram em torno do processo de receitas-despesas do governo”. Já Baleeiro (1975, p. 24) assevera que as finanças públicas são

[...] a disciplina que, pela investigação dos fatos, procura explicar os fenômenos ligados à obtenção e dispêndio do dinheiro necessário ao funcionamento dos serviços à cargo do Estado, ou de outras pessoas de direito público (Estados-Membros e Municípios), assim como os efeitos outros resultantes dessa atividade governamental.

Matias-Pereira (2017, p. 5) define o termo “finanças públicas” como sendo “[...] o ramo da economia que tem como foco a gestão dos recursos públicos, ou seja, envolve a gestão e o controle financeiro públicos”.

De fato, conforme os conceitos supramencionados, é possível compreender o termo em questão como sendo o segmento da Administração Pública responsável pela gestão das receitas e despesas públicas, além, conseqüentemente, do déficit e do crédito público. Nas palavras de Giambiagi e Além (2011, p. 33), “[...] o governo é uma entidade que coleta recursos através dos impostos cobrados de uma parte da população, para transferir esses recursos para outra parte da população”. Ou seja, quando o governo atua realizando gastos e recolhendo recurso para suprir a lacuna deixada pelo livre mercado, tem-se aí sua atuação de finanças públicas – a política fiscal – que “[...] tem como preocupação central o estudo das falhas de mercado que exigem a presença do Governo, o estudo das funções do governo, da teoria da tributação e do gasto público” (MATIAS-PEREIRA, 2017, p. 5).

A Teoria das Finanças Públicas busca respostas para redirecionar a gestão pública de modo que, por meio de sua política fiscal, satisfaça as necessidades sociais. No entanto, é preciso recordar que as funções estatais atuais foram significativamente ampliadas, quando comparadas às clássicas. Assim, o Estado tem sido demandado a promover os aspectos competitividade e eficiência, além de ser garantidor de direitos sociais.

Ao mesmo tempo em que o Estado contemporâneo passou a ser indutor do desenvolvimento, inclusive, via produção e fornecimento de bens e serviços para um mundo globalizado, os governos foram obrigados a reduzir custos, ampliar a qualidade e expandir a oferta dos serviços públicos, cuja aceleração está ligada diretamente ao crescimento da sociedade. No entanto, segundo Giambiagi e Além (2011), na década de 1880, o economista Adolph Wagner formulou uma lei que definia que os dispêndios públicos são sempre crescentes, provocando pressões crescentes em favor do gasto público (Lei de Wagner). Nesta, fatores como, por exemplo, o envelhecimento e a urbanização da população, estão entre as causas da ampliação crescente dos gastos públicos.

Sobre a questão, Matias-Pereira (2017, p. 125) também assevera:

A tarefa central das Finanças Públicas é estudar a natureza e os efeitos do uso, pelo Estado, dos instrumentos fiscais: Tributação e gasto, obtenção de empréstimo e sua concessão, compra e venda. [...] prover, por meio das autoridades públicas, os bens e serviços públicos, ou coletivos, que as pessoas não podem adquirir em pequenas quantidades, como educação, saúde pública, justiça, segurança pública, entre outros, e a maneira pela qual são financiados.

A literatura argumenta que a expansão da demanda por serviços públicos e pela atuação do Estado tem aumentado significativamente nos últimos anos – consequência do incremento no papel interventivo do Estado na economia –, acarretando em aumento do aparelho do Estado, dos gastos e da necessidade de recursos públicos e impostos (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011; MATIAS-PEREIRA, 2017).

Dante do exposto, a máxima da economia se faz adequada, uma vez que as necessidades sociais serão sempre ilimitadas, enquanto os recursos públicos sempre se mostrarão insuficientes para atendê-las, pois, quanto maior o volume de serviços públicos ofertados, maior o aparato administrativo necessário para absorvê-los (MATIAS-PEREIRA, 2017; REZENDE, 2012).

Em suma, o estudo das finanças públicas, que teve como precursores Richard Abel Musgrave, Jonh Maynard Keynes e Adam Smith, entre as décadas de 1930 e 1970, no contexto moderno, objetivando a maximização do bem-estar social, busca otimizar a aplicação dos recursos em Políticas Públicas via atividade financeira do Estado.

A atividade fiscal de um Estado tem relação com a forma como são arrecadados os recursos públicos e sob qual formato se dão as despesas públicas para o atendimento dos anseios sociais. Neste sentido, a estruturação do setor público afeta diretamente como

se dão os gastos. Em países federais, por exemplo, os bens públicos devem ser ofertados e os respectivos custos divididos entre os residentes da região que deles se beneficiam. Logo, a definição da estrutura ótima do setor público em termos de distribuições de responsabilidades se torna a questão central do federalismo fiscal (MATIAS-PEREIRA, 2017).

O debate sobre a estrutura ótima do setor público no contexto das finanças públicas remete ao desenho adequado do federalismo e da descentralização fiscal, pois importa compreender como se dá o financiamento das Políticas Públicas. Sobre a questão, Giambiagi e Além (2011, p. 333) observam que “[...] o processo de descentralização inclui tanto uma redistribuição de receitas quanto dos encargos”.

3 Federalismo e Descentralização Fiscal

Primariamente, é preciso definir o federalismo como “[...] uma forma de Estado que se contrapõe a outras duas formas modernas: o Estado unitário e o Estado confederado (SOARES; MACHADO, 2018, p. 13).

Em termos de organização territorial, a forma federalista se contrapõe ao Estado Nacional unitário pelo fato de apresentar dois níveis de governo atuando sobre o mesmo território e pessoas, caracterizando uma descentralização de poder político para o ente subnacional.

Ainda sob a mesma perspectiva, o federalismo não se alinha ao Estado Confederado, pois, na confederação tem-se a centralização do poder no governo nacional. Logo, é possível inferir que a forma federativa se posiciona de modo intermediário no que tange à descentralização (SOARES; MACHADO, 2018).

Arretche (2002) afirma que a distinção entre as forma de Estado se ampara no modelo de distribuição de autoridade política dos Estados Nacionais.

Tocqueville (2003) assevera que o sistema federativo foi criado com a intenção de combinar as diferentes vantagens resultantes da grandeza e da pequenez das nações. Tais combinações podem ser de natureza política, econômica, social e institucional peculiares a cada sociedade.

Neste sentido, as esferas da Federação possuem competências próprias e privativas associadas aos seus respectivos níveis, cujo objetivo é a divisão de tarefas que

maximize a eficiência do setor público (FAGUET, 2014; ARVATE; BIDERMAN, 2004; STIGLITZ, 2000; MUSGRAVE, 1976).

Segundo Abrucio (1998, p. 21), “[...] [d]a montagem de um bem-sucedido arranjo federativo dependerão a resolução das graves disparidades regionais, em termos de desenvolvimento econômico e social; [...]”, levando a refletir sobre a importância da descentralização para o atendimento do interesse público e o alcance de melhores resultados na realização das Políticas Públicas.

De fato, a forma como o federalismo é desenhado nas sociedades nacionais tem permitido o fornecimento mais eficiente de bens ou serviços públicos, em que pese o desenho do federalismo fiscal ideal ainda complexo e obscuro (SOARES; MELO, 2016; LETELIER-SAAVEDRA; SÁEZ-LOZANO, 2015).

Oates (1972) aponta que o federalismo fiscal é um meio termo entre uma Administração Pública centralizada e uma Administração Pública extremamente descentralizada. E ainda, o federalismo combina os benefícios de cada uma das duas situações, mitigando, ao mesmo tempo, os defeitos de cada um.

O processo federalista, associado à gradual descentralização de poder, surge como uma solução política, a fim de conciliar interesses nacionais e locais nos fenômenos de centralização estatal onde os elementos da identidade local e garantias de autogoverno seriam preservados (SOARES, MACHADO, 2018).

Para Elazar (1987), tal processo transitava por *shared rule* e *self rule* como graus de variabilidade na implementação da descentralização de poder político nos regimes federados. Neste ínterim, nas formas federalistas será necessário a participação nas receitas e despesas públicas (federalismo fiscal) para que os governos subnacionais atuem jurisdicionalmente sobre seus territórios (SOARES; MACHADO, 2009).

A descentralização pode ocorrer sob várias perspectivas. Tobar (1991), por exemplo, assim classifica a descentralização: 1) Do Estado para a sociedade civil, quando da transferências de funções para o mercado ou para a sociedade civil; 2) Territorial ou vertical, via transferência de poderes, competências ou funções aos entes subnacionais; e, 3) Funcional ou horizontal, visando melhorar os níveis de eficiência e eficácia no desempenho de determinadas funções públicas, tendo como destinatários fundações, autarquias e outras.

A descentralização passou por momentos distintos durante a sua existência. Primeiramente, nos anos 1960, foi vista como fomento da democracia e garantia para o

desenvolvimento econômico. Na década de 1980, ganhou importância nos processos de reforma do Estado, diante do esgotamento desenvolvimentista e da crise fiscal dos Estados Nacionais. A partir de 1990, a descentralização tinha por norte promover mudanças socioeconômicas de tendência igualitária (SOARES; MACHADO, 2018).

Uma questão importante envolta no processo de descentralização, nos Estados Federalistas, tem relação com a suposta eficiência alocativa na provisão de bens públicos e quanto à suposta superioridade em promover *accountability*.

Neste sentido, Treisman, (2006) argumenta que como os governos locais se apropriaram de grande parte das receitas públicas, eles estariam dispostos a realizar investimentos e controlar a corrupção.

Oates (1999) justifica que os governos locais, pela proximidade dos cidadãos, seriam mais capazes de conhecer suas necessidades e satisfazê-las. De fato, a função do setor público deve ser a de garantir o uso eficiente dos recursos, promover a distribuição equilibrada de renda e elevar a economia em altos níveis de empregabilidade com razoável estabilidade nos preços (OATES, 1972). Assim, o federalismo fiscal busca responder qual é a estrutura ótima para o setor público quanto à distribuição de responsabilidade e arrecadação de recursos (OATES, 1972).

Arvate e Biderman (2004) concordam com Oates (1972) ao afirmarem que a provisão de bens públicos de impacto local tende a ser mais eficiente se advinda de governos também locais, pois, além de permitir maior fiscalização, incentiva a participação da população local.

Tiebout (1956) postulou que governos livres para tributar e oferecer bens públicos sem condicionantes externos tornaria as escolhas governamentais eficientes, pois, a possibilidade de mobilidade dos cidadãos permitiria otimizar suas escolhas e direcionar o comportamento dos governos locais.

Terman e Feiock (2014), visando identificar quais fatores influenciam a implementação bem-sucedida da política de transferências de recursos federal a nível local nos Estados Unidos da América – EUA, e Gadenne e Singhal (2014), tratando das evidências empíricas da descentralização nos países em desenvolvimento, destacaram que a obrigação para a implementação fiscal e social de Políticas Públicas não possui a correspondente assistência financeira federal (‘faça você mesmo ou indo sozinho’), demonstrando, assim, a dicotomia existente no federalismo fiscal contemporâneo entre as instituições federais e as instituições locais.

No mesmo debate, Li (2016), ao descrever quais fatores influenciam a concessão de renúncias fiscais nos países em desenvolvimento, afirma que a descentralização fiscal estimula, em verdade, a competitividade por receitas e investimentos (guerra fiscal⁴), gerando ineficiência no recolhimento de receitas, tornando-se, conseqüentemente, menos extrativistas em impostos e tendentes a serem mais eficientes e disciplinados nas despesas, resultando em governos menores e em melhores serviços públicos – ideia também compartilhada por Béland e Lecours (2014) sobre a dificuldade de implementar uma efetiva equalização no federalismo fiscal estadunidense.

Todavia, em que pese o intenso debate sobre qual seria o modelo ideal de distribuição de recursos e obrigações entre os entes públicos (TERMAN; FEIOCK; YANG, 2016), a literatura considera o sistema federalista o mais satisfatório para os países de grande dimensão territorial e diversidades regionais, em especial, por aproximar aquele que implementa do beneficiário da política pública, além de gerar responsividade social (BHAVNANI; LACINA, 2017; SMITH; REVELL, 2016; LETELIER-SAAVEDRA; SÁEZ-LOZANO, 2015; GADENNE; SINGHAL, 2014; WEINGAST, 2014; REZENDE, 2012; ABRUCIO, 2005; ARVATE; BIDERMAN, 2004; CUNHA, 2004; STIGLITZ, 2000; MUSGRAVE, 1976; OATES, 1972).

Jia, Guo e Zhang (2014), tratando da descentralização fiscal na China, observam que os benefícios da descentralização podem ser materializados a partir de instituições complementares nacionalmente existentes.

Soares e Machado (2018) afirmam que as posições de Oates (1999) e Tibeout (1956) sofreram críticas por se tratarem de reducionismo teórico e irrealista. Em que pese as críticas, não se pode negar os benefícios da descentralização, pois, seus efeitos positivos ou negativos estão sujeitos à combinação de outros fatores institucionais ou contextuais específicos.

Assim, diversas combinações institucionais podem afetar os resultados da descentralização e orientá-la para resultados mais positivos, uma vez que a descentralização não é sozinha uma condição necessária ou mesmo suficiente para garantir os resultados esperados, sujeitos a outros fatores (SOARES; MACHADO, 2018).

Sobre a questão, Giambiagi e Além (2011, p. 319) afirmam:

⁴ Guerra fiscal é a exacerbação de práticas competitivas entre entes de uma mesma federação em busca de investimentos privados.

[...] os ganhos de eficiência decorrentes da descentralização da responsabilidade por determinados gastos públicos podem ser compensados por dificuldades institucionais das unidades subnacionais [...] A experiência variada dos países mostra a necessidade de a descentralização dos gastos vir acompanhada de um aumento da capacidade de arrecadação própria das esferas subnacionais [...] Segundo a literatura, os governos subnacionais que dependem principalmente da geração de receitas próprias para o seu financiamento tendem a ter maior responsabilidade fiscal, controlando melhor as suas contas e apresentando, em geral, menores déficits do que os governos mais dependentes de transferências.

Teoricamente, Giambiagi e Além (2011) observam que a descentralização é justificada por razões econômicas, culturais, político-institucionais e geográficas. Destarte, é possível perceber que a descentralização fiscal objetiva precipuamente a geração de eficiência na prestação local de serviços públicos. No entanto, ela nem sempre tem sido alcançada, pois, a dinâmica federalista é complexa e depende sobremaneira do formato institucional.

O processo de descentralização fiscal, portanto, enfatiza a busca por maior eficiência na alocação de recursos fiscais e da realização dos gastos públicos, otimizando a distribuição de encargos entre as esferas de governo (GIAMBIAGI; ALEM, 2011).

Arretche (2002) assevera que a divisão de funções na gestão compartilhada das Políticas Públicas em sistemas federativos consideram duas dimensões, quais sejam: 1) *Policy making* (implementação); e, 2) *Decision making* (formulação). No entanto, a descentralização fiscal aparece como um tipo de dimensão que pretende endereçar os processos concretos de estudos.

Os estudos revelam a existência de uma grande controvérsia teórica em termos do que faz a eficiência alocativa na descentralização federativa, bem como quais são os seus efetivos resultados. Não obstante, importantes indicações podem ser obtidas a partir dessa reflexão.

Tem-se, nesse contexto, um debate no cenário brasileiro sobre a necessidade de renovação do modelo organizacional-político-institucional, de modo a tornar mais justa a distribuição de recursos federais entre os entes subnacionais.

À guisa de continuidade sobre a reflexão a respeito do federalismo, na próxima seção tem-se uma recapitulação dos principais aspectos relacionados ao federalismo e à descentralização fiscal brasileira.

4 Federalismo Fiscal no Brasil

O caminho percorrido pelo federalismo republicano brasileiro foi conduzido em meio a tensões e conflitos, avanços e retrocessos, entre um modelo centralizado, voltado para a integração nacional, e um modelo descentralizado, perpassando a autonomia e a diversificação regional (LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012; BACHUR, 2005).

No caso brasileiro, a Constituição Federal – CF de 1988 estabeleceu, peculiarmente, a sua organização em três níveis, onde os Municípios possuem competências e atribuições privativas relacionadas aos serviços públicos de caráter local (ABRUCIO, 2005), além de serem reconhecidos (algo inédito) como entes federados autônomos (LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012).

Segundo o Pacto Federal de 1988, a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 1988). A concepção trazida pela Carta Magna brasileira reformulou o pacto federativo e a descentralização política e fiscal, retirando parte das obrigações do governo central, transferindo-as aos entes municipais e estaduais, ao mesmo tempo em que parte dos recursos fiscais concentrados na União também foi repartido via mecanismos compensatórios (o Fundo de Participação dos Municípios – FPM – e o Fundo de Participação dos Estados – FPE) (LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012).

Segundo Rezende (2012), quatro importantes aspectos devem estar na agenda do federalismo brasileiro, quais sejam: 1) O desequilíbrio entre receitas e despesas cabíveis aos entes; 2) A desigualdade horizontal nas receitas de Estados e Municípios; 3) O incentivo à criação de novos Municípios; e, 4) A grande lacuna existente entre as demandas e os recursos locais.

Vale destacar que “[...] a estruturação de um federalismo mais equilibrado não é uma meta importante somente para o Brasil, mas em todos os países federativos do mundo” (LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012, p. 9), o que demonstra a diversificação potencial das preferências e necessidades de uma sociedade cada vez mais crescente e complexa, produzindo novas pressões sobre o Estado brasileiro, gerando pressão sobre a gestão pública e permitindo a compreensão das peculiaridades do federalismo nacional, bem como o desenvolvimento de arranjos federalistas inovadores que produzam melhores resultados nas funções onde o Estado é socialmente demandado a cumprir (LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012).

A história do federalismo brasileiro é “[...] um processo sinuoso de estabilização e mudança, pontuado por crises” (LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012, p. 10) Neste ínterim, a descentralização das atividades municipais no Brasil possui relação direta com a Proclamação da República em 1889, e com o advento do processo de municipalização dos serviços públicos também no mesmo período.

O grande desafio proposto pelo arranjo federativo era o de organizar uma Federação que compatibilizasse adequada centralização política e administrativa na União, a fim de manter a integridade nacional, bem como prover os entes federados de autonomia fiscal e política suficientes, que evitasse a fragmentação brasileira e que atendesse as demandas sociais (LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012).

Devido à ruptura com o modelo imperial anterior, os Estados obtiveram ampla autonomia, tanto que em 1891, surgiram dois importantes impostos para beneficiar as Unidades da Federação – UFs, a saber: 1) O imposto sobre a propriedade rural; e, 2) O imposto de renda pessoa física, que alçaram os governadores ao papel de protagonistas no contexto federal brasileiro (LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012).

A fissura com o arranjo estabelecido na Primeira República somente se deu em 1930, quando do retorno da concentração de poder na Presidência da República, estabelecendo um movimento pendular no federalismo brasileiro entre a centralização e a descentralização da autonomia fiscal e da política entre a União e as UFs (LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012).

Neste ínterim, o governo central reorganizou o serviço público com a progressiva constitucionalização de direitos sociais e a montagem de grandes estruturas nacionais para a oferta de serviços públicos em grande escala. Assim, o federalismo da Primeira República, que almejava a descentralização de atividades e a autonomia dos estados membros, dá lugar a um poder centralizado no governo federal como esteio de todo o arranjo federal (LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012).

A readequação do arranjo federalista brasileiro em busca de uma nova descentralização das atividades aos entes federados passou a ser desenhada na década de 1980, quando do fim do governo militar e da instalação de uma nova Assembleia Nacional Constituinte – ANC entre os anos 1987 e 1988. Neste ínterim, as mudanças no quadro político social brasileiro ganharam força rumo ao protagonismo dos entes municipais.

Pressionados pelos movimentos sociais, os prefeitos, a partir de uma coalização sócio-política, impulsionaram o estabelecimento de uma nova matriz federalista. Os

governos nacionais perceberam na descentralização uma oportunidade para se desonerarem de encargos e atribuições, repassando-os aos governos estaduais e locais (AFONSO, 2016; BRITO; MATOS FILHO; COSTA, 2014; LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012). Assim, os Municípios se tornaram atores de peso no arranjo institucional federativo brasileiro, cuja orientação constitucional descentralizava grande parte das Políticas Públicas nacionais (saúde, educação e desenvolvimento). Logo, a regra passou a ser a descentralização e, a exceção, a centralização (AFONSO, 2016; LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012).

No intuito de apoio ao desenvolvimento regional, os fundos constitucionais passaram a ser instrumentos *top-down* de fomento à descentralização. Neste sentido, o FPM, o FPE, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e o Fundo Nacional de Saúde – FNS se tornaram exemplos da articulação descentralizada de ações do Governo Federal realizadas pelos entes municipais e estaduais (AFONSO, 2016; LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012).

Afonso (2016, p. 19) destaca que “[...] as transferências constitucionais de receitas movimentam recursos da ordem 8% do PIB e são muito mais amplas e sofisticadas as relações intergovernamentais na atual federação brasileira”.

No entanto, a partir da segunda metade da década de 1990 e início dos anos 2000, as sucessivas crises fiscais induziram a um novo posicionamento do Governo Federal frente ao papel e à plenitude da autonomia dos entes federados. Os Estados enfrentavam dificuldades no gerenciamento de suas atividades, enquanto os Municípios tiveram, na crise, uma oportunidade para expandir o seu raio de ação com a oferta de serviços públicos em substituição ou em associação com os Governos Federal e Estadual (AFONSO; MELLO *apud* ECCLESTON; KREVER, 2017; AFONSO, 2016; LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012).

Giambiagi e Além (2011) afirmam que a motivação política foi a mola propulsora principal para a descentralização nacional, tendo sido marcada por distorções e conflitos, quando associada à reforma do Estado e ao processo de redemocratização. Neste ínterim, a enumeração descentralizada de funções e atribuições legais para o Município refletem a tentativa de reorganização da divisão de competências governamentais com vistas a torná-la mais racional (menos custos e mais benefícios à população), implicando, portanto, em maior proximidade dos beneficiários dos serviços públicos (CARRERAS, 2016; VAN ROMPUY, 2016; GRISORIO; PROTA, 2015; LETELIER-SAAVEDRA;

SÁEZ-LOZANO, 2015; BÉLAND; LECOURE, 2014; FAGUET, 2014; GADENNE; SINGHAL, 2014; REZENDE, 2012; OATES, 1999; TIEBOUT, 1956; HAYEK, 1945).

Segundo Hayek (1945, p. 521-522), “[...] o conhecimento de circunstâncias particulares do tempo e do lugar” e o “conhecimento das pessoas, das condições locais, de circunstâncias especiais” são essenciais para alocar recursos de forma eficiente.

No caso pátrio, os governos locais vêm ganhando cada vez mais protagonismo na execução de Políticas Públicas, convertendo-se em atores centrais do jogo regional, mesmo apresentando baixa capacidade tributária e técnico-administrativa para sua execução (PITERMAN; REZENDE; HELLER, 2016; VAN ROMPUY, 2016).

Destarte, em que pese a descentralização de atribuições, esta nem sempre foi acompanhada pela correspondente fonte de financiamento (ARAÚJO; SIQUEIRA, 2016; SMITH; REVELL, 2016; SOARES; MELO, 2016), levando os entes municipais a buscarem novos arranjos institucionais que permitam concretizar as Políticas Públicas almejadas.

Todavia, ao tempo em que se imagina a transferência única e exclusiva de encargos aos entes subnacionais pátrios, Abrucio (2005) e Soares e Melo (2016) destacam que os Municípios tiveram a maior elevação relativa na participação do bolo tributário, apesar de grande parte depender muito dos recursos tributários administrados pelas demais esferas de governo. Neste ínterim, a Tabela 1, a seguir, apresenta os dados que caracterizam o processo de municipalização da receita.

Tabela 1 – Participação dos níveis de governo na arrecadação e na receita disponível – em %.

Descrição	Ano		
	1980	1995	2010
Carga Tributária (% do PIB)	24,50	29,41	34,19
Participação na Arrecadação Total			
União	74,70	66,00	67,45
Estados	21,60	28,60	26,50
Municípios	3,70	5,40	6,05
Participação na Receita Disponível			
União	68,20	56,20	56,62
Estados	23,30	27,20	25,09
Municípios	8,50	16,60	18,29

Fonte: Varsano *et al.* (1998) e Rodrigues, Afonso e Castro (2013).

Apesar do incremento financeiro dos Municípios demonstrado na Tabela 1, a quantidade de recursos necessários para o atendimento das Políticas Públicas ainda está longe de atender as necessidades municipais, tornando questionável a efetividade de estrutura do federalismo brasileiro (BRITO; MATOS FILHO; COSTA, 2014). Portanto, tem-se a necessidade da adoção de mecanismos adicionais que facilitem o atendimento das Políticas Públicas.

Entre os possíveis mecanismos de gestão, podem ser suscitados os processos competitivos e cooperativos. Sobre a questão, Elazar (1987, p. 193) afirma que “[...] todo sistema federal, para ser bem-sucedido, deve desenvolver um equilíbrio adequado entre cooperação e competição e entre o governo central e seus componentes”. Já Grisorio e Prota (2015) argumentam que, naturalmente, a descentralização introduz um cenário competitivo entre os entes, levando-os a ofertar bens e serviços de modo eficiente. Por outro lado, o estabelecimento de processos colaborativos “[...] pode ser a solução e a resposta para algumas localidades, sobretudo as de menor porte populacional, e para as políticas públicas sociais temáticas” (PITERMAN; REZENDE; HELLER, 2016, p. 833). Por fim, a criação de mecanismos de articulação federativa pode auxiliar o desenvolvimento municipal, uma vez que incentiva a formação de ações compartilhadas via processos cooperativos e coordenados. Assim, a formação de novos arranjos institucionais federalistas pode ser uma alternativa ao federalismo predatório⁵, com vistas a incentivar a atualização do pacto federativo. Sobre a questão, Afonso (2016, p. 14) reitera: “Abrir espaço fiscal com reformas institucionais é uma das possibilidades mais fortes”.

5 Arranjos Institucionais Federalistas Inovadores

No último século, três grandes marcos institucionais brasileiros deram base para as reformas administrativas estruturais no setor público. Em 1937, a institucionalização do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP permitiu a organização dos orçamentos públicos da União, a revisão das estruturas administrativas federais, entre outras funções. Posteriormente, em 1967, foi instituída a Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa – COMESTRA – responsável pela apresentação da proposta de regulamentação administrativa brasileira, que se transformou na Lei Orgânica da

⁵ Expressão de Linhares, Mendes e Lassance (2012) sobre a competição existente entre os entes federais por recursos escassos e a aplicação de estratégias de intensa disputa fiscal.

Administração Pública Federal – Decreto-Lei n. 200, 25 de fevereiro de 1967. Por fim, o ano de 1995 culminou na terceira onda reformadora da Administração Federal, em busca do gerencialismo administrativo, sob a orientação dos estudos da *New Public Management* – NPM ocorrentes nos EUA e na Europa, cujos princípios, similares aos da iniciativa privada, estimulavam a gestão eficiente (AMSLER, 2016; RHODES, 2016; ANDREW *et al.*, 2015; DENHARDT; DENHARDT, 2015; DURANT; ALI, 2013; OSBORNE; RADNOR; NASI, 2013; FARAH, 2001; DENHARDT; DENHARDT, 2000; BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998; HOOD, 1995).

Mandeli (2016, p. 115), tratando do papel da NPM e da governança como instrumentos catalizadores das instituições democráticas na Arábia Saudita, afirma que “[...] nos últimos anos, a estrutura e as funções dos governos locais em todo o mundo foram sujeitas a reformas decorrentes de novos conceitos em gestão pública e governança”.

O instrumento brasileiro básico dessa terceira onda em busca pela eficiência administrativa foi o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, que buscou o ajustamento fiscal duradouro e a depuração dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais e a reforma do aparelho de Estado, com vistas a aumentar sua “governança” entre outras funções (ABRUCIO, 2005). Portanto: “A eficiência é um valor louvável que, sem dúvida, continuará a ser uma característica da prática da administração pública” (DENHARDT; DENHARDT, 2015, p. 665).

Entretanto, não há evidências de que o simples aumento das receitas tributárias cause eficiência no atendimento das Políticas Públicas, mas vale destacar que a crise do Estado dos anos 1990 se caracterizou pela existência de uma crise fiscal, pelo esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado e pela superação da forma burocrática de administrar do Estado. Assim, a reforma necessária do Estado passava pelo resgate da sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar Políticas Públicas de qualidade (MANDELI, 2016; BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998).

O fortalecimento da posição fiscal das municipalidades é de importância crucial para o bom funcionamento dos governos locais, uma vez que a falta de recursos financeiros constitui um dos problemas críticos que limitam e condicionam seriamente o funcionamento dos Municípios. No caso brasileiro, a baixa alavancagem financeira de boa parte das localidades pressionou a busca pelas saídas conjuntas e inovadoras que

ampliassem suas capacidades de implementação de Políticas Públicas (GERIGK; PESSALI, 2014).

Clementino (1997) afirma que qualquer ampliação do espaço financeiro operacional, independentemente de suas origens, pode exercer um efeito benéfico, melhorando e incrementando as atividades promovidas pelas municipalidades. Tal relação também é válida para a constituição de arranjos institucionais inovadores, pois potencializam a execução das atividades públicas.

Baêta, Pereira e Mucci (2015, p.4) asseveram que o grande desafio da gestão pública atual “[...] é identificar, cuidadosamente, a verdadeira natureza da complexidade dos problemas públicos”, além de determinar arranjos de governança pública que sejam mais apropriados para o alcance dos melhores resultados.

Em revisão sobre o cooperativismo, a literatura destaca que o ímpeto colaborativo e associativista surge em meio às dificuldades públicas, apresentando alto custo de resolução, ao passo que a colaboração é uma forte resposta à complexidade dos problemas públicos (BRYSON, ACKERMANN; EDEN, 2016; BRYSON, CROSBY; STONE, 2015; ANDREW *et al.*, 2015; TANG; TANG, 2014).

Destarte, desenhar instituições que promovam a cooperação, conforme Ostrom (*apud* GINTIS; BOWLES; FEHR, 2005), não é tarefa trivial. É preciso que os *stakeholders* vislumbrem retornos futuros com a cooperação, maiores que os sem ela, de modo a permitir a superação dos conflitos políticos e partidários (PITERMAN; REZENDE; HELLER, 2016).

Farah (2001, p. 136) assim assevera que a perspectiva de novos arranjos institucionais tem apresentado a possibilidade de geração de eficiência nos resultados governamentais:

A articulação entre governos municipais e entre diferentes esferas de governo assinala a possibilidade de estabelecimento de um novo tipo de vínculo intergovernamental, [...]. Neste novo vínculo — de parceria — **há uma co-responsabilização pela política e seus resultados**, ainda que a cada um dos participantes possam caber papéis diferenciados ao longo do processo de implementação das políticas. (grifo meu)

A adoção dos novos arranjos institucionais demonstra ser importante para o rompimento, em ambiente descentralizado, das fronteiras físicas, políticas e financeiras, além de fazer com que os entes federados se percebam corresponsáveis pela execução e pelo desempenho no atendimento das necessidades sociais.

Weingast (2014, p. 22), tratando da segunda geração do federalismo fiscal, afirma que “[...] a característica principal dos modelos de segunda geração é que eles traçam as implicações (resultados) dos incentivos criados pelas instituições políticas e fiscais” no sistema federativo.

Segundo Baêta, Pereira e Mucci (2015), a cooperação é benéfica aos entes federados, pois produz ações duradoras e efetivas.

Para Bryson, Crosby e Stone (2015) e Bryson, Ackermann e Eden (2016), o termo “colaboração” recebe na literatura uma variedade de rótulos, como, por exemplo, consórcios, alianças e parcerias.

Tratando do desenvolvimento do processo colaborativo na Holanda, Spekkink e Boons (2015) afirmam que a ação cooperativa se dá muito antes da formalização associativista, pois, a busca por resultados melhores impulsiona a geração e a institucionalização de parcerias sustentáveis e eficientes.

A colaboração envolve a produção de ‘valor público’ criado com base em pontos fortes característicos de cada ente, ao mesmo tempo em que se tem como minimizar, superar ou compensar as fraquezas características de cada um dos participantes (BRYSON, CROSBY; STONE, 2015; AGRANOFF, 2013).

No entanto, infelizmente, quando dos fortes argumentos para a colaboração, a literatura empírica é bastante clara ao afirmar que qualquer forma de colaboração, em geral, não é fácil de ser alcançada, e o sucesso, dificilmente é garantido (BRYSON, ACKERMANN; EDEN, 2016).

No caso brasileiro, a descentralização das Políticas Públicas nacionais, preconizada na Carta Magna de 1988, propiciou uma inovação institucional indutora de uma nova trajetória do federalismo brasileiro.

Os Municípios foram alçados à posição de atores-chave na implementação das Políticas Públicas a nível local, uma vez que duas mudanças institucionais afetaram sensivelmente a forma como a gestão federativas das Políticas Públicas deveriam ser realizadas. A primeira denota o fato de que o governo federal passou a ser mais transferidor de recursos para as demais UFs do que efetivo implementador de Políticas Públicas. A segunda modificação foi o incentivo à prática de Consórcios Públicos via Lei n. 11.107, de 06 de abril de 2005 – Lei dos Consórcios Públicos.

Por fim, no que tange ao fato de que as inovações institucionais tenham impactado a organização do federalismo pátrio, o estudo sobre a gestão federal das Políticas Públicas

ainda revela lacunas em termo de maior cooperação, coordenação e integração (LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012).

6 Considerações Finais acerca do Embasamento Teórico

O quadro de referência conceitual aqui exposto apresenta constatações e permite vislumbrar possibilidades. Neste sentido, sob a ótica da gestão das finanças públicas, o modelo federalista é considerado o mais satisfatório para a geração de eficiência fiscal, em prol da satisfação das necessidades da sociedade, uma vez que as funções estatais foram ampliadas proporcionalmente à complexidade da sociedade. No caso brasileiro, tal fato é evidente devido ao tamanho territorial e às diversidades regionais, uma vez que a descentralização permite a aproximação entre o beneficiário da Política Pública, além da geração de responsividade. Consequentemente, o agente público tende a estar mais preparado para atender as demandas e necessidades locais via prestação de serviços aos cidadãos, angariando melhores resultados públicos.

Importa destacar que na divisão de tarefas e atribuições, a redução de custos, a qualidade dos serviços e a maximização da oferta de bens e serviços se transformaram em questões sociais permanentes. Assim, “[...] o processo de fortalecimento das instâncias locais de governo, conhecido como descentralização fiscal, tem sido visto como uma das formas de melhorar a eficiência alocativa do setor público e de conter a intervenção estatal na economia” (GASPARINI; RAMOS, 2004, p. 123), uma vez que melhora a estrutura ótima do setor público.

No entanto, é possível perceber que o sistema federalista é tão complexo quanto a acomodação das receitas e das obrigações aos entes federados. Neste ínterim, o federalismo brasileiro não foi estável em toda a sua existência, pois alternou entre a centralização de ações no Governo Federal e a descentralização de atividades para Estados e Municípios. Mas, o arranjo ideal para o federalismo pátrio ainda se encontra nebuloso e árduo de ser definido, induzindo à busca por arranjos institucionais que promovam a adequação do federalismo brasileiro às idiossincrasias nacionais.

Sobre a questão, Weingast (2014) argumenta que a promessa de eficiência envolta na descentralização nem sempre foi cumprida, pois, o aumento das obrigações nem sempre foi acompanhado dos recursos suficientes, gerando um desequilíbrio fiscal.

A história do federalismo brasileiro é mais bem observada a partir da institucionalização de um novo regime democrático com a CF de 1988. O grande desafio então proposto era combinar um arranjo que combinasse autonomia e integração. Assim, os Municípios assumiram um significativo protagonismo na implementação de Políticas Públicas, impulsionado pela competição, bem como pela cooperação.

Todavia, o fato é que as unidades municipais se tornaram importantes *stakeholders* no arranjo federal brasileiro. Logo, a tentativa de reorganização da divisão de atribuições levou à constituição de novos arranjos institucionais federativos com o claro intuito de auxiliar o desenvolvimento municipal via ações compartilhadas por meio de processos cooperativos e coordenados.

Como a colaboração envolve a produção de ‘valor público’ criado com base em pontos fortes característicos de cada ente, ao mesmo tempo em que são descobertas maneiras de minimizar, superar ou compensar as fraquezas características de cada um dos participantes (BRYSON, CROSBY; STONE, 2015; AGRANOFF, 2013), propiciou uma inovação institucional indutora de uma nova trajetória do federalismo brasileiro, onde a redução da participação direta do governo federal deu lugar à atuação dos entes municipais, ao mesmo tempo em que incentivou a formação de consórcios públicos.

Por fim, é possível vislumbrar que, diante da dialética apresentada, não se atingiu, até o momento, um modelo federativo, institucionalizado ou não, que transite adequadamente entre os polos da descentralização e centralização, onde a construção de novos arranjos institucionais federativos poderá potencializar a prestação dos serviços públicos em um contexto tão complexo.

Destarte tenha sido efetuado um estudo abrangente e amplo sobre o tema aqui apresentado na literatura, como fator limitador, tem-se numerosa quantidade de artigos que tratam da questão, em paralelo ao tempo necessário para esgotá-los.

Neste ínterim, sugerem-se, a partir da presente pesquisa, futuros estudos bibliométricos identificando-se, por exemplo, os autores nacionais e internacionais mais produtivos sobre o tema, quais os periódicos que mais publicam sobre o tema, qual a entidade tem mais investido no aprofundamento sobre o tema etc. E ainda, para estímulo de trabalhos futuros, faz-se benéfico promover uma avaliação para identificar se arranjos institucionais federativos (os consórcios públicos, por exemplo) impactam a gestão fiscal dos entes municipais.

Por fim, a comprovação empírica das sugestões de pesquisas futuras deve ser o caminho natural de continuidade do presente estudo, inclusive, para a compreensão aprofundada do fenômeno com a busca de auxílio em metodologias quantitativas e qualitativas.

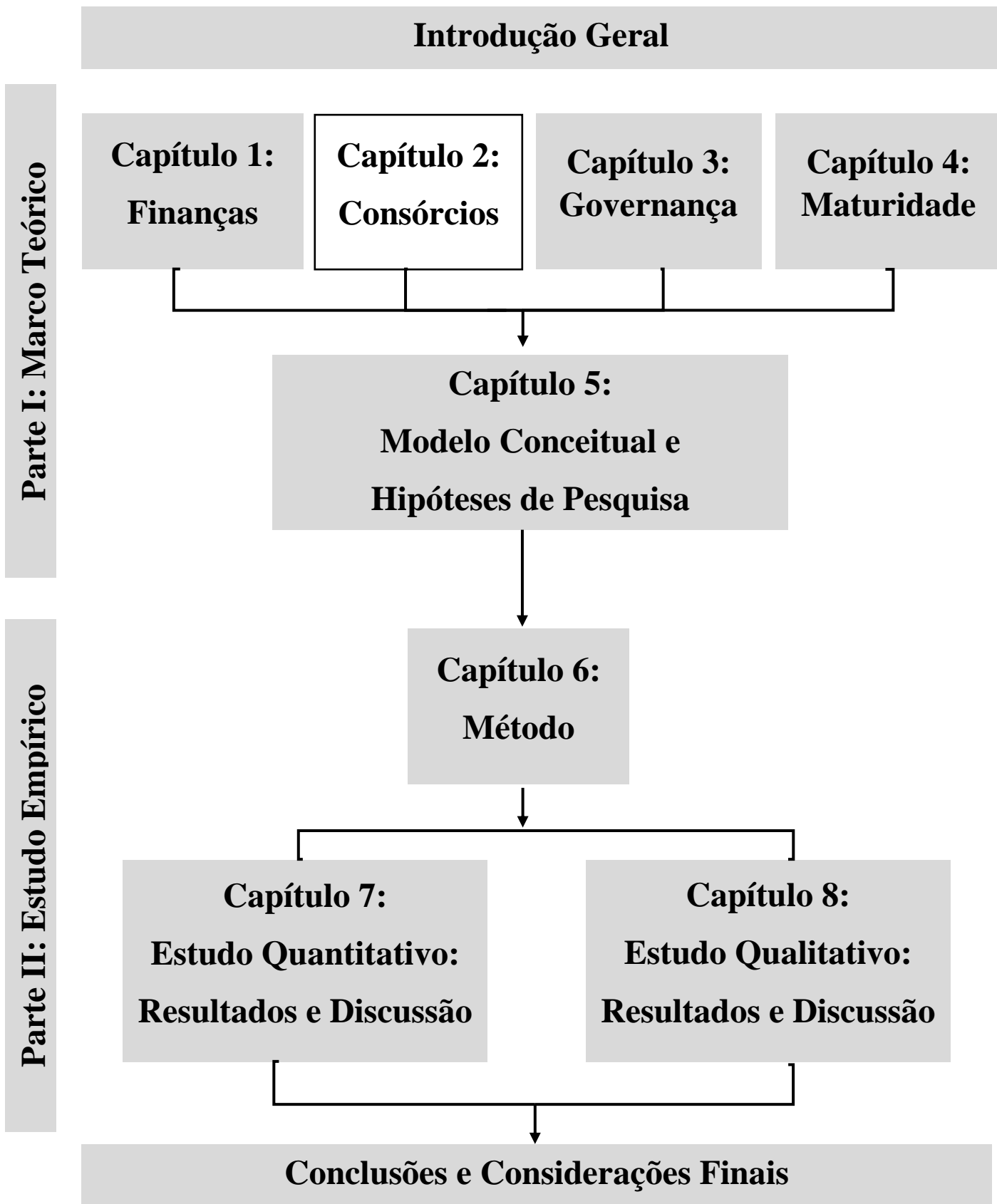
7 Quadro Resumo do Capítulo

O Quadro 1, a seguir, apresenta uma síntese das principais assunções e conclusões advindas da teoria apresentada no presente capítulo e que servem de norte para as linhas que se seguem.

Quadro 1: Síntese de assunções sobre a Teoria das Finanças e o Federalismo Fiscal.

Síntese de Assunções	
Estado	Não possui um fim de <i>per se</i> , mas deve voltar-se para o atendimento do bem comum, aplicando seus atributos em prol de satisfazer as necessidades da sociedade (DEL VECCHIO, 1979).
Estado Contemporâneo	Funções foram ampliadas proporcionalmente à complexidade social, o que impulsionou a Administração Pública rumo à modernização, eficiência, eficácia, transparência e accountability (MATIAS-PEREIRA, 2017).
Finanças Públicas	Complexo de problemas que se concentram em torno do processo de receitas-despesas do governo (MUSGRAVE, 1976).
Teoria das Finanças Públicas	Busca respostas para redirecionar a gestão pública de modo que, por meio de sua política fiscal, satisfaça as necessidades sociais.
Demandas Públicas	Crescentes nos últimos tempos devido ao incremento do papel interventivo do estado na economia, acarretando em aumento do aparelho do Estado, dos gastos e da necessidade de recursos públicos e impostos (MATIAS-PEREIRA, 2017; GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).
Estrutura Ótima do Setor Público	Conceito relacionado ao desenho adequado do federalismo e da descentralização fiscal, pois importa compreender como se dá o financiamento das Políticas Públicas.
Federalismo Fiscal	Busca responder qual é a estrutura ótima para o setor público quanto à distribuição de responsabilidade e arrecadação de recursos (OATES, 1972), se apresentando como um sistema complexo de repartição de receitas e de execução de gastos, visando acomodar a multiplicidade de demandas de uma nação a serem satisfeitas (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).
Sistema Federalista	Considerado o mais satisfatório para os países de grande dimensão territorial e diversidades regionais, em especial, por aproximar aquele que implementa do beneficiário da política pública, além de gerar responsividade social (BHAVNANI; LACINA, 2017).
Entes da Federação	Possuem competências próprias e privativas associadas aos seus respectivos níveis, cujo objetivo é a divisão de tarefas que maximize a eficiência do setor público (FAGUET, 2014).
Descentralização Fiscal	Enfatiza a busca por maior eficiência na alocação de recursos fiscais e da realização dos gastos públicos, otimizando a distribuição de encargos entre as esferas de governo (GIAMBIAGI; ALEM, 2011).
Federalismo Fiscal Brasileiro	Peculiar por ser formado pelos Estados, DF e Municípios ao mesmo tempo que retirou parte das obrigações do governo central, transferindo-as aos entes municipais e estaduais, ao mesmo tempo em que parte dos recursos fiscais concentrados na União também foi repartido via mecanismos compensatórios (o Fundo de Participação dos Municípios – FPM – e o Fundo de Participação dos Estados – FPE) (LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012)
Municipalização	A partir da CF 88, os Municípios se tornaram atores de peso no arranjo institucional federativo brasileiro, cuja orientação constitucional descentralizava a maior parte das Políticas Públicas nacionais (saúde, educação e desenvolvimento).
Governos Locais	Protagonismo na implementação das políticas públicas, mas apresentam baixa capacidade tributária e técnico-administrativa para sua execução.
Arranjos Institucionais Inovadores	A descentralização de atribuições nem sempre foi acompanhada pela correspondente fonte de financiamento (ARAÚJO; SIQUEIRA, 2016), o que leva os entes municipais a buscarem novos arranjos institucionais que permitam concretizar as Políticas Públicas almejadas.
Articulação Federativa	Auxilia o desenvolvimento municipal, uma vez que incentiva a formação de ações compartilhadas via processos cooperativos e coordenados, além de apresentar a possibilidade de geração de eficiência nos resultados governamentais (FARAH, 2001).
Processos Colaborativos	Envolve a produção de ‘valor público’ criado com base em pontos fortes característicos de cada ente, ao mesmo tempo em que são descobertas maneiras de minimizar, superar ou compensar as fraquezas características de cada um dos participantes (BRYSON, CROSBY; STONE, 2015; AGRANOFF, 2013). Recebem na literatura uma variedade de rótulos, tais como: consórcios, alianças e parcerias (BRYSON, ACKERMANN; EDEN, 2016).

Fonte: Elaborado pelo autor.



CAPÍTULO 2 – CONSÓRCIOS PÚBLICOS

1. Introdução

O modelo federalista é considerado o mais satisfatório para a geração de eficiência fiscal, com vistas a satisfazer as necessidades da sociedade, uma vez que as funções estatais foram ampliadas proporcionalmente à complexidade do Estado (STIGLITZ, 2000; MUSGRAVE, 1976; OATES, 1972). No caso brasileiro, tal fato se mostra mais evidente devido ao tamanho territorial e às diversidades regionais, uma vez que a descentralização permite a aproximação entre o beneficiário da Política Pública, além de geração de *accountability*⁶ e responsabilidade.

Assim, “[...] o processo de fortalecimento das instâncias locais de governo, conhecido como descentralização fiscal, tem sido visto como uma das formas de melhorar a eficiência alocativa do setor público e de conter a intervenção estatal na economia” (GASPARINI; RAMOS, 2004, p.123), uma vez que reverbera a relação cidadãos-setor público local. No mesmo sentido, a descentralização é um mecanismo de fortalecimento da federação, pois “[...] é considerada uma forma mais democrática, eficiente, eficaz e inovadora de gestão pública” (GUIMARÃES, 2010, p. 22).

No entanto, é possível perceber que o sistema federalista é complexo quanto à acomodação das receitas e das obrigações aos entes federados. Neste ínterim, o federalismo brasileiro não foi estável em toda a sua existência, pois alternou entre a centralização de ações no governo federal e a descentralização de atividades para os entes subnacionais, Estados e Municípios. No entanto, o arranjo ideal para o federalismo pátrio ainda se encontra nebuloso e árduo de ser definido – o que tem induzido a busca por arranjos institucionais que promovam a adequação do federalismo brasileiro às idiosincrasias nacionais.

Associado ao processo de descentralização brasileiro, na última década vivenciou-se um aumento de aproximadamente 40% no número dos Municípios, passando de 3.991, em 1980, para 5.565, em 2010 (IBGE, 2017). Segundo Teixeira (2014), aproximadamente 70% dos Municípios brasileiros são de pequeno porte, possuindo até 20 mil habitantes no ano de 2011. Pereira e Moreira (2016) afirmam, no mesmo sentido, que apenas 283

⁶ *Accountability* (responsabilidade de prestar contas): as entidades do setor público e seus indivíduos são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a administração dos recursos públicos e todos os aspectos de desempenho e, submetendo-se ao escrutínio externo apropriado (MATIAS-PEREIRA, 2010).

possuíam mais de 100 mil habitantes em 2011, ou seja, apenas 5,09 % dos Municípios brasileiros apresentam estrutura populacional que sustente uma economia local por meio de suficiente carga tributária (PEREIRA; MOREIRA, 2016).

Weingast (2014) observa que a promessa de eficiência envolta na descentralização nem sempre foi cumprida, pois, o aumento das obrigações nem sempre foi acompanhado dos suficientes recursos para financiamento das Políticas Públicas.

Diaz (2007) destaca o paradoxo existente nos resultados propostos pela descentralização. Aqui, ao mesmo tempo onde o ente federativo experimenta um incremento na autonomia e na *accountability* local, por outro lado, tem-se uma deterioração da oferta de serviços públicos.

A história do federalismo brasileiro é melhor observada a partir da institucionalização de um novo regime democrático com a Constituição Federal – CF de 1988. O grande desafio proposto pela Carta Magna era estabelecer um arranjo que combinasse autonomia e integração. Neste íterim, os Municípios assumiram um significativo protagonismo na implementação das Políticas Públicas, impulsionado pela competição e cooperação.

Todavia, o fato é que as unidades municipais se tornaram importantes *stakeholders* no arranjo federal brasileiro. Assim, a tentativa de reorganização da divisão de atribuições levou à constituição de novos arranjos institucionais federativos, com o claro intuito de auxiliar o desenvolvimento municipal via ações compartilhadas através de processos cooperativos e coordenados, como é o caso dos Consórcios Públicos Intermunicipais – CPIs.

Tal forma de associação pública possui suas raízes institucionais na CF de 1937, cujo objetivo principal era a oferta de serviços públicos de forma conjunta, com o intuito de gerar ganhos de escala, redução de custos e eficiência social e fiscal. A sua disseminação ocorreu no final da década de 1990, mas, a regulamentação somente se deu em 06 de abril de 2005, com a edição da Lei n. 11.107.

A cooperação intermunicipal pode ser considerada uma alternativa viável para o desenvolvimento e a execução de projetos e ações, onde os pequenos e médios Municípios, de forma isolada, não teriam estrutura técnica e financeira para viabilizar sua implementação (DALLABRIDA; ZIMERMANN, 2009).

Pereira e Moreira, (2016), em estudo seminal sobre a influência da participação em CPI de saúde no Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – IFDM, constatou

que a participação nessa modalidade associativa indica a existência de até 13% de probabilidade de que o Município consorciado se enquadre nos níveis mais elevados de desenvolvimento humano.

Assim, se por um lado, existe uma correlação direta entre a participação em consórcios intermunicipais de saúde e elevação dos níveis de desenvolvimento humano municipal, por outro lado, ainda se tem a necessidade de comprovação empírica sobre a relação entre a participação em CPI e a elevação dos níveis da gestão fiscal municipal.

Diante do exposto, é preciso analisar o federalismo brasileiro sob a perspectiva de aprofundamento no conhecimento institucional dos consórcios públicos como instrumento de formação de coesões para a realização de políticas públicas, com vista ao aprimoramento dos resultados municipais, bem como do poder de cooperação federativa.

2. Cooperação Intermunicipal no Brasil

A gestão das finanças públicas possui relação direta com os fundamentos dos Estados Democráticos modernos (MATIAS-PEREIRA, 2017). Aqui, o Estado aplica seus atributos em prol de satisfazer as necessidades da sociedade. Em sentido oposto, pode-se inferir que quando o fim social é deixado de lado, o Estado resiste à sua razão de existir – o que faz com que as finanças públicas assumam o papel de alcançar a finalidade estatal, pois assegura a manutenção do Estado, bem como busca corrigir desequilíbrios econômicos, financeiros, fiscais e sociais por meio da realização de suas funções.

A literatura argumenta que a expansão da demanda por serviços públicos e pela atuação do Estado tem aumentado significativamente nos últimos anos, como consequência do incremento no papel interventivo do Estado na economia, acarretando no aumento do aparelho do Estado, dos gastos e da necessidade de recursos públicos e impostos (MATIAS-PEREIRA, 2017; ALÉM; GIAMBIAGI, 2011).

Nestes termos, o modo como o federalismo é desenhado nas sociedades nacionais tem permitido o fornecimento mais eficiente de bens ou serviços públicos, em que pese o desenho do federalismo fiscal ideal ainda seja complexo e obscuro (SOARES; MELO, 2016; LETELIER-SAAVEDRA; SÁEZ-LOZANO, 2015).

Giambiagi e Além (2011) afirmam que, teoricamente, a descentralização é justificada por razões econômicas, culturais, político-institucionais e geográficas, ou seja,

não se tem um modelo único de descentralização, mas, as idiossincrasias de cada país estabelecem a individualização de cada modelo.

Em termos práticos, descentralizar o Estado permite que os recursos sejam alocados em despesas públicas de forma eficiente, além de estimular um melhor arranjo na distribuição das obrigações públicas.

No entanto, a eficiência nem sempre tem sido alcançada, pois, a dinâmica federalista é complexa. E entre os fatores que a dificultam está a distribuição tributária e de obrigações nem sempre equilibrada – o que induz aos gestores públicos a buscarem mecanismos alternativos, como, por exemplo, o desenvolvimento de novos arranjos institucionais.

Neste sentido, os Municípios se tornaram significativos atores no arranjo institucional federativo brasileiro, cuja orientação constitucional descentralizava grande parte das Políticas Públicas nacionais (saúde, educação, desenvolvimento etc.). Desde então, a regra passou a ser a descentralização e, a exceção, a centralização (AFONSO, 2016; LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012).

O fortalecimento da posição fiscal das municipalidades é de importância crucial para o bom funcionamento dos governos locais, uma vez que a falta de recursos financeiros constitui um dos problemas críticos que limitam e condicionam seriamente o funcionamento dos Municípios. Assim, a coordenação federativa torna-se um requisito atual para o desenvolvimento das Políticas Públicas, especialmente em vista do alto grau de dependência vertical de recursos públicos (ABRUCIO, 2005), fazendo com que a coordenação entre os governos seja proporcional à distribuição de responsabilidades e recursos aos entes federados, pois, o equilíbrio dessas variáveis estimulará a cooperação e a competição (SOARES; MACHADO, 2018).

Cooperar significa o ajustar comportamentos, movidos por interesses próprios em direção aos interesses dos outros (AXELROD; KEOHANE, 1985). Neste ínterim, as cooperações podem ser realizadas entre governamentais de mesmo nível, quanto entre entes de níveis distintos.

Assim, as articulações cooperativas tendem a potencializar os resultados públicos com vistas ao seu aperfeiçoamento, sua complementação ou sua substituição (SOARES; MACHADO, 2018). A interação cooperativa apresenta-se, portanto, como uma alternativa viável na provisão ótima dos serviços públicos.

A CF de 1988 impulsionou o processo de descentralização na organização estatal brasileira ao transferir responsabilidades inéditas quanto à formulação e à implementação de Políticas Públicas. No entanto, apenas em 04 de junho de 1998, a partir da Emenda Constitucional – EC n. 19, é que se pavimentou a consolidação da cooperação pátria (LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012).

Apesar de sua consolidação institucional ter ocorrido apenas no ano de 1998, arranjos cooperativos são bastante anteriores. Na década de 1960, por exemplo, formalizou-se a cooperação para promover o desenvolvimento social na região do Município de Bauru, São Paulo. Na década seguinte, os municípios do Vale do Paraíba, Estado de São Paulo, se articularam para ajustarem processos cooperativos. E em 1990, tem-se a experiência mais exitosa na articulação cooperativa no Brasil, na região do grande ABC, também no Estado de São Paulo (LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012).

Por fim, um significativo estímulo institucional à cooperação teve por base a EC n. 29, de 13 de setembro de 2000, conhecida como a emenda do Sistema único de Saúde – SUS, que estabeleceu a obrigatoriedade de os Estados e Municípios investirem quantidade de recursos mínimos no setor, invertendo os agentes financiadores da saúde pública no País, ou seja, o que era realizado pela União foi transferido aos Estados e Municípios (LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012).

3. Consórcios Públicos no Brasil

No caso brasileiro, a baixa alavancagem financeira de boa parte dos Municípios os pressionou a buscarem saídas conjuntas e inovadoras que ampliassem suas capacidades de implementação de Políticas Públicas (GERIGK; FIALHO PESSALI, 2014).

Sobre a questão, Clementino (2013) afirma que qualquer ampliação do espaço financeiro operacional, independente de suas origens, pode exercer um efeito benéfico, melhorando e incrementando as atividades que as municipalidades realizam. Tal relação mostra-se válida para a constituição de arranjos federativos institucionais, pois potencializam a execução das atividades públicas.

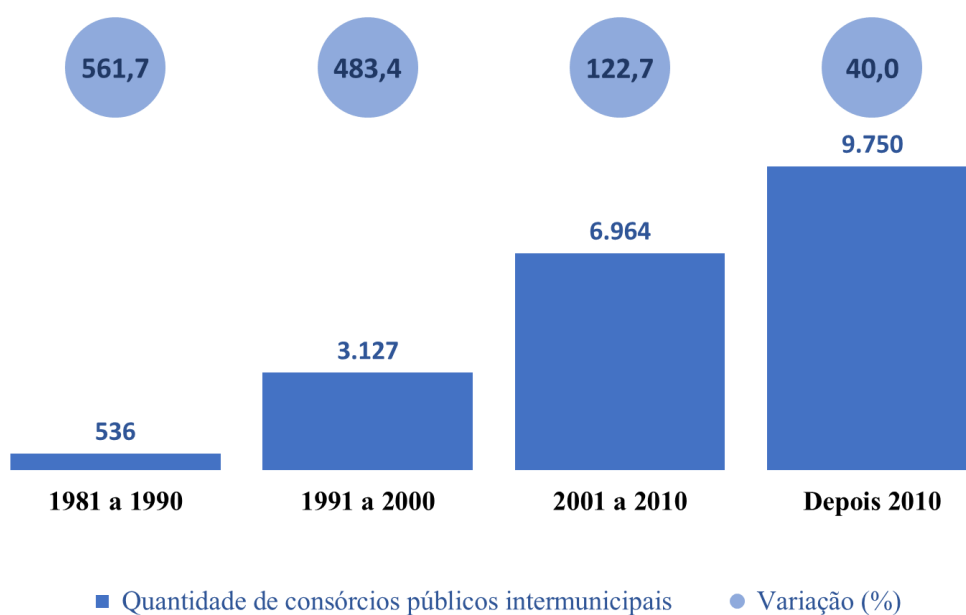
Farah (2001) assevera que a perspectiva de novos arranjos institucionais tem apresentado a possibilidade de geração de eficiência nos resultados governamentais.

Segundo Linhares, Mendes e Lassance (2012, p. 29), “[...] a combinação entre, de um lado, a estratégia de descentralização dos sistemas públicos e das políticas nacionais e, de outro, a necessidade de dotar os municípios de recursos necessários à execução de ações abriu uma nova vertente do desenho federalista brasileiro”. Tal ação acarretou em duas grandes mudanças institucionais. Pela primeira, o Governo Federal passou a transferir recursos federais para que os gastos fossem executados pelos demais entes federativos. Na segunda, foi o incremento do número de CPI – a partir da Lei n. 11.107/2005 (vide Gráfico 1, a seguir).

Segundo Niyama, Carvalho e Batista (2005), apesar das iniciativas de cooperativas existentes na história brasileira, as operações com os consórcios surgem, no início dos anos 1960, em decorrência do baixo nível de financiamentos, para a aquisição de bens, aliadas à necessidade das indústrias venderem suas produções.

Neste sentido, os CPIs “[...] se constituem na ideia de ‘juntar’ forças para a realização de objetivos que cada ente pertence ao consórcio isoladamente não teria condições de sanar, dada a sua fragilidade financeira ou de recursos humanos” (PRATES, 2010, p. 5), demonstrando o envolvimento do consórcios com a necessidade de se ultrapassar os limites da capacidade fiscal (NIERO, 2011).

Gráfico 1: Volume e crescimento dos Consórcios Públicos Intermunicipais (número de observações e %).



Fonte: Adaptado de TEIXEIRA (2014).

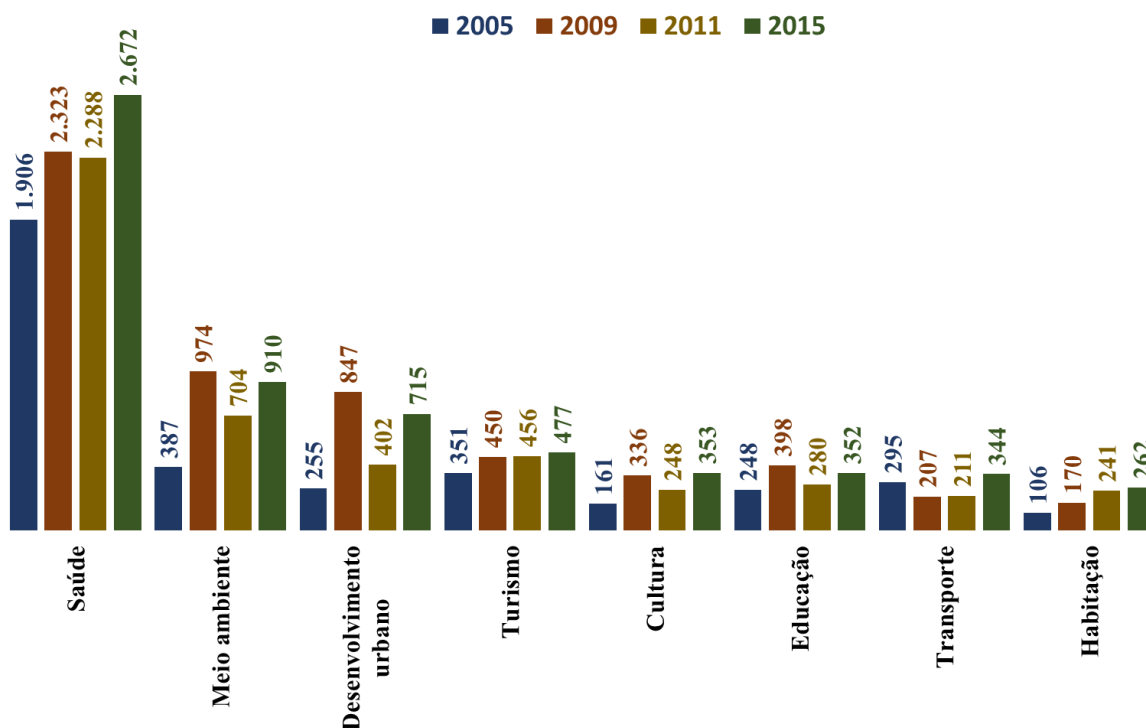
Assim como a autonomia fiscal tende a gerar eficiência na prestação de serviços públicos, a cooperação e o associativismo, como auxiliares dessa autonomia, representam uma forma de provimento eficiente das Políticas Públicas e da redução de custos (LINHARES; MENDES; LASSANCE; 2012).

O Gráfico 2, a seguir, aponta que os CPIs possuem atuação significativa principalmente nas Políticas Públicas de maior peso fiscal para o Município, como, por exemplo, saúde, meio ambiente, desenvolvimento urbano, educação, transporte, entre outros, pois se tem ganhos de escala e otimização da gestão fiscal, além da geração de eficiência social e fiscal.

Em relação aos gastos com a saúde, a EC n. 29/2000, regulada pela Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, estabeleceu um patamar mínimo de gastos em saúde para os entes da Federação – o que impactou diretamente a gestão fiscal dos Municípios, sendo, portanto, o principal fator estimulante para a formação de CPI nessa Política Pública (PEREIRA; MOREIRA, 2016; LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012).

Aqui, como financiadores principais dos gastos com saúde, as municipalidades buscaram, na formação de consórcios públicos, uma solução para ganhos de escala, diminuição de custos e otimização da gestão fiscal, de modo que, conforme apresentado no Gráfico 2, a seguir, no período 2005-2015, tem-se um crescimento dessa modalidade da ordem de 40,3%.

Gráfico 2: Frequência das principais modalidades de Consórcios Públicos Intermunicipais CPI – período 2005-2015: Valores Absolutos.



Fonte: Adaptado de IBGE (2017).

Conforme evidenciado na Tabela 2, a seguir, as regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste apresentaram maior incidência de CPI no período 2005-2015, e a região Nordeste foi a que apresentou maior crescimento relativo na formação de consórcios (105,5%) no período em questão. No entanto, a região Norte apresentou significativa oscilação entre as entradas e saídas no número de CPI no período supramencionado.

Tabela 1: Distribuição da participação dos municípios em CPI nas regiões brasileiras (2005/2015)¹.

Região	Total 2005	Período: 2005 a 2009		Total 2009	Período: 2009 a 2011		Total 2011	Período: 2011 a 2015		Total 2015
		Entrada	Saída		Entrada	Saída		Entrada	Saída	
Consórcio público intermunicipal - Todas as Modalidades										
Norte	71	116	29	158	9	102	65	56	42	79
Nordeste	324	412	149	587	241	281	547	412	293	666
Centro-Oeste	238	94	72	260	18	115	163	115	19	259
Sul	766	286	74	978	89	108	959	114	83	990
Sudeste	1105	346	150	1301	122	253	1170	257	171	1256
Brasil	2504	1254	474	3284	479	859	2904	954	608	3250

Fonte: Adaptado de IBGE (2017).

Nota: 1) Os dados da pesquisa Munic do IBGE que contém questões sobre CPI só estão disponíveis para os anos de 2005, 2009, 2011 e 2015.

Os dados da distribuição da participação dos municípios em CPI nas regiões brasileiras – período 2005-2015 (Tabela 2) – ainda demonstram que entre os anos 2005 e 2009, tem-se um crescimento expressivo no número de participação municipal em CPI em todas as regiões do País. No entanto, entre 2009 e 2011, houve uma redução significativa em nas regiões quanto à participação em CPI, voltando a crescer no período 2011-2015.

Na Tabela 3, a seguir, a mesma avaliação feita sobre a evolução no crescimento do número de consórcios pode ser realizada quando da análise da evolução no crescimento de CPI nas principais áreas listadas no Gráfico 2: saúde, desenvolvimento urbano e meio ambiente.

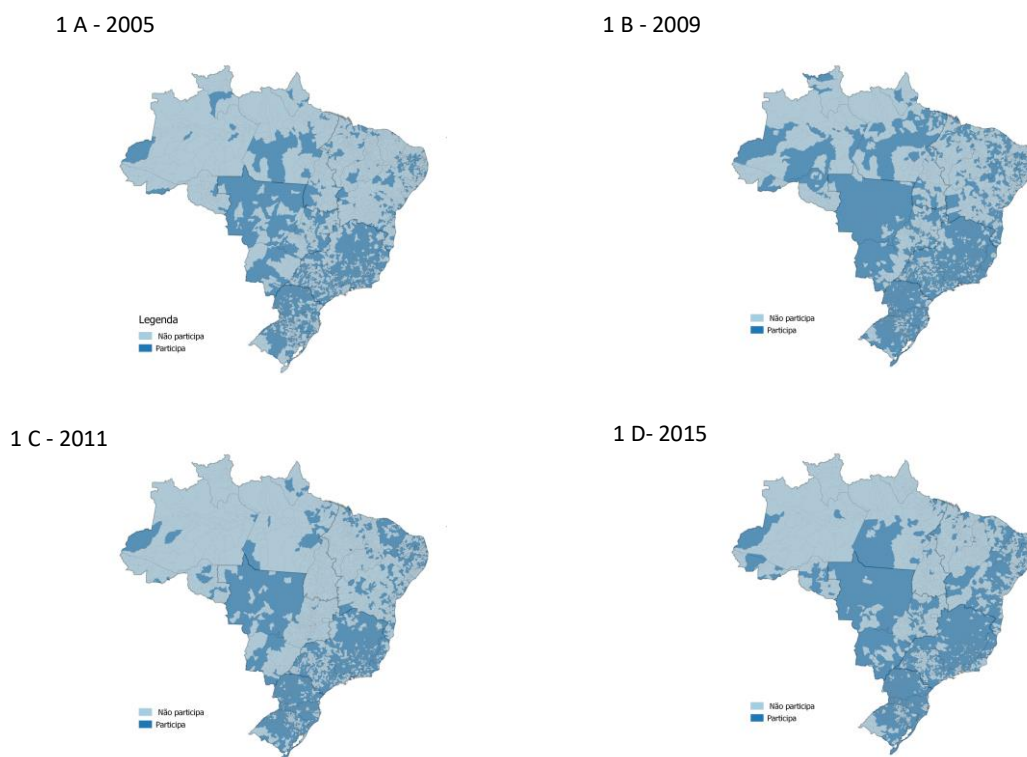
Tabela 2: Distribuição da participação dos municípios em Consórcios Públicos Intermunicipais nas regiões brasileiras nas áreas: Saúde, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – período 2005-2015.

Região	Total 2005	Período: 2005 a 2009		Total 2009	Período: 2009 a 2011		Total 2011	Período: 2011 a 2015		Total 2015
		Entrada	Saída		Entrada	Saída		Entrada	Saída	
Consórcio público intermunicipal - Saúde										
Norte	34	41	16	59	5	39	25	42	16	51
Nordeste	195	178	111	262	182	131	313	265	185	393
Centro-Oeste	141	58	41	158	20	66	112	75	15	172
Sul	656	269	88	837	115	87	865	147	65	947
Sudeste	880	269	142	1007	141	174	974	248	113	1109
Brasil	1906	815	398	2323	463	497	2289	777	394	2672
Consórcio público intermunicipal - Desenvolvimento Urbano										
Norte	23	55	11	67	1	56	12	29	11	30
Nordeste	48	152	38	162	68	129	101	178	87	192
Centro-Oeste	33	84	30	87	15	75	27	47	21	53
Sul	28	195	25	198	34	139	93	142	64	171
Sudeste	123	290	80	333	50	213	170	211	112	269
Brasil	255	776	184	847	168	612	403	607	295	715
Consórcio público intermunicipal - Meio Ambiente										
Norte	24	42	16	50	3	39	14	34	12	36
Nordeste	76	175	55	196	67	137	126	256	94	288
Centro-Oeste	52	81	28	105	30	70	65	91	24	132
Sul	85	216	42	259	65	99	225	120	133	212
Sudeste	150	294	80	364	86	175	275	156	189	242
Brasil	387	808	221	974	251	520	705	657	452	910

Fonte: Adaptado de IBGE (2017).

A Figura 1, a seguir, apresenta uma distribuição espacial da participação dos municípios em CPI nos anos 2005, 2009, 2011 e 2015. Ali, as Figuras 1A e 1B demonstram espacialmente o crescimento do número associações entre os anos 2005 e 2009, e as Figuras 1C e 1D demonstram o crescimento entre os anos 2011 e 2015. Por fim, as Figuras 1B e 1C apresentam o decréscimo no número de CPI entre os anos 2009 e 2011.

Figura 1: Distribuição espacial da participação dos municípios em Consórcios Públicos Intermunicipais.



Fonte: Adaptado de IBGE (2017).

Spink, Teixeira e Clemente (2009) vislumbram nos consórcios um arranjo de caráter voluntário, entre os entes participantes, tomando como unidade de análise o comportamento dos atores. Neste sentido, os consórcios firmaram-se como instrumentos de colaboração estratégicos, uma vez que, por partirem, em grande parte, da iniciativa dos Municípios, garantem sua autonomia,

[...] viabilizado o planejamento local e regional, auxiliando na organização de planos, avaliações e controles; a superação dos problemas locais; possibilitando ganhos de escala e de produção; a racionalização no uso de recursos financeiros, humanos e tecnológicos; a modernização administrativa [...]; o aumento da capacidade de cooperação técnica e a implementação e regulação de políticas públicas regionalizadas (CRUZ, 2002 *apud* STRELEC, 2011, p. 48).

O pressuposto básico para a existência dos consórcios é a existência de cooperação entre os entes e benefícios para a sociedade. Os consórcios entre os municípios colocam em prática o planejamento integrado, otimizam o uso da área, aumentam a escala para a prestação de serviços que demandam valores elevados de investimento, adotam novas

tecnologias, obtém maior capacidade na implementação de Políticas Públicas e também maior eficiência no uso dos recursos públicos (MOISÉS, 2001; VAZ, 1997 *apud* STRELEC, 2011).

Se a importância atribuída aos consórcios intermunicipais refere-se à sua capacidade de ampliar as potencialidades dos Municípios e sua comunhão de interesses de modo voluntário, suas limitações estão diretamente ligadas à ausência de um ambiente favorável à criação de Políticas Públicas mais amplas, capazes de atender às demandas metropolitanas, sendo tais limitações, muitas vezes, maiores do que os limites de atuação dos consórcios intermunicipais (MEDAUAR, 2006).

Neste sentido, a Lei n. 11.107/2005 intentou possibilitar aos consórcios a ampliação de seu potencial de atuação, de modo a por fim à fragilidade institucional existente. Tal ditame ainda possibilitou a sua constituição, como pessoas jurídicas, na figura de um consórcio de direito público ou de direito privado, visando garantir, entre outras questões, o cumprimento das obrigações assumidas entre os participantes e permitir o envolvimento dos três níveis de governo da Federação (STRELEC, 2011).

Segundo Strelec (2011), existe uma capacidade inesgotável de atuação com base nas necessidades locais de cada região ou dos Municípios que compõem o consórcio, da capacidade financeira do próprio consórcio, bem como de sua capacidade de criação de novas alternativas de gestão.

Os consórcios são vistos como instrumento canalizador de ganhos para a provisão de serviços públicos de interesse comum. Parte do interesse coletivo, estabelece, por meio da redemocratização, um novo modelo de gestão cooperada pública, ajustando os arranjos institucionais públicos à finalidade social.

Pereira e Moreira (2016, p. 136) concluem que, “[...] em consequência da economia de escala, um aumento proporcional em todos os indicadores de serviços públicos poderia ser financiado por meio de um aumento proporcionalmente menor nas despesas correntes”, indicando que o fenômeno associativista, indutor dos ganhos de escala, por reduzir os gastos com as despesas correntes, melhoraria os indicadores fiscais da unidade consorciada.

Segundo Guimarães (2010), os consórcios públicos propiciam maior eficiência na utilização de recursos públicos, além de aumentar a capacidade de realização dos entes federados.

Portanto, a necessidade de adaptação às novas demandas sociais, que reclamam pela republicanização⁷ da esfera pública e por uma nova postura de sua administração, voltada para a prestação de serviços públicos cada vez mais efetivos, eficazes e eficientes, sustenta uma nítida transformação do contexto federativo brasileiro e dos mecanismos de aperfeiçoamento das relações intergovernamentais, em busca do atendimento às novas demandas da sociedade e de uma melhor coordenação administrativa (STRELEC, 2011).

4. Considerações Finais

O federalismo brasileiro é marcado pela oscilação entre a descentralização e centralização de recursos e competências em um processo de busca pela estabilização dos entes federados.

A partir da CF de 1988, é possível identificar os ventos soprando em prol da descentralização, como, por exemplo, o aumento do número de Municípios criados, bem como competências que foram transferidas aos Estados e Municípios, como é o caso do SUS.

Neste ínterim, as articulações cooperativas potencializaram os resultados públicos com vistas ao aperfeiçoamento da ação governamental. Tanto é que a partir da década de 1990, o número de formação de consórcios cresceu expressivamente, culminando-os como instrumentos estratégicos para a implementação das Políticas Públicas no Brasil, pois ampliam os ganhos de escala e reduzem as despesas, melhorando, por consequência, os indicadores fiscais na unidade consorciada. Contudo, como qualquer instituto, deve ser analisado, a fim de avaliar suas potencialidades e limitações.

Destarte tenha sido efetuado um estudo abrangente e amplo sobre o tema “governança pública” na literatura, como fator limitador, foi identificada a quantidade reduzida de artigos que tratam sobre a temática.

Neste ínterim, sugere-se, a partir da presente pesquisa, futuros estudos bibliométricos identificando-se, por exemplo, os autores nacionais e internacionais mais produtivos sobre o tema, quais os periódicos que mais publicam sobre o tema, qual a entidade tem mais investido no aprofundamento sobre o tema etc.

⁷ Republicanizar: tornar(-se) republicano; transformar(-se) em república (Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa Michaelis).

Por fim, a comprovação empírica das sugestões de pesquisas futuras deve ser o caminho natural de continuidade da presente pesquisa, inclusive, para a compreensão aprofundada do fenômeno com a busca de auxílio em metodologias quantitativas e qualitativas.

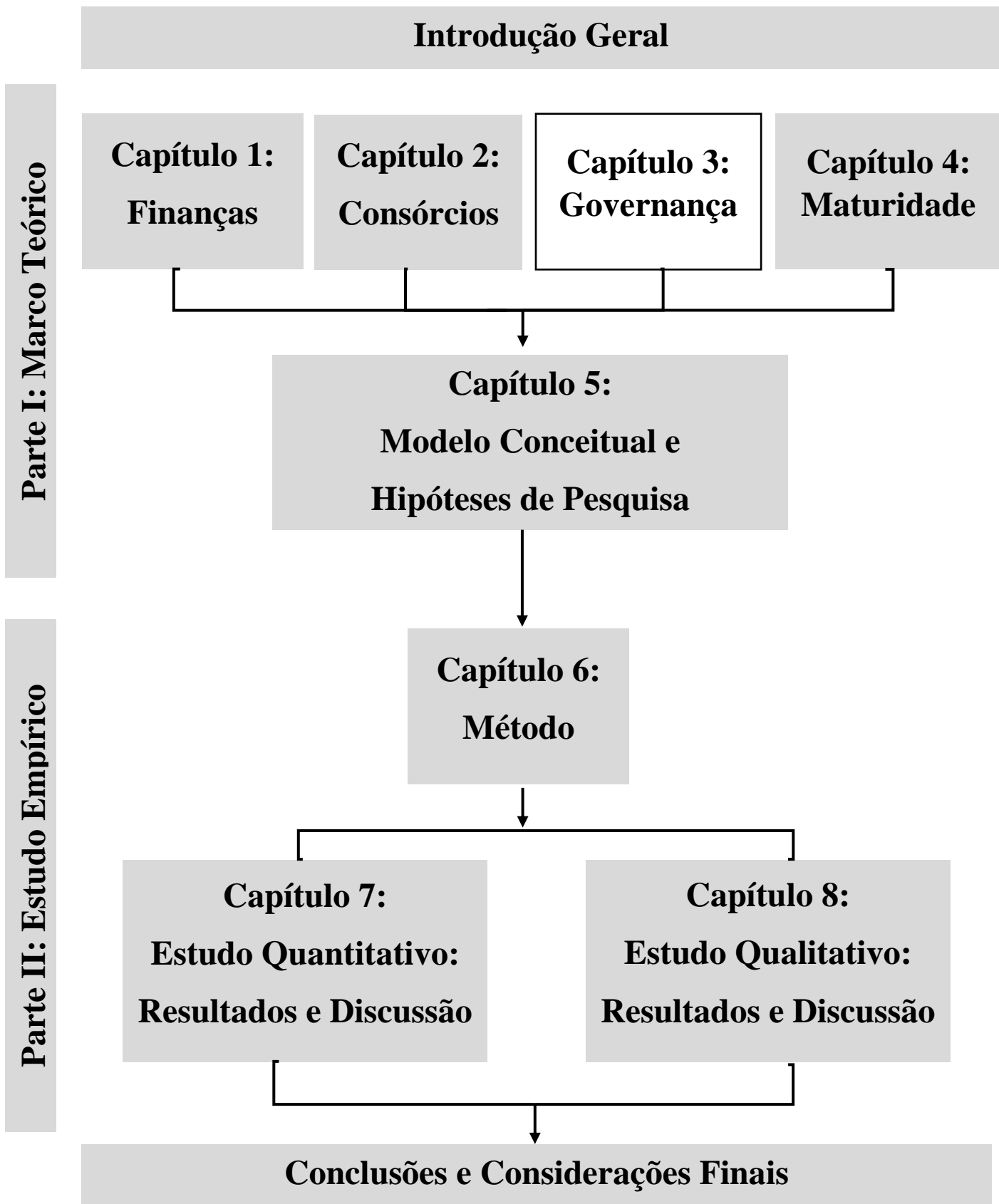
5. Quadro Resumo do Capítulo

O Quadro 2, a seguir, apresenta uma síntese das principais assunções e conclusões advindas da teoria apresentada no presente capítulo e que servem de norte para as linhas que se seguem.

Quadro 2: Síntese de assunções sobre os Consórcios Públicos.

Síntese de Assunções	
Descentralização Fiscal	Processo de fortalecimento das instâncias locais de governo que tem sido visto como uma das formas de melhorar a eficiência alocativa do setor público e de conter a intervenção estatal na economia (GASPARINI; RAMOS, 2004).
Municipalização Brasileira	Aumento de aproximadamente 40% no número dos municípios, passando de 3991, em 1980, para 5.565 em 2010 (IBGE, 2017)
Sustentabilidade Fiscal Municipal	Apenas 5,09 % dos municípios brasileiros apresentam estrutura populacional que sustente uma economia local por meio de suficiente carga tributária (PEREIRA; MOREIRA, 2016).
Eficiência da Descentralização Fiscal	A promessa de eficiência envolta na descentralização nem sempre foi cumprida, pois o aumento das obrigações nem sempre foi acompanhado dos suficientes recursos para financiamento das políticas públicas (WEINGAST, 2014).
Arranjo Federativo Brasileiro	A tentativa de reorganização da divisão de atribuições levou à constituição de novos arranjos institucionais federativos com o claro intuito de auxiliar o desenvolvimento municipal por meio de ações compartilhadas através de processos cooperativos e coordenados, como é o caso dos consórcios públicos intermunicipais - CPI.
Consórcios Públicos	A participação nessa modalidade associativa indica a existência de até 13% de probabilidade de que o município consorciado se enquadre nos níveis mais elevados de desenvolvimento humano (PEREIRA; MOREIRA, 2016).
Desenho Federalista	A forma como o federalismo é desenhado nas sociedades nacionais tem permitido o fornecimento mais eficiente de bens ou serviços públicos, em que pese o desenho do federalismo fiscal ideal ainda seja complexo e obscuro (LETELIER-SAAVEDRA; SÁEZ-LOZANO, 2015)
Coordenação Federativa	Passa a ser um requisito atual para o desenvolvimento das políticas públicas, especialmente em vista do alto grau de dependência vertical de recursos públicos (ABRUCIO, 2005).
Articulação Cooperativa	Tendem a potencializar os resultados públicos com vistas ao seu aperfeiçoamento, sua complementação ou sua substituição (SOARES; MACHADO, 2018).
Espaço Financeiro	qualquer ampliação desse espaço, independentemente de suas origens, pode exercer um efeito benéfico melhorando e incrementando as atividades que as municipalidades realizam (CLMENTINO, 2013).
Novos Arranjos Institucionais	A perspectiva de novos arranjos institucionais tem apresentado a possibilidade de geração de eficiência nos resultados governamentais (FARAH, 2001) .
Provimento Eficiente das Políticas Públicas	Assim como a autonomia fiscal tende a gerar eficiência na prestação de serviços públicos, a cooperação e o associativismo, como auxiliares dessa autonomia, representam uma forma de provimento eficiente das políticas públicas e redução de custos (LINHARES, MENDES E LASSANCE; 2012).
Consórcios Público entre municípios	São vistos como instrumento canalizador de ganhos para a provisão de serviços públicos de interesse comum, bem como colocam em prática o planejamento integrado, otimizam o uso da área, aumentam a escala para a prestação de serviços que demandam valores elevados de investimento, adotam novas tecnologias, obtém maior capacidade na implementação de políticas públicas e também maior eficiência no uso dos recursos públicos. (MOISÉS (2001) e VAZ (1997) apud STRELEC, (2011)).
Melhora nos indicadores fiscais	em consequência da economia de escala, um aumento proporcional em todos os indicadores de serviços públicos poderia ser financiado por meio de um aumento proporcionalmente menor nas despesas correntes”, indicando por consequência, que o fenômeno associativista, indutor dos ganhos de escala, por reduzir os gastos com as despesas correntes, melhoraria os indicadores fiscais da unidade consorciada (PEREIRA; MOREIRA, 2016).

Fonte: Elaborado pelo autor.



CAPÍTULO 3 – GOVERNANÇA PÚBLICA

1 Introdução

Nas últimas décadas, a sociedade brasileira logrou importantes conquistas que permitiram uma melhora significativa do bem-estar da população, entre as quais, a reforma monetária em meados dos anos 1990 – quando o Brasil obteve grande êxito na luta contra a inflação – e no ano 2000 – quando foi lançado o alicerce para uma reforma que buscasse a responsabilidade na gestão fiscal. A partir daí, foi possível o alcance de resultados sociais (redução das desigualdades, da pobreza, da marginalização) e econômicos (ampliação da confiança e da credibilidade da economia) exitosos.

No entanto, a cena político-econômica nacional tem sido marcada por recorrentes desajustes fiscais, sociais e políticos. Recentemente, o Brasil vivenciou crises no cenário político devido à adoção de um modelo de gestão por coalização, com a entrega de cargos na Administração Pública e nas empresas estatais, tendo por base critérios políticos, em prol de partidos aliados, aprofundando o patrimonialismo e a corrupção, desaguando na sua maior operação de combate contra os crimes ao erário (MATIAS-PEREIRA, 2017).

No âmbito internacional, a crise do *Welfare State*, com o consequente esgotamento fiscal e a deficiência do modelo administrativo para fazer frente aos desafios dos mercados e países cada vez mais globalizados e interligados, induziu à adoção de uma nova Administração Pública que almejasse melhores resultados para a sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2010).

No contexto fiscal pátrio, Estados e Municípios permanecem cada vez mais pressionados por despesas crescentes e receitas achatadas. Neste sentido, gerenciar a dívida pública e arcar com o pagamento de despesas primárias básicas tem sido um grande desafio aos entes federados (LI, 2016).

De fato, é possível perceber que desde a crise econômica e financeira dos anos 1980, além da crise mundial do ano de 2008, tem se instaurado no mundo e, em especial, nos países em desenvolvimento, como, por exemplo, o Brasil, uma crise de confiança no papel do Estado como provedor de serviços (SALTO; ALMEIDA, 2016; BEVIR, 2011).

Não obstante, as crises supramencionadas se tornaram molas propulsoras para se repensar a Administração Pública, uma vez que estimularam a busca de soluções em prol de *accountability*, transparência, eficiência e governança (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 1998), em especial, pelo fato de o Estado possuir a finalidade precípua de promover o bem comum, e não o de ser um fim em si mesmo (DEL VECCHIO, 1979). Ademais, o contexto público moderno não tem se preocupado somente na concretização das Políticas Públicas, mas também e, em destaque, na priorização por uma gestão eficiente que envolva a tríade Estado-mercado-sociedade (ALCÂNTARA; PEREIRA; SILVA, 2015).

A Administração Pública tem sido convocada a repensar a sua gestão de modo a reavaliar os seus processos e resultados. Sob tal perspectiva, a nova gestão pública tem se pautado em uma gestão por resultados, buscando desenvolver melhores desempenhos, eficiência no emprego dos recursos públicos e incremento na *accountability* governamental (ENAP; ABRUCIO, 2011).

Nestes termos, justifica-se a relevância e atualidade das linhas que se seguem para o contexto acadêmico contemporâneo, a partir do fragmento do discurso do ex-secretário da Organização das Nações Unidas – ONU, Kofi Annan, em artigo sobre os princípios de governança para o século XXI, emitido pelo Instituto de Governança do Canadá, onde afirma que a boa governança é talvez o fator mais importante na erradicação da pobreza e na promoção do desenvolvimento: “[...] *good governance is perhaps the single most important factor in eradicating poverty and promoting development*” (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003, p. 1).

Justificação complementar sobre a importância do debate sobre o tema pode ser encontrada também no que preconiza Matias-Pereira (2017, p. 217), ao afirmar, a partir do Relatório do Desenvolvimento Humano 2016, divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, que “[...] o Brasil estagnou no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH com o valor de 0,754 e na posição de 79 do *ranking* e 188 países, [...] o que evidencia a incapacidade de se realizar uma boa governança [...]”.

Neste ínterim, o conceito de governança é significativo na construção dos pressupostos da reforma estatal, de modo que o Estado seja menos burocrático e mais gerencial. A partir dos anos 1990, é possível observar uma reestruturação do Estado, com

o intuito de torná-lo mais orientado para os aspectos sociais e fiscais, visando consolidar uma **nova**⁸ relação Estado-sociedade (OLIVEIRA; PISA, 2015).

Diante do exposto, têm-se as seguintes questões motivadoras e que, por conseguinte, configuraram os problemas da presente pesquisa: como o conceito de governança se encontra? Existe alguma iniciativa pública nacional que busque delimitar o conceito de governança pública para a administração governamental brasileira? Em caso afirmativo, quais os seus pressupostos principais?

Diante dos questionamentos supramencionados, foi possível estabelecer como objetivo principal do presente estudo realizar uma revisão teórica da literatura sobre o conceito de governança pública, inclusive, sobre a perspectiva governamental brasileira, que consolide suas diversas formas de abordagens nos últimos anos.

2 Governança

A governança tem sua origem quando os proprietários passaram a gerir à distância as suas propriedades, seus bens e seus investimentos, delegando autoridade e poder a terceiros para administrar o capital em questão (BRASIL, 2014).

Segundo Álvares, Giacometti e Gusso (2008), a governança remonta à década de 1930 – momento em que se percebe o distanciamento entre a propriedade e o controle.

Destarte, nem sempre os objetivos almejados pelos proprietários do capital são coincidentes com o dos seus gestores, levando a identificar um conflito de agência ou no intuito do agir no que tange à assimetria das informações existentes entre proprietários e administradores em decorrência do desequilíbrio de informações, poder e autoridade.

Para que os resultados organizacionais sejam otimizados e haja alinhamento de interesses entre proprietários e administradores, objetivando mais conforto e segurança aos primeiros sobre a condução administrativa do seu capital, foram desenvolvidas múltiplas estruturas de governança (BRASIL, 2014).

Segundo o Banco Mundial – BM, a governança é definida como o modo pelo qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais, tendo em vista o desenvolvimento (WB, 1994).

⁸ O destaque da palavra “nova” se dá pelo fato de que a relação Estado-Sociedade sempre deveria ter sido conduzida para a realização de políticas que atendessem as necessidades sociais.

Existem diversos conceitos que tentam explicar a Governança Corporativa, os quais convergem para uma espécie de sistema, conjunto de mecanismos ou estrutura de poder pela qual as corporações ou organizações são dirigidas, monitoradas ou controladas, e que, para tanto, deve especificar os direitos e as responsabilidades entre os diversos atores envolvidos na geração de valor. Esses atores são os acionistas ou cotistas, o conselho de administração, a diretoria executiva, o conselho fiscal e a auditoria independente (FREITAS *et al.*, 2018, p. 103).

Segundo a *International Federation of Accountants* – IFAC (2001; 2013), a governança compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) que garante que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados.

Já para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBCG (2015), a governança atua como um sistema que objetiva dirigir, monitorar e incentivar as organizações às boas práticas, de modo que seus princípios básicos se transformem em recomendações objetivas. Aqui, os princípios básicos de governança corporativa aplicáveis ao contexto nacional são: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa. Portanto, infere-se que a governança busca aproximar gestores e proprietários do capital, objetivando o alinhamento de interesses entre as partes.

Segundo Hitt, Ireland e Hoskisson (2012), a governança é considerada uma das mais avançadas técnicas de gerenciamento, podendo ser aplicada em diversas organizações, uma vez que garante maior eficiência às decisões tomadas, bem como elimina o conflito de interesses.

De fato, o termo “governança”, em seu sentido estrito, está associado ao problema de agência, pelo fato de existir um distanciamento cada vez maior entre a propriedade e a gestão, inclusive, no setor público (CASTRO; SILVA, 2017; RHODES, 2016; ANDREW *et al.*, 2015; SILVA *et al.*, 2014; MATIAS-PEREIRA, 2010; BOVAIRD, 2005; PETERS, 1997; RHODES, 1996).

Bovaird (2005), complementarmente, relata que tem estado na agenda de pesquisa entender como a governança tem afetado o desempenho das organizações (DUBNICK, 2005; SKELCHER, 2005; INGRAHAM; JOYCE; DONAHUE, 2002).

Em suma, a governança nasce tendo em vista o distanciamento dos proprietários da gestão de seus empreendimentos, com o objetivo primário de alinhar as expectativas dos gestores às dos primeiros, de modo a estabelecer as ações que venham dirigir,

monitorar ou controlar as organizações para o alcance dos resultados pretendidos, sendo seus princípios plenamente aplicáveis aos mais diversos tipos de organizações.

3 Governança Pública

A governança é aplicável a diversas formas organizacionais, inclusive, às organizações públicas, uma vez que seus princípios e ações objetivam otimizar os resultados pretendidos pelos seus *stakeholders*, gestores e proprietários. No caso da Administração Pública, a relação de assimetria de informações se dá entre os cidadãos (principal) e os gestores públicos (agentes).

Segundo o Referencial Básico de Governança Pública do Tribunal de Contas da União – RBGP/TCU: “Embora o termo governança date de idades remotas, o conceito e a importância que atualmente lhe são atribuídos foram construídos nas últimas três décadas, inicialmente nas organizações privadas” (BRASIL, 2014, p. 11).

Bevir (2011, p. 106), em seu ensaio sobre a genealogia da governança, assim argumenta que a relação agente-principal para o setor público é estabelecida entre os cidadãos (principal) e os políticos ou gestores públicos (agentes) com o intuito de esclarecer o conflito de agência existente entre os cidadãos e os gestores públicos/políticos:

Os cidadãos, sendo atores racionais, tentam maximizar seus interesses de curto prazo, privilegiando as políticas de bem-estar que os beneficiam como indivíduos, em vez dos efeitos de longo prazo, cumulativos e compartilhados resultantes do aumento dos gastos estatais. De maneira semelhante, os políticos, sendo atores racionais, tentam maximizar seus interesses eleitorais de curto prazo, promovendo políticas que obterão os votos dos cidadãos racionais, em vez de perseguir a responsabilidade fiscal.

Portanto, os escopos das governanças corporativa e pública, ao tempo em que são distintos, apresentam similaridades de procedimentos. Neste ínterim, segundo Matias-Pereira (2010, p. 114), “[...] a governança pública trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, enquanto a governança corporativa diz respeito à forma como as corporações são administradas”.

Em relação ao setor público, a crise econômica-fiscal dos anos 1980 foi o fator impulsionador da formulação de novos arranjos políticos e econômicos que conduziram a gestão rumo à eficiência (BRASIL, 2014).

Neste sentido, Bovaird (2005) assevera que a governança pública deve ser orientada para o desenvolvimento de avaliação dos resultados e da aderência a critérios ou normas acordados. De modo similar, o TCU (BRASIL, 2014) destaca que a boa governança é aquela que permite, entre outras coisas, avaliar o desempenho e a conformidade da organização, o que é ratificado por Lindsay, Osborne e Bond (2014).

Bovaird e Löffler (2003) atentam que a definição de governança pública sugere dois aspectos complementares, a saber: 1) A obtenção de resultados de qualidade de vida que realmente importem aos atores dentro do sistema de governança pública; e, 2) Os processos de interação entre as partes interessadas que correspondam aos critérios ou normas acordados.

Assim, é possível perceber que a governança sugere o estabelecimento de procedimentos e a correspondente execução, com fins de instrumento gerador eficiência administrativa para o alcance dos resultados alinhados entre o agente e o principal.

Matias-Pereira (2010), ao agregar valor à definição preliminar de governança pública, assevera que na Administração Pública, a governança deve tornar explícito o papel de cada ator, definindo seus objetivos, suas responsabilidades, seus modelos de decisão, suas rotinas, entre outras ações. E ainda: “Para cumprir adequadamente o seu papel, a administração pública, nos seus diferentes níveis, federal, estadual e municipal, necessita estar bem estruturada e, dessa maneira, atuar com eficiência, eficácia e efetividade em favor da sociedade” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 7).

Para Peters (1997 *apud* LEVI-FAUR, 2012), a título de delimitação do escopo de atuação do setor público, a governança deve se preocupar com a capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir efetiva e decisivamente para resolver os problemas públicos, inclusive, pela mensuração do desempenho das esferas governamentais.

Entretanto, a atuação condicionadora de desempenho também deve executada via governança pública (BOVAIRD, 2005). Neste ínterim, importa as palavras de Andersen (2016, p. 863): “[...] em momentos como estes, quando a noção de gestão pública está em constante evolução, é fundamental ter uma boa compreensão sobre o desempenho e a forma como ele pode ser medido”.

Destarte, como a governança objetiva auxiliar na solução de problemas públicos, ela deve procurar estabelecer critérios avaliativos ou indicativos que auxiliem os órgãos a alcançarem as demandas sociais. Portanto, mensurar o desempenho da administração com o intuito de verificar se ela está atendendo ao seu fim básico está diretamente

associado ao mecanismo de Controle e Governança (MASSEY; JOHNSTON-MILLER, 2016; BAETA, PEREIRA; MUCCI, 2015; FERRY; ECKERSLEY, 2015; BRASIL, 2014).

É sabido que tanto para o setor privado quanto para o público, as questões que envolvem a separação entre propriedade e gestão têm sido responsáveis pela geração dos problemas de agência, que é a forma definidora de responsabilidades e poder, e do acompanhamento e incentivo na execução das políticas e dos objetivos definidos (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Logo, se a governança trata de orientar e direcionar a atuação, a descentralização de atividades tende a enfraquecer o papel da governança, pois quanto mais descentralizado, menor será o controle sobre a gestão. Logo, a governança possui o caráter de direcionar os rumos, as metas; de influenciar os resultados das Políticas Públicas e prioridades empresariais e governamentais (BRASIL, 2014; BOVAIRD; LÖFFLER, 2003).

Embora existam várias noções conceituais sobre o que é e qual o papel efetivo da governança (CASTRO; SILVA, 2017; MANDELI, 2016; RAQUEL; BELLEN, 2012; DENHARDT, 2012; SECCHI, 2009; BOVAIR, 2005; FREY, 2004; PETERS, 1997; RHODES, 1996), Bovaird (2005) e Secchi (2009) asseveram que a dificuldade de conceitua-la é diretamente proporcional aos diferentes tipos de organizações e *stakeholders* existentes.

Importa destacar que tal fato também se dá quando do tema “Administração Pública”, pois, a governança pública deve atuar na quantidade e qualidade das organizações. A depender da dinâmica sócio-política, o número de diferentes organizações cresce mais rapidamente que o estabelecimento do processo de governança.

Tendo em vista a diversidade de abordagem sobre o termo “governança pública”, tornou-se importante sistematizar algumas das suas principais abordagens. Neste sentido, o Quadro 3, a seguir, apresenta as diferentes abordagens conceituais para a governança pública, sistematizada, por ano, e contextualizadas por diversas organizações, bem como o entendimento deste por múltiplos autores, auxiliando na percepção de sua diversidade conceitual, abrangência e aplicabilidade.

Quadro 3: Sistematização dos conceitos de governança pública (continua).

	Autores/Organização	Governança Pública
1	Rhodes (1996)	Está relacionada à mudança no significado de governo, referindo-se a um novo processo de administração, onde as redes auto-organizáveis e interorganizacionais são assim caracterizadas: interdependência, troca de recursos, regras de jogo e expressiva autonomia do Estado.
2	Bresser-Pereira e Spink (1998)	Capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas.
3	Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton (1999)	Tradições e instituições onde a autoridade de um país é exercida, o que inclui o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos. A capacidade efetiva do governo em formular e implementar políticas sólidas e o respeito dos cidadãos e do Estado para com as instituições que governam as interações sociais e econômicas entre eles.
4	Lynn Jr., Heinrich e Hill (2000)	Regime de leis, regras administrativas, decisões judiciais e práticas que restringem, prescrevem e habilitam a atividade de governo, e cuja atividade é amplamente definida como a produção e entrega de bens e serviços públicos. Implica em um arranjo de elementos distintos, mas inter-relacionados – incluindo mandatos políticos; estruturas organizacionais, financeiras e programáticas; níveis de recursos; regras administrativas e diretrizes; normas e regras institucionalizadas que restringem e habilitam as tarefas, prioridades e valores que são incorporados nos processos regulamentares, de produção e entrega de serviços.
5	Wei (2000)	Conjunto de instituições e estruturas que definem como os bens públicos são criados e entregues para os cidadãos e para o setor privado e como as Políticas Públicas são realizadas.
6	Commission of the European Communities (2001)	Forma pela qual a sociedade, em sua acepção mais ampla, resolve aquilo que é do seu interesse ou é comum a todos. É a gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, econômicos e financeiros, com vistas a um desenvolvimento equitativo e sustentável. Implicam em processos decisórios claros no nível das autoridades públicas, instituições transparentes e responsáveis, primando pela gestão e distribuição dos recursos e no fortalecimento da capacidade para elaborar e implementar medidas determinadas a prevenir e combater a corrupção.
7	Loffer (2001)	Uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que tem 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, criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.
8	Araújo (2002)	Associa a governança com a capacidade que o Estado tem para formular e implementar suas políticas. Para alcançar as metas coletivas propostas, a Administração Pública faz uso das competências de ordem financeira, gerencial e técnica.
9	Barrett (apud ANAO, 2003)	Processos pelos quais as organizações são dirigidas, controladas e cobradas. Abrange a autoridade, a gestão, a liderança, as interações de estruturas e processo e a forma como as organizações do setor público cumprem suas responsabilidades. Está relacionada ao poder, às relações e às responsabilidades que exercem influência na decisão e forma como os tomadores de decisão são responsabilizados.
10	Bovaird e Loeffler (2003)	São as formas como as partes interessadas (<i>stakeholders</i>) interagem uns com os outros, a fim de influenciar os resultados das Políticas Públicas.
11	Commision on Global Governance (CGG) (2003)	Totalidade dos diversos modos pelos quais os indivíduos e as instituições públicas e privadas administram seus problemas comuns. Diz respeito não somente às instituições e aos regimes formais autorizados a impor obediência, mas também aos acordos informais que atendam os interesses de pessoas e instituições.
12	Graham, Amos e Plumptre (2003)	Interações entre estruturas, processos e tradições que determinam como o poder é exercido, como os cidadãos são ouvidos e como as decisões são tomadas nas questões de interesse público. Tratam-se, basicamente, de poder, relacionamentos e <i>accountability</i> (que tem poder, como as decisões são tomadas e como se dá a responsabilidade de seus principais protagonistas).

Quadro 3 – Sistematização dos conceitos de governança pública (continuação).

	Autores/Organização	Governança Pública
13	Marini e Martins (2004)	Está centrada na questão administrativa do Estado e em sua capacidade de ação para o alcance de resultados de desenvolvimento, a partir da capacidade das organizações de desempenhar suas tarefas de maneira eficaz, eficiente e sustentável. Tal capacidade técnica, financeira e gerencial deve os seguintes elementos estruturais: transparência, gestão, legalidade e responsabilidade.
14	Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2004)	Arranjos formais e informais que determinam como são tomadas as decisões públicas e como são realizadas as ações públicas, na perspectiva de manter os valores constitucionais de um país em face de vários problemas, atores e ambientes.
15	Streit e Klering (2004)	Caracteriza-se pelo alcance de objetivos coletivos de uma sociedade, pelo governo, com enfoque na coordenação autônoma, interdependente e responsável de diferentes instituições, redes e atores sociais, utilizando estruturas, mecanismos e regulações justas, coerentes, consistentes e aceitas pela sociedade.
16	United Nations Development Programme (UNDP) (2004)	Consiste em um sistema de valores, políticas e instituições onde uma sociedade gera seus assuntos nas dimensões econômica, política e social, via interações dentro e entre o Estado, a sociedade civil e o setor privado. Ela possui três aspectos, a saber: 1) Econômico, que inclui processos de tomada de decisão que afetam as atividades econômicas de um país e suas relações com outras economias; 2) Político, que compreende os processos de tomada de decisão em que se formulam Políticas Públicas; e, 3) Administrativo, que diz respeito às atividades de implementação dessas Políticas.
17	Streit e Klering (2005)	É o governo visando objetivos coletivos de uma sociedade, com o enfoque na coordenação autônoma, interdependente e responsável de diferentes instituições, redes e atores sociais, utilizando estruturas, mecanismos e regulações justas, coerentes, consistentes e aceitas pela sociedade.
18	Kissler e Hidermann (2006)	Uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que tem 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, criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.
19	Kooiman (2006)	Totalidade de interações em que os atores e órgãos do setor público, bem como os atores do setor privado, participam e almejam resolver os problemas sociais. Tratam as instituições como contextos das interações administrativas e estabelecem um fundamento normativo para todas essas atividades.
20	Streit (2006)	Trata-se da coordenação e articulação do conjunto de instituições, processos e mecanismos, mediante várias formas de parcerias e interações, sociais e políticas, com a participação ativa do governo, para o alcance de objetivos coletivos e promover o desenvolvimento da sociedade.
21	Slomsk et al. (2008)	Não é somente uma questão de aumento de efetividade e eficiência, mas também de guardar a legalidade e legitimidade. Aqui é possível indicar padrões de valor, pois, o governo é destinado a ser apoio e propositor, e tem como princípios centrais: a justiça social, a equidade, a legitimidade e o cumprimento do dever. Abrange significativas atividades envolvendo a direção de redes complexas em setores políticos da sociedade.
22	World Bank (WB) (2008)	Consiste no exercício da autoridade, do controle, da administração e do poder do governo. É o modo pelo qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país, visando o desenvolvimento e implicando na capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir suas funções.
23	Secchi (2009)	Denota pluralismo, no sentido que diferentes atores têm (ou deveriam ter) o direito de influenciar a construção das Políticas Públicas. Tal definição implicitamente traduz-se em uma mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos. Também significa um resgate da política dentro da Administração Pública, diminuindo, assim, a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública.

Quadro 3 – Sistematização dos conceitos de governança pública (conclusão).

	Autores/Organização	Governança Pública
24	Matias-Pereira (2010)	É o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos – cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores – com vistas a 18 PERSPECTIVAS DE OBSERVAÇÃO permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos.
25	Brasil (2011b)	Um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre a sociedade, a alta administração, os servidores ou colaboradores e os órgãos de controle.
26	Peters (apud LEVI-FAUR, 2012)	Preocupa-se com a capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir efetiva e decisivamente para resolver problemas públicos.
27	Raquel e Bellen (2012)	Busca a articulação em rede de diversos atores sociais públicos, privados e não governamentais, enfim, relacionados ao Estado, ao mercado e à sociedade civil no intuito de gerenciar interesses e conflitos para alcançar objetivos comuns.
28	<i>International Federation of Accountants</i> (2013)	Compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) posta em prática para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados.
29	Brasil (2014)	Compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar os resultados, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de Políticas Públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.
30	Silva et al. (2014)	É um processo de interação entre os diversos atores, mecanismos e práticas administrativas, onde o governo participa de forma ativa e busca uma gestão eficiente e eficaz em razão aos objetivos propostos.
31	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) (2015)	Sistema de gestão pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas.
32	Baeta, Pereira e Mucci (2016)	A capacidade de o governo entrar em ação, em sentido amplo, de realizar suas políticas.
33	Massey, Johnston-Miller (2016)	É entendida no conceito de governança com atores estatais em redes que atuam coletivamente para atingir os objetivos de Políticas Públicas.
34	Matias-Pereira (2017)	Requer, entre outras ações, gestão estratégica, gestão política e gestão de eficiência, eficácia e efetividade.
35	Ribeiro Filho e Valadares (2017)	Os meios e processos que garantem que o interesse da maioria seja observado pelos entes político-governamentais objetivando o bem-estar social.
36	Paines, Aguiar e Pinto (2018)	São mecanismos estabelecidos para o desenvolvimento de uma cultura gerencial, guiada pelos seguintes valores: eficiência, qualidade, transparência e prestação de contas ao cidadão-usuário.

Fonte: Elaboração própria.

Sob o manto da diversidade conceitual exposto no Quadro 3, Davies (2000, p. 12) defende a tese de que “[...] governar sem governo” é a base motivacional para as estruturas de governança local orquestrada pelo governo nacional, de modo a estabelecer sua própria agenda político-institucional.

No mesmo sentido, Peters (1997) argumenta que o Estado logrará melhores resultados se as organizações souberem como desenvolver suas atividades, inclusive, com base em outras formas de organização, mesmo que com a parceria do setor privado – o que pode permitir a ampliação da atuação pública. Mas, na medida em que a atuação pública é ampliada, será preciso estabelecer processos de governança que auxiliem a realização e o desempenho das Políticas Públicas.

De fato, a governança é exercida com base nas tradições, nas instituições e nos processos que determinam a forma como o poder é exercido, como os cidadãos recebem uma voz e como as decisões são tomadas em questões de interesse público (GRAHAM; AMOS; PLUMPTRE, 2003). Infere-se, portanto, que as instituições são estabelecidas como forma de exercício e, ao mesmo tempo, controle do poder, seja pela prestação de contas com responsabilização (*accountability*) ou pelas medidas de transparência (CASTRO; SILVA, 2017).

No entanto, é preciso destacar que a governança pública não se confunde com o conceito de governança participativa. Este último se caracteriza como a existência de espaços públicos (HABERMAS, 2003) que permitem a legitimação das escolhas públicas decorrentes da ação governamental, a partir da interação direta dos grupos ou redes de interesse na implementação da Política Pública (SIMIONE; CKAGNAZAROFF, 2017).

Assim, estritamente no âmbito da governança pública, os cidadãos, como parte interessada, interagem para que o desempenho público no alcance de resultados pelos entes federados, Estados e Municípios seja otimizado. Sobre a questão, Peters (1997, p. 52) define a governança como “[...] *a system for providing direction to society*”. No sentido de reforçar o papel institucional da governança, Mandeli (2016) afirma que para que se alcance a boa governança, as instituições públicas devem assumir a responsabilidade pela salvaguarda dos valores públicos, além de fortalecer alguns aspectos essenciais, tais como: prestação de contas, transparência, resultados eficazes e eficientes, Estado de Direito e processos democráticos.

Em que pese o grande diálogo acadêmico em torno do conceito de governança pública, tem-se que alguns princípios transitam e dialogam em todos os argumentos

apresentados, tais como: a prestação de contas e a responsabilização dos agentes públicos; a transparência e a credibilidade de informações; as políticas, a gestão e as estruturas públicas eficientes, que legitimem as escolhas públicas e direcionem a atuação do gestor; e, as instituições e os processos de execução da Política Pública que ajam conforme interesse público.

Diante do exposto, faz-se importante compreender como se encontra conceitualmente a governança na Administração e nas Políticas Públicas brasileiras.

4 Governança Pública no Brasil

O processo de redemocratização no Brasil, advindo desde a década de 1980, ampliou a pressão social por serviços públicos, bem como por alternativas de controle para o alcance de resultados estatais. Neste sentido, os aspectos eficiência e desempenho começaram a fazer parte do cotidiano do serviço público.

Segundo Ribeiro Filho e Valadares (2017), o conceito de governança possui as suas bases no Brasil por meio da Emenda Constitucional – EC n. 19, de 04 de junho de 1998, pois inclui, no art. 37 da Constituição Federal – CF de 1988, o princípio da eficiência, de modo a mitigar os resquícios patrimoniais e burocratas existentes na Administração Pública brasileira (BRASIL, 1988).

No período de consolidação de um novo regime político e fiscal, têm-se no Brasil a *New Public Management* – NPM, ou seja, a necessidade do estabelecimento de uma governança das corporações transnacionais que demonstravam estar sem controle e regulação (RHODES, 2016; DENHARDT; DENHARDT, 2015; BEVIR, 2011; PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008). E ainda, no mesmo período, diversos escândalos corporativos (Time Warner, Enron, Global Crossing, WorldCom, Xerox etc.) vieram a público (BOVAIRD, 2005). Sobre a questão, Kissler e Heidemann (2006, p. 480) destacam que a governança surge a partir do gerencialismo, que se deve “[...] às condições insatisfatórias da modernização praticada até agora, o surgimento e atratividade de um novo modelo: a governança pública (*public governance*)”.

Peters (1997) observa que apesar de alguns estudiosos asseverarem a derrocada do Estado como provedor de serviços públicos, em especial, devido à ineficiência apresentada nos últimos anos, o governo continua alocando recursos para a sociedade via Políticas Públicas.

Neste sentido, o debate principal não está se o Estado continua sendo ou não o provedor de bens e serviços públicos, mas sim, se o desempenho público e os resultados estão sendo alcançados pelos governos na provisão pública à sociedade. Sobre a questão, Alcântara, Pereira e Silva (2015) afirmam que a governança pode ser pautada no desempenho e na eficiência dos entes públicos.

No Estado brasileiro, caracterizado grandemente por sua força normativa escrita, é sabido que os princípios de governança pública terão maior poder quando consagrados na Lei. Todavia, o simples fato de princípios como, por exemplo, transparência e sustentabilidade, serem obrigatórios não significa que eles conduzam o comportamento do setor público. É importante que os *stakeholders* envolvidos percebam a importância da governança para o alcance dos resultados públicos. Sobre a questão, Bevir (2011) e Mandeli (2016) afirmam que, entre os princípios que sustentam uma boa governança, estão: transparência, *accountability*, responsabilidade, participação, capacidade de resposta e eficiência com recursos públicos. Rhodes (2000, p. 656), no mesmo sentido, salienta que “[...] a auditoria, a garantia da transparência e a divulgação da informação” são chaves para a boa governança.

Bever (2011) observa que a busca por melhores resultados reflete uma mudança de paradigma no que tange a definição institucional de bom governo, que enfatiza divisões de responsabilidades, estabelecimento de processos eficientes, em termos de prestação de serviços, desempenho e resultados, com ênfase correlata na transparência.

A partir daí, é possível inferir que os desajustes nas contas públicas do final dos anos 1980 e o início dos anos 1990 impediram que os governos atendessem as demandas e necessidades públicas (BOVAIRD, 2005). Assim, restou claro a necessidade de controle sobre a execução de Políticas Públicas mediante o uso dos recursos públicos.

A governança deve visar a “[...] melhora da capacidade de gerenciamento econômico e de prestação de serviços sociais” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 116), ao “alcance de objetivos coletivos de uma sociedade” (PETERS, 2013, p. 128) e organizar as transações em múltiplas dimensões, de modo a manter um relacionamento duradouro da organização com seus *stakeholders* (SILVA *et al.*, 2014).

Jakobsen e Mortensen (2016) afirmam que a governança se dá através de um processo que envolve as camadas (não a substituição) de diferentes formas de governança – um processo que se complementa pelas partes relacionadas.

A fim de aproximar os cidadãos brasileiros dos gestores públicos, de modo a incrementar o controle e a *accountability*, os processos de governança começaram a ser aperfeiçoados nas três esferas federativas (PINHO; SACRAMENTO, 2009; CAMPOS, 1990). Tal entendimento é assim ratificado por Bevir (2011, p. 103): “[...] a governança surgiu e espalhou-se como uma consequência de novas teorias modernistas e das reformas do setor público que foram inspiradas por tais teorias”.

Desde então, no âmbito federal, o TCU tem envidado esforços para a implementação de adequado processo de governança das instituições públicas. A origem da governança está associada ao momento em que as organizações deixaram de ser geridas diretamente por seus proprietários (por exemplo, donos do capital) e passaram à administração de terceiros, a quem foram delegados autoridade e poder para administrar recursos pertencentes aos primeiros (CASTRO; SILVA, 2017; BRASIL, 2014).

Aquela Corte de Contas assim destaca diversos instrumentos que surgiram e auxiliaram a fortalecer a governança pública, quais sejam: os sistemas de freios e contrapesos e as estruturas de controle interno e externo instituídos na CF de 1988; os Códigos de Ética Profissional dos Servidores Públicos; a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – Lei Complementar – LC – n. 101, de 04 de maio de 2000; o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, instituído em 2005, cujos fundamentos tem por base os princípios da excelência gerencial pública contemporânea; os instrumentos de transparência, como, por exemplo, a Lei de Acesso à Informação – LAI – Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011 –, que assegura o direito fundamental de acesso às informações e facilita o controle da conduta dos agentes públicos etc.

Tal “[...] contexto fez com que a população, na condição de ‘principal’, se manifestasse cada vez mais a respeito da qualidade do gasto público” (NARDES, ALTOUNIAN; VIEIRA, 2016, p. 173), “[...] exigindo cada vez mais uma atuação transparente e ética do governo e a garantia de um atendimento de qualidade aos interesses da sociedade” (SANTOS, 2016, p. 14).

No Brasil ou em qualquer outro país, o principal aspecto relacionado à justificativa para a governança está associado à assimetria de informações entre os proprietários e os administradores – assimetria que se traduz na diferença de interesses, ou seja, os objetivos dos administradores nem sempre são os mesmos dos proprietários e vice-versa (CASTRO; SILVA, 2017; RHODES, 2016; ANDREW *et al.*, 2015; SILVA *et al.*, 2014; BOVAIRD, 2005; PETERS, 1997; RHODES, 1996).

De fato, a governança exerce importante papel na aproximação da relação agente-principal, o que também ocorre para a Administração Pública. Tanto é que Denhardt e Denhardt (2015), em estudo sobre a Teoria do Novo Serviço Público, destacaram que em países como Brasil, Estados Unidos da América – EUA, Reino Unido, Indonésia, México, Noruega, Filipinas e África do Sul, no intuito de promover uma aproximação entre os cidadãos e o Estado, a Tecnologia da Informação – TI foi utilizada para ampliar o grau de participação e governança por meio de ferramentas denominada Governo Aberto.

Silva, Alcântara e Pereira (2016) consideram que, para os Municípios, a governança pública se apresenta como um potencial para uma ação conjunta entre diversos atores de forma eficaz, transparente e compartilhada, objetivando solucionar problemas públicos.

Andrew *et al.* (2015) afirmam que o agente está diretamente associado ao grau de clareza do acordo de delegação ao estabelecer resultados e limites das entregas esperados. No entanto, para os entes públicos, o principal (cidadão) necessita se aproximar do agente (gestor) – responsável pela execução das políticas –, o que se dá por meio da governança.

Neste sentido, os órgãos de controle (externo e interno) possuem papel preponderante como agentes fomentadores da governança pública em seus respectivos âmbitos de atuação, inclusive, em relação aos seus próprios procedimentos. Aqui vale destacar a aprovação do TCU, no ano de 2014, do RBGP aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública, com o intuito de que a melhoria da governança pública na União, nos Estados e nos Municípios seja indutor da eficiência na implementação das Políticas Públicas.

Assim, devido a sua relevância para a Administração Pública brasileira, tem-se na seção seguinte uma descrição das características principais daquele Referencial.

5 Referencial Básico de Governança Pública do Tribunal de Contas da União

O TCU, segundo a CF de 1988, é um órgão de controle externo, autônomo e com competências próprias, possuindo a atribuição de contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade (BRASIL, 1988).

Neste sentido, as linhas que se seguem tratam do caráter exploratório descritivo sobre o RBGP/TCU, a fim de ali identificar o embrião indutor da Administração Pública

brasileira às boas práticas que alinhem os principais *stakeholders*, cidadãos e gestores/políticos.

Segundo aquele Referencial, a origem da governança está associada ao tempo em que as organizações deixaram de ser geridas por seus proprietários, passando à administração de terceiros, levando ao problema de agência entre proprietários e gestores (BRASIL, 2014). Assim, os interesses e resultados almejados pelos dois *stakeholders* suscitavam divergências que deveriam ser alinhadas por ações e procedimentos que aproximassem seus interesses, melhorassem o desempenho e o resultado da organização, reduzissem os conflitos e trouxessem segurança para os proprietários.

Neste ínterim, o RBGP/TCU lista, com base em posicionamento da IFAC, os princípios básicos de governança que devem nortear a Administração Pública, tais como: transparência, integridade e prestação de contas. E ainda, identifica que a boa governança estimula o alcance dos seguintes benefícios, conforme se segue:

- a) garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos;
- b) garantir que a organização seja, e pareça, responsável para com os cidadãos;
- c) ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para cidadãos e usuários, e manter o foco nesse propósito;
- d) ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos;
- e) possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão;
- f) dialogar com e prestar contas à sociedade;
- g) garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos;
- h) promover o desenvolvimento contínuo da liderança e dos colaboradores;
- i) definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade;
- j) institucionalizar estruturas adequadas de governança;
- k) selecionar a liderança tendo por base aspectos como conhecimento, habilidades e atitudes (competências individuais);
- l) avaliar o desempenho e a conformidade da organização e da liderança, mantendo um balanceamento adequado entre eles;
- m) garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos;
- n) utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis;
- o) controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável; e
- p) prover aos cidadãos dados e informações de qualidade (confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis) (BRASIL, 2014, p. 14).

Neste ínterim, o RBGP/TCU destaca: “A sociedade deve exercer seu papel de principal interessada nos resultados do Estado e demandar dele novas estruturas de governança que possibilitem a ela o desempenho de funções de avaliação, direcionamento e monitoramento de ações” (BRASIL, 2014, p. 16).

Aquele Referencial ainda ratifica que a boa governança pública tem como propósitos conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público (BRASIL, 2014). Neste sentido, Ferry e Eckersley (2015) sugerem que o auditor (a Corte de fiscalização de contas) desempenha um papel independente e crucial para manter a confiança na Administração Pública.

Do RBGP/TCU são extraídos os princípios, as diretrizes e os níveis de análise que fomentam uma boa governança pelos órgãos e entidades da Administração Pública.

Primariamente, aquele Referencial define o termo “governança pública” como sendo

[...] 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 (BRASIL, 2014, p. 33).

A partir da ótica do BM, o RBGP/TCU estabelece que a boa governança tenha como princípios: legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e *accountability* (BRASIL, 2014).

Por outro lado, aquele Referencial, sob as premissas estabelecidas pelo *Chartered Institute of Management Accountants* – CIMA, estabelece como diretrizes para se alcançar a boa governança nos órgãos e entidades da Administração Pública o que se segue:

- a) focar o propósito da organização em resultados para cidadãos e usuários dos serviços;
- b) realizar, efetivamente, as funções e os papéis definidos;
- c) tomar decisões embasadas em informações de qualidade;
- d) gerenciar riscos;
- e) desenvolver a capacidade e a eficácia do corpo diretivo das organizações;
- f) prestar contas e envolver efetivamente as partes interessadas;
- g) ter clareza acerca do propósito da organização, bem como dos resultados esperados para cidadãos e usuários dos serviços;
- h) certificar-se de que os usuários recebem um serviço de alta qualidade;
- i) certificar-se de que os contribuintes recebem algo de valor em troca dos aportes financeiros providos;
- j) definir claramente as funções das organizações e as responsabilidades da alta administração e dos gestores, certificando-se de seu cumprimento;
- l) ser claro sobre as relações entre os membros da alta administração e a sociedade;
- m) ser rigoroso e transparente sobre a forma como as decisões são tomadas;
- n) ter, e usar, estruturas de aconselhamento, apoio e informação de boa qualidade;
- o) certificar-se de que um sistema eficaz de gestão de risco esteja em operação;

- p) certificar-se de que os agentes (comissionados ou eleitos) tenham as habilidades, o conhecimento e a experiência necessários para um bom desempenho;
- q) desenvolver a capacidade de pessoas com responsabilidades de governo e avaliar o seu desempenho, como indivíduos e como grupo;
- r) equilibrar, na composição do corpo diretivo, continuidade e renovação;
- s) compreender as relações formais e informais de prestação de contas;
- t) tomar ações ativas e planejadas para dialogar com e prestar contas à sociedade, bem como engajar, efetivamente, organizações parceiras e partes interessadas;
- u) tomar ações ativas e planejadas de responsabilização dos agentes;
- v) garantir que a alta administração se comporte de maneira exemplar, promovendo, sustentando e garantindo a efetividade da governança; e
- x) colocar em prática os valores organizacionais (BRASIL, 2014, p. 35-36).

Por fim, o RBGP/TCU apresenta quatro níveis de análise, uma vez que os mecanismos de Governança *de per si* não produzem todos os resultados potencialmente esperados e tampouco a avaliação está isenta de custos advindos da implementação das ações de governança. Neste sentido, a Figura 2, a seguir, ilustra a integração dos níveis de análise apresentados pelo Referencial em questão.

Figura 2: Níveis de análise do Referencial Básico de Governança Pública do Tribunal de Contas da União.



Fonte: Brasil (2004, p. 36).

Conforme exposto na Figura 2, tem-se à sua esquerda os itens mais abstratos, enquanto à direita são apresentados aqueles de realização prática. Logo, os mecanismos de Governança são detalhados em componentes de governança, enquanto estes o são em práticas de governança – itens de controle da governança ou de monitoramento da sua execução.

Destarte, para que as funções de governança (avaliar, direcionar e monitorar) sejam adotadas corretamente, o RBGP/TCU estabelece que a liderança, a estratégia e o controle são os mecanismos de Governança correspondentes. Assim, as práticas de liderança, de estratégia e de controle devem ser aplicadas de modo a garantir que a organização busque os objetivos traçados pela alta organização em prol do interesse público.

Consecutivamente, cada Mecanismo de Governança deve estar associado a um conjunto de componentes de governança que contribua para o alcance do objetivo organizacional. Assim, segundo aquele Referencial, os componentes são:

Liderança

- pessoas e competências (L1);
- princípios e comportamentos (L2);
- liderança organizacional (L3);
- sistema de governança (L4);

Estratégia

- relacionamento com partes interessadas (E1);
- estratégia organizacional (E2);
- alinhamento transorganizacional (E3);

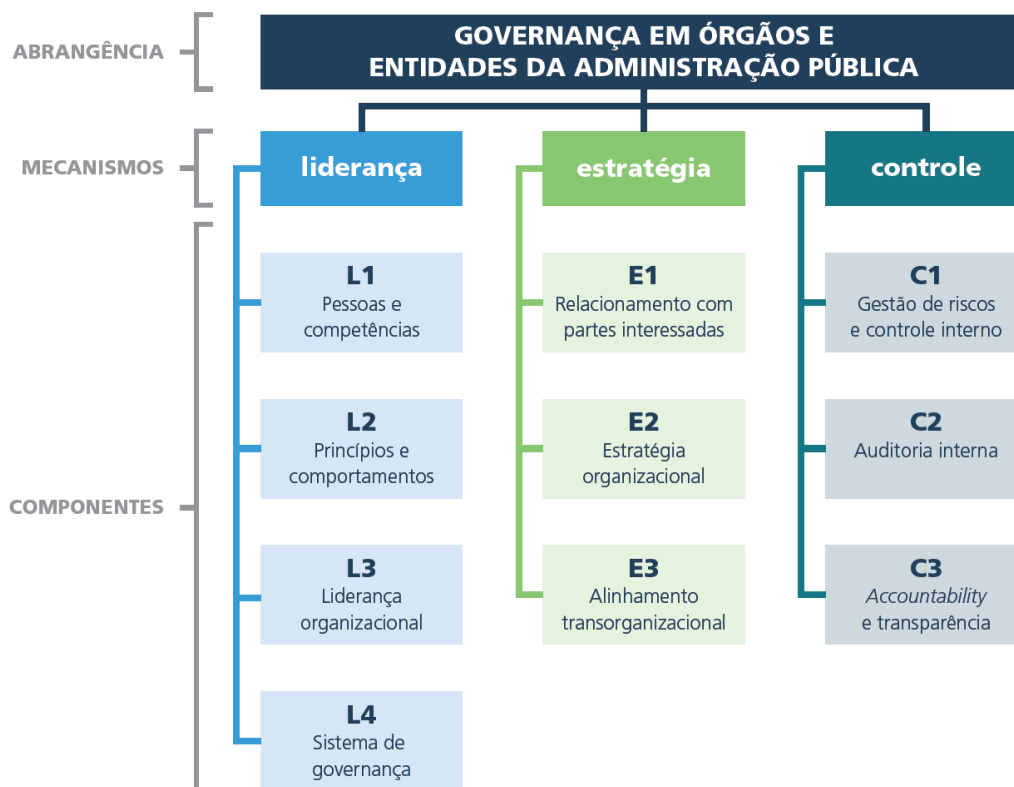
Controle

- gestão de riscos e controle interno (C1);
- auditoria interna (C2); e
- *accountability* e transparência (C3) (BRASIL, 2014, p. 37-38).

Sequencialmente, a cada componente de governança são vinculados um conjunto de práticas de governança com a finalidade de que os resultados pretendidos pelas partes sejam alcançados, aos quais são associados itens de controle. Importa destacar que o Referencial Básico de Governança Pública do TCU não pretende exaurir o tema, mas apenas ser um referencial básico.

A Figura 3, a seguir, organicamente, apresenta a interação entre os mecanismos, os componentes e as práticas de governança.

Figura 3: Componentes dos mecanismos de governança.



Fonte: Brasil (2014, p. 36).

Com base na Figura 3, a título de exemplo, segundo o RBGP/TCU, a prática 3, associada ao componente 1 (pessoas e competências) e que, por conseguinte, está relacionada ao mecanismo de Governança (liderança) é: “Prática L1.3 - Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração” (BRASIL, 2014, p. 40).

Infere-se daquele Referencial que o TCU pretende ser prescritivo no intuito de que os órgãos e entidades públicas apliquem as ações mínimas necessárias de governança pública, a fim de garantir que o interesse público seja alcançado, estimulando as bases para o exercício de uma boa governança em todos os níveis da Administração Pública.

Conforme aquele Referencial, o mecanismo Liderança sinaliza que os resultados organizacionais dependem da qualificação: de todos os envolvidos; dos padrões éticos a que são submetidos; da aplicação de princípios de coordenação, delegação, responsabilização; e, da forma como os diversos atores organizam, interagem e procedem no modelo de governança adotado (BRASIL, 2014).

O RBGP/TCU, conforme o Quadro 4, estabeleceu a governança sobre a liderança organizacional a partir de 15 práticas que buscam tratar dos aspectos relacionados à qualificação da condução da organização a partir das competências, habilidades e atitudes dos seus profissionais, bem como dos aspectos relacionados à condução ética do seu corpo funcional, ao direcionamento das ações organizacionais e à implementação de uma estrutura de governança (BRASIL, 2014).

Outro mecanismo importante para a consolidação da governança nos órgãos e entidades da Administração Pública, segundo aquele Referencial, é a Estratégia. O alinhamento de ações e das expectativas das partes interessadas torna-se importante para a otimização dos resultados organizacionais. Assim, o modelo de governança deve prover o equilíbrio entre as expectativas das diferentes partes interessadas (BRASIL, 2014).

O Quadro 5 apresenta oito práticas de governança relacionadas ao mecanismo Estratégia que, segundo o TCU, sinalizam como as organizações públicas devem alinhar suas ações para satisfazer os objetivos políticos, econômicos e sociais (BRASIL, 2014).

Por fim, porém não menos importante, está o mecanismo Controle, que busca estabelecer as práticas de validação sobre as suas próprias ações. Assim, mensurar os riscos inerentes à atividade de gestão, bem como estabelecer uma estrutura independente e objetiva de avaliação de suas atividades, além da capacidade de transparência, responsabilidade e responsividade de suas ações, podem permitir que a entidade pública alcance níveis de governança pública que otimizem os resultados públicos (BRASIL, 2014).

Quadro 4: Práticas relativas ao mecanismo Liderança.

Liderança	Pessoas e Competências	Princípios e Comportamentos	Liderança Organizacional	Sistema de Governança
	L1	L2	L3	L4
Prática 1	Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração.	Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração.	Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais.	Estabelecer as instâncias internas de governança da organização.
Prática 2	Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração.	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.	Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos.	Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.
Prática 3	Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração.	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.	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.	Estabelecer o sistema de governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas.
Prática 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.	-----	Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno.	-----
Prática 5	-----	-----	Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências.	-----
Termos Relacionados	Gestão de Pessoas, Competência, Conhecimentos, Habilidades, Atitudes, Avaliação de Desempenho, Gestão do Desempenho.	Princípios de Conduta, Ética.	-----	Balanceamento de poder e autoridade, Papéis e responsabilidades das instâncias de governança.

Fonte: Adaptado do Referencial Básico de Governança Pública - TCU (2014).

O RBGP/TCU, no Quadro 6 também estabeleceu nove práticas de governança relacionadas ao mecanismo Controle. Ao todo, aquele Referencial apresenta 32 práticas de governança.

No entanto, observa-se que, em que pese o RBGP seja aplicável a toda a Administração Pública direta e indireta, é preciso adaptar suas práticas às peculiaridades organizacionais tão vastas na gestão pública brasileira. A título de exemplo, a prática L1: “Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de

administração ou equivalente e da alta administração”, não cabe a um Tribunal de Contas – TC por não possuir um Conselho de Administração.

Quadro 5: Práticas relativas ao mecanismo Estratégia.

Estratégia	Relacionamento com Partes Interessadas	Estratégia Organizacional	Alinhamento Transorganizacional
	E1	E2	E3
Prática 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.	Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas.	Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas.
Prática 2	Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.	Estabelecer a estratégia da organização.	-----
Prática 3	Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores.	Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.	-----
Prática 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.	-----	-----
Termos Relacionados	Partes interessadas (stakeholders), Efetividade, Equilíbrio, Relacionamento.	Propósito da organização, Missão, Visão de futuro, Objetivos estratégicos, Planejamento, Gestão estratégica, Política, Avaliação.	Política pública, Coordenação nas políticas.

Fonte: Adaptado do Referencial Básico de Governança Pública - TCU (2014).

Quadro 6: Práticas relativas ao mecanismo Controle.

Controle	Gestão de Risco e Controle Interno	Auditoria Interna	Accountability e Transparencia
	C1	C2	C3
Prática 1	Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno.	Estabelecer a função de auditoria interna.	Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.
Prática 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.	Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente.	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 3	----	Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.	Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos.
Prática 4	----	----	Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.
Termos Relacionados	Risco, Controle interno, Evento.	Estatuto de auditoria interna, Proficiente, Zelo profissional devido.	Accountability, Transparência.

Fonte: Adaptado do Referencial Básico de Governança Pública - TCU (2014).

Ante o exposto, importa destacar a afirmação do TCU sobre a importância das práticas de governança

[...] a importância da adoção das boas práticas de governança pública está em guiar a atuação da gestão das organizações governamentais, possibilitando assim o alinhamento dos objetivos organizacionais ao interesse da população, a otimização na produção de resultados, a melhoria na eficiência da aplicação dos recursos públicos (BRASIL, 2017).

No entanto, far-se-á necessário, a partir dos estudos realizados sobre a governança pública, identificar o impacto das ações propostas pelo RBGP/TCU nos órgãos e nas entidades públicas, a fim de responder a seguinte questão: os órgãos e as entidades públicas aderiram às prescrições daquele Referencial? Se aderiram, qual o impacto ou influência do Referencial nos objetivos estabelecidos?

6 Considerações Finais

O contexto fiscal contemporâneo do Brasil indica que a gestão das contas públicas vem passando por picos e vales, permitindo inferir que as esferas governamentais brasileiras são desafiadas por sucessivos “voos de galinha”⁹ da economia e da gestão fiscal.

A crise do *Welfare State* dos anos 1980 e o distanciamento cada vez maior entre o titular e o gestor da propriedade instaurou a necessidade de se repensar à gestão, inclusive, a pública, uma vez que os cidadãos não almejam somente que as Políticas Públicas sejam realizadas, devendo também apresentar alguma eficiência.

No entanto, ao tempo em que as sucessivas crises fiscais têm culminado grandes desafios aos gestores públicos, também tem gerado a oportunidade para que as construções teórico-empíricas sejam realizadas, inclusive, quanto à gestão da coisa pública. Em que pese a crise de confiança quanto à efetividade da entrega de bens e serviços à sociedade, a partir da NPM – que no Brasil ficou conhecida como Administração Pública gerencial –, os princípios de transparência, *accountability* e governança ingressaram na agenda acadêmica e governamental.

Neste ínterim, em que pese o debate acadêmico sobre a temática aqui proposta esteja longe de chegar a um consenso sobre a delimitação de seu escopo, muitos pesquisadores e agentes públicos tem argumentado sobre a importância da governança para a Administração Pública.

Diante do exposto, a presente pesquisa buscou compreender o conceito de governança pública e identificar alguma iniciativa governamental em prol da aplicação do conceito de governança para os órgãos e entidades públicas, bem como, no caso de a resposta ter sido afirmativa, descrever quais os seus pressupostos principais. Para tanto, fez-se uma revisão da literatura a partir de periódicos nacionais e internacionais que tratassem da questão da governança pública.

A partir de um olhar mais atento sobre os periódicos analisados, foi possível perceber que o termo “governança pública” possui ampla e múltipla abordagem conceitual, sendo seu estudo complexo, principalmente enquanto não for definida precisamente qual a abordagem conceitual a ser seguida. No entanto, há consenso na

⁹ É uma expressão utilizada pelos economistas para descrever as oscilações na trajetória de crescimento econômico brasileiro que não apresenta ritmo estável e permanente, mas ciclos de *stop and go* (GALA, 2011).

Academia que a boa governança é essencial para otimizar o desenvolvimento social, econômico, político e cultural do Brasil e das Unidades da Federação – UFs que o constitui.

Quanto ao RBGP/TCU, este apresenta, de forma prescritiva, os pressupostos embrionários da aplicação do conceito de governança para a Administração Pública brasileira. Assim, ao tempo que aquele Referencial não possui a intenção de esgotar ou sumarizar as ações ou o conceito de governança, ele almeja que, a partir de seus pilares, haja a indução de ações que direcionem o atendimento das demandas sociais de modo eficiente e, em conformidade, com o interesse público.

O RBGP/TCU estabelece que a governança é executada a partir de quatro níveis, quais sejam: 1) Mecanismos; 2) Componentes; 3) Prática; e, 4) Itens de controle da governança. Os principais mecanismos de Governança tratam dos aspectos de liderança, estratégia e controle. Assim, as práticas agirão no intuito de otimizarem os mecanismos de Governança e, por conseguinte, os objetivos públicos.

Por fim, a comprovação empírica das sugestões de pesquisas futuras deve ser o caminho natural de continuidade da presente pesquisa, inclusive, para a compreensão aprofundada do fenômeno com a busca de auxílio em metodologias quantitativas e qualitativas.

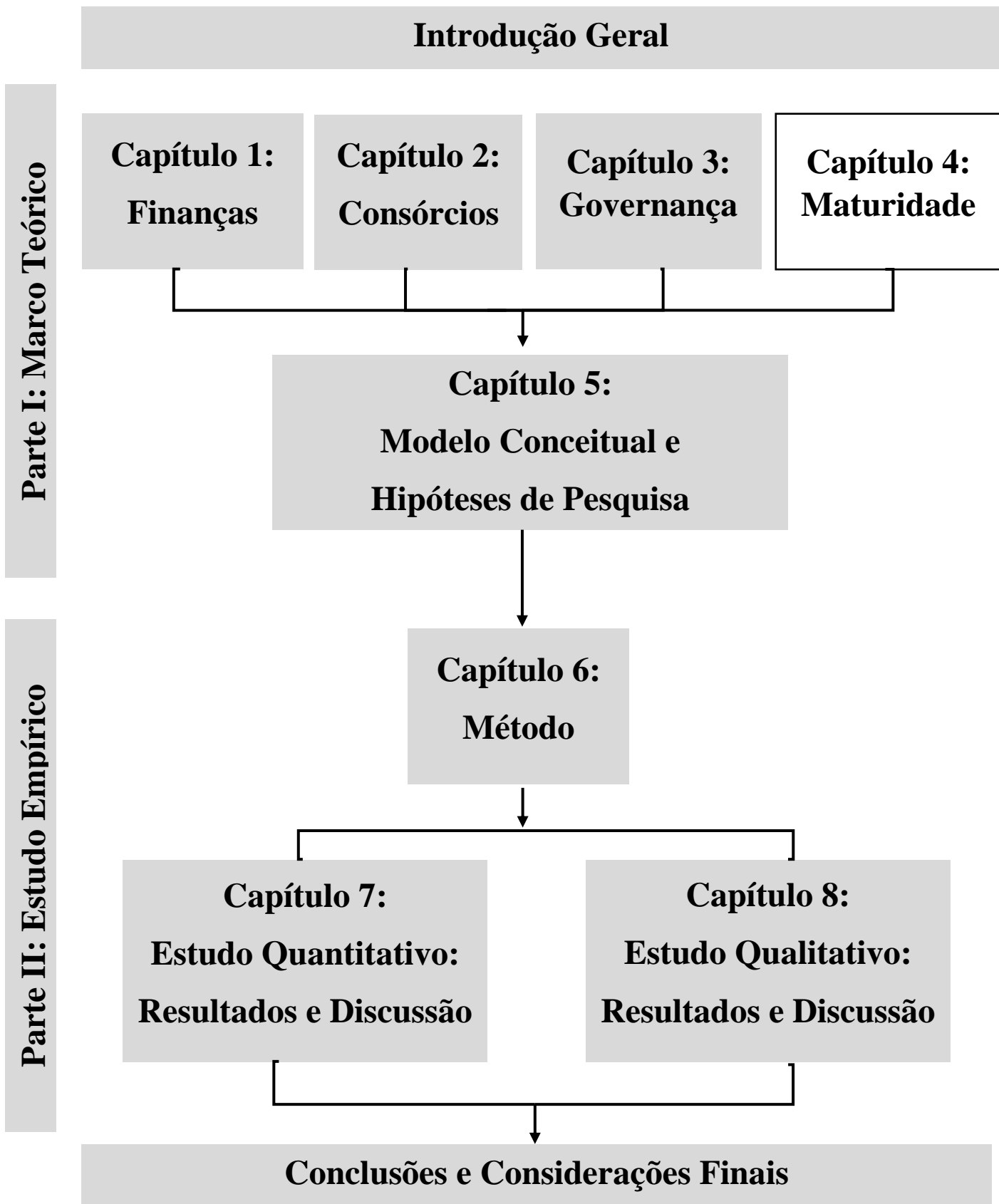
7. Quadro Resumo do Capítulo

O Quadro 7, a seguir, apresenta uma síntese das principais assunções e conclusões advindas da teoria apresentada no presente capítulo e que servem de norte para as linhas que se seguem.

Quadro 7: Síntese de assunções sobre Governança Pública

Síntese de Assunções	
Nova Gestão Pública	Tem se pautado em uma gestão por resultados, buscando desenvolver melhores desempenhos, eficiência no emprego dos recursos públicos e incremento na accountability governamental (ENAP; ABRUCIO, 2011).
Governança	É significativa na construção dos pressupostos da reforma estatal, de modo que o Estado seja menos burocrático e mais gerencial.
Origem da Governança	Tem sua origem quando os proprietários passaram a gerir à distância as suas propriedades, seus bens e seus investimentos, delegando a terceiros autoridade e poder para administrar o capital em questão (BRASIL, 2014).
Estruturas de Governança	Para que os resultados organizacionais sejam otimizados e haja alinhamento de interesses entre proprietários e administradores, objetivando mais conforto e segurança aos primeiros sobre a condução administrativa do seu capital, foram desenvolvidas múltiplas estruturas de governança (BRASIL, 2014).
Conceito de Governança	Compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) que garante que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados (IFAC, 2013).
Governança Pública	A governança pública trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, enquanto a governança corporativa diz respeito à forma como as corporações são administradas” (MATIAS-PEREIRA, 2010).
Boa Governança	A boa governança é aquela que permite, entre outras coisas, avaliar o desempenho e a conformidade da organização (BRASIL, 2014).
Aspectos Complementares	1) A obtenção de resultados de qualidade de vida que realmente importem aos atores dentro do sistema de governança pública; e, 2) Os processos de interação entre as partes interessadas que correspondam aos critérios ou normas acordados (BOVAIRD E LÖFFLER, 2003).
Delimitação de Escopo	A governança deve se preocupar com a capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir efetiva e decisivamente para resolver os problemas públicos, inclusive, pela mensuração do desempenho das esferas governamentais (PETERS, 1997).
Mensurar Desempenho	Fim básico que está diretamente associado ao mecanismo de controle e governança (MASSEY; JOHNSTON-MILLER, 2016).
Melhores Resultados	O Estado alcançará melhores resultados se as organizações souberem como desenvolver suas atividades, inclusive, com base em outras formas de organização, mesmo que com a parceria do setor privado – o que pode permitir a ampliação da atuação pública (PETERS, 1997) .
Princípios para uma Boa Governança	Princípios que sustentam uma boa governança, estão: transparência, accountability, responsabilidade, participação, capacidade de resposta e eficiência com recursos públicos (BEVIR, 2011).
Objetivo da Governança	Melhorar a capacidade de gerenciamento econômico e de prestação de serviços sociais” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 116), ao “alcance de objetivos coletivos de uma sociedade” (PETERS, 2013, p. 128) e organizar as transações em múltiplas dimensões, de modo a manter um relacionamento duradouro da organização com seus stakeholders (SILVA et al., 2014).
Papel dos Órgãos de Controle	Os órgãos de controle (externo e interno) possuem papel preponderante como agentes fomentadores da governança pública em seus respectivos âmbitos de atuação, inclusive, em relação aos seus próprios procedimentos.
Referencial Básico de Governança do TCU	Objetiva melhorar a governança pública na União, nos Estados e nos Municípios como indutor de eficiência na implementação das Políticas Públicas (BRASIL, 2014).
Mecanismos de Governança	Liderança, estratégia e controle (BRASIL, 2014).
Componentes de Governança	Pessoas e competências (L1); princípios e comportamentos (L2); liderança organizacional (L3); sistema de governança (L4); relacionamento com partes interessadas (E1); estratégia organizacional (E2); alinhamento transorganizacional (E3); • gestão de riscos e controle interno (C1); auditoria interna (C2); e accountability e transparência (C3) (BRASIL, 2014, p. 37-38).
Práticas de Governança	Sinalizam como as organizações públicas devem alinhar suas ações para satisfazer os objetivos políticos, econômicos e sociais (BRASIL, 2014).

Fonte: Elaborado pelo autor.



CAPÍTULO 4 – AVALIAÇÃO DE MATURIDADE

1. Introdução

A avaliação de maturidade é empregada em diversas áreas do conhecimento humano e segmentos organizacionais públicos ou privados. De Bruin *et al.* (2005) afirmam que existem mais de 150 modelos de maturidade. Por exemplo, foram avaliadas a maturidade de áreas relacionadas à: Tecnologia da Informação – TI (ITGI, 2007); gestão de projetos (PRADO, 2008); gestão do conhecimento (KURIAKOSE, 2011); gestão de pessoas (SILVEIRA, 2009); governança corporativa (BRAMONT, 2012); e, governança pública (BRASIL, 2017).

A maturidade tem relação direta com a institucionalização das melhores práticas para o desenvolvimento de uma determinada ação (JÚNIOR; PAULA; FOGLIATTO, 2010). Para Becker, Knackstedt e Pöppelbub (2009), as entidades ou classes de objetos se desenvolvem por meio de um caminho previsível, estruturado e decomponível em estágios sequenciais denominados níveis de maturidade, que validadas por certos requisitos e características. Assim, “quanto mais alto o nível de maturidade de uma determinada organização, mais desenvolvida ela estaria no domínio avaliado” (BRAMONT, 2012, p. 44).

2. Modelos de Maturidade

Os modelos de maturidade têm sido importantes ferramentas para mensurar os níveis de desenvolvimento dos domínios avaliados.

A importância dos modelos de avaliação de maturidades é reconhecida principalmente na observação de processos sofisticados e complexos. Assim, a estruturação ou a identificação das modelagens apropriadas favorecem a implantação de melhorias no domínio avaliado (BRAMONT, 2012).

Os modelos de maturidade permitem aos gestores (JÚNIOR; PAULA; FOGLIATTO, 2010; ITGI, 2007):

- Avaliar o desempenho da entidade, inclusive relativamente;
- Planejar a adoção de metas e melhorias diante do situação atual;
- Avaliar a distância da empresa das metas desejadas;

- Reduzir os riscos e incertezas inerentes à atividade; e
- Estimular a disseminação de boas práticas e permitir que haja o aprimoramento contínuo na organização.

Os modelos de maturidade são estruturas empregadas como meio de melhoria de processo, uma vez que descrevem seu nível de desenvolvimento, objetivando orientar o adequado esforço para sua melhoria (JÚNIOR; PAULA; FOGLIATTO, 2010).

3. Precusores dos Modelos de Maturidade

Geiner (1972), Crosby (1979) e Paulk *et al.* (1993) podem ser considerados os precusores dos atuais modelos de maturidade organizacional.

Para Geirner (1972), as organizações passam por um processo de crescimento definido em fases bem definidas e sequenciais, a saber: 1) Criatividade; 2) Direção; 3) Delegação; 4) Coordenação; 5) Colaboração; e, 6) Soluções extra-organizacionais.

O sistema de fases estabelecido por Geirner (1972) era apresentado como etapas – para o alcance do nível imediatamente superior, seria necessário implementar as práticas gerenciais específicas à fase a ser implantada. A transição entre uma fase e outra era caracterizada por períodos de crises que serviriam de estímulo para o alcance da fase imediatamente posterior. Neste sentido, a implementação adequada das práticas gerenciais permite que a organização possa dar continuidade ao processo de crescimento e experimentar as fases seguintes intercaladas por novas crises.

Assim, o grande desafio gerencial é compreender qual o estágio a empresa se encontra em prol do estabelecimento de um novo conjunto de práticas-alvo, envidando esforços para, então, alcançá-la.

Os principais aspectos relacionados por Greiner (1972) aos modelos de maturidade organizacionais são os que se seguem:

- As empresas diferentes se desenvolvem segundo estágios definidos e previsíveis;
- É preciso compreender em qual estágio a organização se encontra em seu processo de crescimento e desenvolvimento; e
- O desenvolvimento da empresa está relacionado ao aprimoramento e à modificação de práticas estruturadas e conscientes.

Crosby (1979), assim como Greiner (1972), propôs um modelo de maturidade organizacional que se aplicasse à qualidade organizacional; ou seja, o desenvolvimento

de práticas de gerenciamento passava por etapas pré-definidas e universais. Logo, quanto maior o nível de maturidade organizacional, melhores resultados estariam relacionados à prática da gestão da qualidade.

Para mensurar o nível de maturidade, Crosby (1979) desenvolveu uma matriz em que foram apresentados cinco estágios de maturidade e seis categorias de medição, conforme apresentado no Quadro 8.

Ao estabelecer categorias de medição da maturidade, o trabalho de Crosby (1979) proporcionou ao ambiente organizacional a possibilidade de desenvolvimento entre os estágios da incerteza e a certeza na implementação da qualidade, permitindo inferir que:

- Em uma mesma organização ou respectivas áreas, é possível existir diferentes níveis de maturidade;
- A padronização pode ser um atributo importante no conceito de maturidade organizacional;
- É possível mensurar quantitativamente a maturidade; e
- Organizações distintas podem ser comparadas por níveis de maturidade.

Segundo Paulk *et al.* (1993), em 1986, a Marinha dos Estados Unidos da América – EUA solicitou ao *Software Engineering Institute* – SEI uma metodologia que permitisse ao governo avaliar a capacidade dos prestadores de serviço de *software*. A metodologia entregue evoluiu para o que, em 1991, ficou conhecido como *Capability Maturity Model for Software* – CMM, ou seja, um instrumento para avaliação da maturidade da capacidade de prestação de serviço de *software* (PAULK *et al.*, 1993).

Quadro 8: Matriz de maturidade em gerenciamento da qualidade.

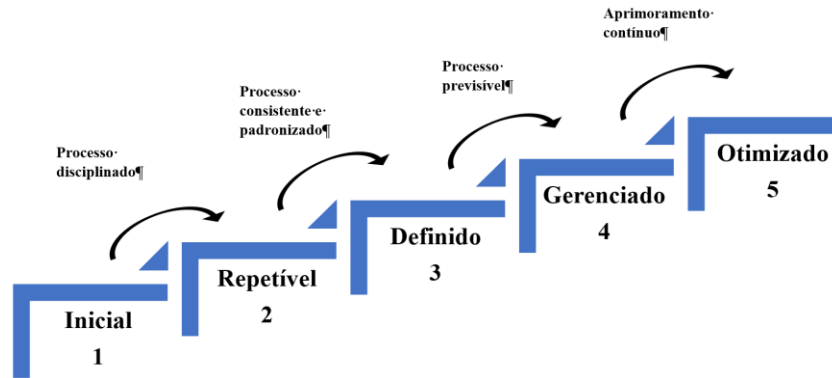
Categoria de medição	Estágio 1 – Incerteza	Estágio 2 – Despertar	Estágio 3 – Esclarecimento	Estágio 4 – Sabedoria	Estágio 5 - Certeza
Compreensão e atitude da gerência.	Qualidade é considerada responsabilidade apenas do departamento de qualidade. Não há compreensão da qualidade como uma ferramenta gerencial.	A alta gerência reconhece que gerenciamento da qualidade pode ter valor, mas não está disposta a investir dinheiro ou tempo para implementá-la	Após a adoção de um programa de melhoria da qualidade, começa a haver real aprendizado na companhia. Alta gerência passa a ser mais estimuladora e colaborativa.	Alta gerência participa do gerenciamento da qualidade e entende seus princípios. Gerentes reconhecem seu papel em constantemente melhorar os padrões de qualidade.	Qualidade é considerada uma parte essencial da organização
Status de qualidade da organização	Qualidade está oculta na produção ou engenharia. Não há inspeção. Apenas avaliação e classificação.	É nomeado um líder de qualidade, mas a função permanece nas áreas de produção ou engenharia. Ênfase continua em classificar e selecionar produtos.	O departamento de qualidade e seu líder ganham relevância, passando a se reportar diretamente à alta administração	O líder da qualidade ocupa função de diretoria na empresa. Sistemas efetivos garantem que sejam adotadas ações preventivas e seja relatado o padrão de performance.	O departamento de qualidade está diretamente representado no Conselho de Administração.
Resolução de problemas	Problemas são combatidos quando ocorrem.	Equipes são orientados a enfrentar os problemas principais de qualidade, mas não são solicitadas soluções de longo prazo.	São estabelecidos processos para comunicar medidas corretivas. Problemas são resolvidos de forma estruturada e transparente.	Há sistemas efetivos de gerenciamento da qualidade, que permitem a identificação precoce de problemas. Todas as funções relacionadas a qualidade são abertas a melhorias.	Com raras exceções, os problemas são prevenidos. Todos os fenômenos e exceções são conhecidos pela companhia.
Custo de qualidade proporcional (%) às vendas	Desconhecido pela organização. O real é ~20%.	A companhia registra 3%, enquanto o real é ~18%.	A companhia registra 8%, enquanto o real é ~12%.	A companhia registra 6,5%, enquanto o real é ~8%	A companhia registra o custo real, que é de ~2,5%.
Ações para melhoria da qualidade	Não há atividades estruturadas para aprimoramento da qualidade.	Restrita a ações motivacionais de curto prazo.	Em todos os departamentos e atividades da organização são adotadas as quatorze ações sugeridas por Crosby (1979) para melhoria da qualidade. Todas as pessoas da companhia entendem e aplicam as 14 ações.	O programa de melhoria da qualidade é repetido para se manter a prioridade no tema. Alguns gerentes são convocados para treinamento de reciclagem.	Melhoria de qualidade é uma atividade habitual e periódica.
Declaração tipicamente ouvida na empresa	“Não sabemos por que temos problemas com qualidade.”	“É necessário termos sempre problemas com qualidade?”	“Por meio de compromisso gerencial e melhoria da qualidade, estamos identificando e resolvendo nossos problemas.”	“Prevenção de defeitos é uma parte rotineira de nossa operação.”	“Nós sabemos por que não temos problemas com qualidade.”

Fonte: Adaptado de Crosby (1979, p. 50-51).

O modelo do Capability Maturity Model - CMM se dá do mesmo modo que Crosby (1979) ao propor um modelo com cinco níveis progressivos de maturidade (Figura 4) a partir de um estágio inicial, imprevisível e desorganizado, até o estágio otimizado, onde se tem um aprimoramento da padronização, do gerenciamento e da institucionalização dos processos organizacionais (PAULK *et al.*, 1993).

Os níveis de maturidade do CMM (Figura 4), ao tempo que indicam a capacidade do processo, é decomposto por processos-chave organizados por atributos e descentralizados em principais práticas, responsáveis pela realização dos objetivos do processo. Assim, para que se alcance um novo nível de maturidade, a organização deve atingir todos os objetivos atribuídos até o nível em questão (PAULK *et al.*, 1993).

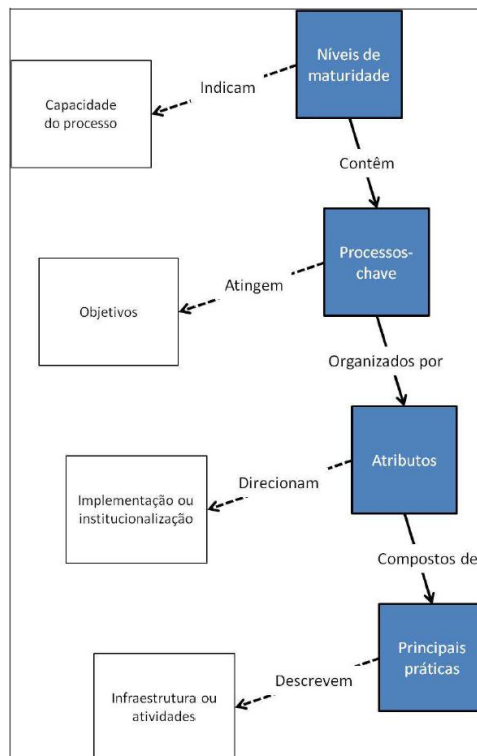
Figura 4: Cinco níveis progressivos de maturidade do Capability Maturity Model for Software - CMM.



Fonte: Adaptado de Paulk et al (1993)

Os atributos e as principais práticas consolidam os procedimentos, as políticas e as atividades necessárias para que os objetivos de cada nível de maturidade sejam alcançados (PAULK *et al.*, 1993).

Figura 5: Estrutura do Capability Maturity Model for Software - CMM.



Fonte: Paulk et al (1993)

Segundo Paulk *et al.* (1993), os níveis de maturidade podem servir de ferramenta para auxiliar a melhoria de processos ou mesmo antecipar riscos organizacionais envolvidos por isso o seu detalhamento é fundamental para uma correta avaliação. O

Quadro 9, a seguir, exemplifica as principais características dos níveis de maturidade do CMM.

Quadro 9: Níveis de maturidade do Capability Maturity Model for Software – CMM.

Perspectiva	Nível 1: Inicial	Nível 2: Repetível	Nível 3: Definido	Nível 4: Gerenciado	Nível 5: Otimizado
Características gerais	Poucos processos são definidos, sendo a maioria imprevisível. A organização pode até desenvolver softwares que funcionam, mas seus projetos, normalmente, ultrapassam os custos e prazos previstos.	Processos básicos de gerenciamento de projetos são implementados e permitem o monitoramento de custos, prazos e funcionalidades. Um mínimo de disciplina nos processos é implementada e permite que sucessos anteriores sejam replicadas a projetos similares.	Os processos de gestão e engenharia de software são bem definidos, documentados, padronizados e integrados em um macroprocesso que perpassa toda a organização e é aplicado, de forma adaptada, a todos os projetos.	A organização consegue atribuir metas quantitativas de qualidade – e controlar seu desempenho - para o processo de software e os produtos desenvolvidos. Eventuais desvios são prontamente identificados e resolvidos. A qualidade do processo de software e seus produtos é previsivelmente alta.	Inovação e avaliação quantitativa do processo de software e inovação ativam seu aprimoramento contínuo. A organização enfatiza atividades preventivas e consegue identificar proativamente oportunidades de melhorias no processo de software.
Objetivo principal	---	Implantar controles básicos de gerenciamento de projeto, tais como avaliação de custos, cronograma e funcionalidades.	Estabelecer um ambiente corporativo que permita a institucionalização de efetivos processos de engenharia e gestão de software e sua adoção por todos os projetos.	Instituir a compreensão quantitativa do processo de software e dos artefatos relacionados que são construídos.	Institucionalizar o aprimoramento contínuo e mensurável do processo de software.
Visibilidade gerencial do processo de software, dos produtos e de sua qualidade	Basicamente, a gerência só tem visibilidade dos insumos de entrada e dos produtos gerados. É difícil identificar o status do projeto e de suas atividades. O processo de software é visto como uma “caixa-preta”.	Os controles básicos de gerenciamento de projeto permitem identificar, nos principais marcos, seu progresso e status. O processo de software é percebido como uma sucessão de “caixas-pretas”, cujos pontos de transição são visualizáveis.	A gerência tem acesso e visibilidade de todas as atividades executadas. É possível obter, rapidamente, relatórios atualizados sobre o progresso de projetos e de suas atividades.	O nível gerencial consegue medir e prever, objetiva e quantitativamente, o progresso das atividades e a qualidade do processo de software e de seus produtos.	Há um processo de análise contínua de oportunidades de melhorias. É possível estimar e mensurar quantitativamente o impacto de eventuais mudanças nos processos decorrentes dessa análise contínua.

Fonte: Adaptado de Paulk (1993).

Segundo Paulk *et al.* (1993), a avaliação da maturidade deve passar pela etapa de coleta de informações, por meio de questionários ou entrevistas, além de outros materiais que auxiliem na formulação do diagnóstico da organização. Os avaliadores devem pessoalmente ir ao local onde se dão os processos para entrevistarem profissionais e coletarem documentos que subsidiem à avaliação (PAULK *et al.*, 1993).

O objetivo principal desta etapa é avaliar a aderência das práticas adotadas pelas organizações às recomendadas pelos parâmetros CMM. Assim, avalia-se o que está sendo feito e não como elas estão sendo feitas, apresentando descritivamente as ações realizadas. Em seguida, um relatório permite a identificação dos pontos fortes e fracos frente à maturidade que, por oportuno, podem ser objeto de atenção organizacional (PAULK *et al.*, 1993).

Em que pese o CMM tenha sofrido várias atualizações desde a sua apresentação, algumas inovações são relevantes para a análise de maturidade organizacional, tais como:

- Estabelecer um paradigma estrutural de modelo com níveis de maturidade detalhadamente caracterizados, metas objetivas e método de avaliação abrangente;
- Evidenciar a institucionalização de boas práticas como um atributo relevante da maturidade organizacional; e
- Propor a relação previsibilidade de desempenho-visibilidade gerencial com maturidade organizacional.

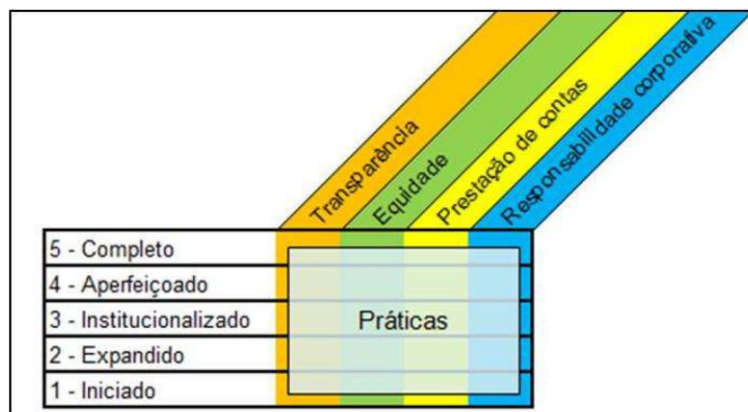
4. Modelos de Maturidade em Governança

4.1 Maturidade em Governança Corporativa

Bramont (2012), em estudo seminal, apresenta proposta de modelo para avaliação da Maturidade da Governança Corporativa – MaCGov, cuja estrutura básica, conforme a Figura 6, a seguir, contempla quatro dimensões de maturidade (diagonal), cinco níveis de maturidade (horizontal) e cinquenta práticas de governança.

No mesmo sentido, De Bruin *et al.* (2005), Becker, Knackstedt e Pöppelbu (2009) e Pöppelbu e Röglinger (2011) recomendam que, no processo de elaboração de qualquer modelo de maturidade, é preciso definir os níveis, as dimensões e as ações/práticas de maturidade.

Figura 6: Matriz de maturidade em governança corporativa.



Fonte: Bramont (2012)

A estrutura da MaCGov teve por base diretrizes estabelecidas pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2015). No entanto, elas não tratam de

todos os componentes ou detalhamentos necessários para um modelo de maturidade plenamente aplicável às organizações.

Nas palavras de Bramont (2012, p. 60): “Não foram propostos, por exemplo, requisitos, metas, instrumentos de coleta e análise de dados, assim como procedimentos para avaliar a aderência de uma organização ao modelo”. No entanto, aquele autor argumenta que, em que pese a matriz seja eminentemente teórica, a MaCGov é indicada para conceber novos modelos de maturidade aplicados às organizações.

Para constituir as ações práticas relacionadas à MaCGov, Bramont (2012) partiu das recomendações estabelecidas pelo IBGC (2015). Estas, segundo o próprio Instituto (IBGC, 2015), foram estabelecidas para serem objetivas, ou seja, foram constituídas para permitir a sua implantação e mensuração. No entanto, inicialmente, as recomendações totalizavam 151 práticas que, após a avaliação de subjetividade, especificação limitadora e redundância, culminaram em 50 práticas propostas (BRAMONT, 2012).

A associação da prática às dimensões de maturidade empregou uma análise qualitativa com base nos seguintes critérios: a) Maior aderência; b) Relação de suficiência; e/ou, c) Vinculação mais imediata e provável.

Os níveis de maturidade inspirados em Crosby (1979) foram desenvolvidos a partir de “uma perspectiva possível e adequada sobre a evolução da governança corporativa dentro de uma organização” (BRAMONT, 2012, p. 64).

Segundo Autor (BRAMONT, 2012), o desenvolvimento entre o primeiro e o segundo nível de maturidade envolve a conscientização e mudança identificada pela abrangência das práticas de governança corporativa (Nível 2).

Com a disseminação da conscientização das práticas de governança corporativa, devem ser formalizadas as responsabilidades, estruturada as dinâmicas de funcionamento e padronizados os procedimentos (Nível 3).

Definido quem e o que deve ser feito, as ações de governança serão aprimoradas naturalmente, gerando uma pressão natural por mais ações de melhoria nas práticas desenvolvidas até então (Nível 4).

Por fim, o sistema de governança se retroalimentaria induzindo a completude do sistema (Nível 5).

4.2 Maturidade em Governança Pública pelo TCU

O Tribunal de Contas da União – TCU, após a publicação do Referencial Básico de Governança Pública – RBGP, vem realizando levantamentos para melhor conhecer a situação da governança no setor público, além de estimular as organizações federais a adotarem as boas práticas sugeridas.

Aquela Corte de Contas realizou seis levantamentos sobre a governança pública no período 2013-2016, tratando da questão da governança e gestão de Tecnologia da Informação – TI, pessoas, contratações e a própria governança pública (BRASIL, 2017).

No ano de 2017, o TCU consolidou as quatro vertentes em um único instrumento de pesquisa, cujo resultado se deu no Acórdão n. 588/2018 – TCU – Plenário. O questionário foi aplicado a mais de 500 organizações públicas federais, com a expectativa de que o respectivo relatório pudesse subsidiar na definição de objetivos e na estruturação de ações de melhoria em governança e gestão, ou seja, além auxiliar na identificação da maturidade dos órgãos e entidades públicas quanto à governança.

Neste ínterim, aquela Corte de Contas estabeleceu o seguinte objetivo principal para a realização do trabalho:

[...] identificar os pontos mais vulneráveis para induzir melhorias nessas áreas, bem como riscos sistêmicos; e incentivar a reflexão das organizações participantes sobre as boas práticas de governança e de gestão, incentivando, assim, uma mudança de comportamento na Administração Pública Federal (BRASIL, 2017, p. 83).

A formulação e validação pelo instrumento de pesquisa contou com a participação do Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração da Universidade de Brasília – CEAG/UnB, de representante de órgãos da administração pública federal, além de instâncias do próprio TCU (BRASIL, 2017).

As questões aplicadas foram classificadas em três categorias, quais sejam: 1) Modelos; 2) Atividades; e, 3) Existência, conforme se seguem:

- a. Modelos (tipo M): questões que abordam o estabelecimento de modelos na organização. Por exemplo: modelo de governança; modelo de gestão de riscos; modelo de gestão estratégica;
- b. Atividades (tipo A): questões que envolvem a execução de atividades. Dizem respeito a ações de: divulgar, analisar, executar, realizar, acompanhar, controlar, identificar, avaliar, implantar, alocar, monitorar, assegurar, dentre outras; e

- c. Existência (tipo E): questões que tratam especificamente da existência, na organização, de estratégia, planos, políticas e processos de trabalho definidos. Por exemplo: estratégia da organização; plano de TI; política de segurança da informação e política de controle de acesso. As questões sobre existência de comitê gestor de segurança da informação, e de portfólio de projetos de TI também foram classificadas como tipo E (BRASIL, 2017, p. 15).

Para gradação do nível em que se encontrava a organização, as respostas deveriam ser categorizadas conforme a matriz de compreensão semântica apresentada no Quadro 10.

Quadro 10: Escala de respostas e interpretação semântica.

Questões	Não adota	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la	Não se aplica			Adota		
			Não se aplica porque há lei ou norma externa à organização que impede a implementação desta prática	Não se aplica porque há estudo(s) que demonstra(m) que o custo de implementar esta prática é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação	Não se aplica por outras razões	Adota em menor parte	Adota parcialmente	Adota em maior parte ou totalmente
M	A organização ainda não discutiu a adoção da prática; ou discutiu a adoção da prática, mas ainda não há decisão acerca da sua implementação na organização	A organização decidiu expressamente adotar a prática; ou iniciou a elaboração de um plano de ação que abrange o processo, o cronograma e os responsáveis pela implementação da prática (existem esboços do plano de ação ou parte dele); ou concluiu e aprovou a versão final do plano de ação, mas não iniciou a sua implementação	A organização discutiu acerca da adoção da prática e decidiu não a adotar, tendo em vista a existência de lei ou norma, externa à organização, que restringe ou veda a sua adoção. Nesse caso, para a resposta ser considerada válida, o respondente deveria apontar em questão adicional apresentada pelo sistema, o motivo e os fundamentos legais que impedem a adoção da prática. Foi alertado que normativos internos e outros normativos que possam ser adaptados pelas instâncias internas de governança para melhor aplicação na organização não deveriam ser utilizados como justificativa para a marcação dessa alternativa:	A organização discutiu acerca da adoção da prática e decidiu não a adotar, tendo em vista a existência de estudo de viabilidade que concluiu que o custo-benefício de sua adoção é desfavorável para a sociedade e para a organização. Nesse caso, para a resposta ser considerada válida, o respondente deveria apontar em questão adicional apresentada pelo sistema, trabalhos e documentos que evidenciem a realização do estudo de viabilidade	A organização discutiu acerca da adoção da prática e decidiu não a adotar, tendo em vista a existência de fatores outros quem impedem a adoção da prática no contexto da organização. Nesse caso, para a resposta ser considerada válida, o respondente deveria apontar em questão adicional apresentada pelo sistema, os motivos pelos quais considera que a prática não é aplicável no contexto da organização	para os casos em que o modelo: está em fase de estudo experimental e/ou de projeto piloto; foi definido, mas não implementado; e/ou foi definido, mas somente 15% (ou menos) dos seus elementos foram implementados	para os casos em que o modelo foi definido e mais de 15% a 85% dos seus elementos foram implementados	para os casos em que o modelo foi definido e mais de 85% dos seus elementos foram implementados
A	Igual a M	Igual a M	Igual a M	Igual a M	Igual a M	para os casos em que a organização executa/aplica a prática: em fase de estudo experimental e/ou de projeto piloto; de forma assistemática (informal, depende do setor/pessoa que executa a atividade); de forma sistemática (padronizada e periódica) em pequena parte da organização (em até 15% da organização); de forma sistemática para pequena parte dos colaboradores e/ou gestores (para até 15% dos colaboradores e/ou gestores); e/ou de forma sistemática em pequena parte das situações em que sua aplicação é possível (em até 15% das situações);	para os casos em que a organização executa/aplica a prática: de forma sistemática em parte da organização (em 15% a 85% da organização); de forma sistemática para parte dos colaboradores e/ou gestores (para 15% a 85% dos colaboradores e/ou gestores); e/ou de forma sistemática em pequena parte das situações em que sua aplicação é possível (em 15% a 85% das situações);	para os casos em que a organização executa/aplica a prática: de forma sistemática na maior parte da organização (em mais de 85% da organização); de forma sistemática para maior parte dos colaboradores e/ou gestores (para mais de 85% dos colaboradores e/ou gestores); e/ou de forma sistemática na maior parte das situações em que sua aplicação é possível (em mais de 85% das situações)
E	Igual a M	Igual a M	Igual a M	Igual a M	Igual a M	para os casos em que a organização possui a estratégia, plano, política, processos de trabalho, ou comitê de que trata a questão. Para essa alternativa de resposta, o respondente deveria apontar em questão adicional apresentada pelo sistema, evidências da adoção da prática		

Fonte: Adaptado do Acórdão nº 588/2018 - TCU - Plenário (BRASIL, 2017).

Segundo o TCU, a interpretação semântica busca dar direção ao analista das respostas fornecidas sobre a formalização das boas práticas adotadas para desenvolver a

governança e a gestão na organização, a fim de reduzir dúvidas quanto à escala das repostas (BRASIL, 2017).

Assim, ao permitir a comparabilidade e ordenação entre os órgãos e entidades analisados, aquela Corte de Contas estabeleceu um sistema de notas, pesos ou valores para cada categoria de notas. Com isso, “a maior adesão a essas práticas indicaria a possibilidade de também haver maior maturidade em governança e gestão na organização” (BRASIL, 2017, p. 18).

Logo, atribuiu-se maior valor às respostas que indicavam maior adoção das práticas descritas em cada assertiva, e menor valor àquelas que apontavam menor nível de adoção.

No entanto, é importante destacar algumas observações quanto à gradação proposta pelo TCU (BRASIL, 2017), quais sejam:

- a) A interpretação semântica “Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la” foi graduada com maior valor que a interpretação por entender que a opção “Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la” indica, comparativamente à interpretação “Não Adota”, mais avanço na implementação da prática, tendo em vista declarar que foi tomada uma decisão formal de aderir à boa prática;
- b) Quanto à interpretação semântica “Não se aplica porque há lei ou norma externa à organização que impede a implementação desta prática” ou “Não se aplica porque há estudo(s) que demonstra(m) que o custo de implementar esta prática é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação” recebeu a mesma valor que a interpretação “Adota parcialmente”, pois, para atender aos critérios das duas categorias, a organização deve ter realizado apropriada avaliação de riscos, a qual apontou a não necessidade da prática sugerida na assertiva ou o seu impedimento. Assim, a não adoção da prática contribuiria efetivamente para a boa governança, tendo em vista a realização de adequado gerenciamento de riscos, evitando a não conformidade ou ineficiência, por implantação de controles cujos custos superam os possíveis benefícios ou ainda a adoção de práticas legalmente proibidas à organização. No entanto, como a avaliação foi preliminar, não poderia ser atribuído a elas o mesmo grau das que responderam “Adota em maior parte ou totalmente”. Portanto, às respostas cujas evidências são inconsistentes deve ser dado o mesmo tratamento da categoria “Não Adota”;

- c) A interpretação “Não se aplica por outras razões” deve ser atribuída às respostas cujas fundamentações estejam pertinentes, valor semelhante ao da opção “Adota parcialmente”. Às respostas cujas evidências estavam inconsistentes foi dado mesmo tratamento da categoria “Não Adota”; e
- d) As respostas “Adota” (específicas das questões tipo E) receberam o mesmo tratamento ao da opção “Adota em maior parte ou totalmente”, por não se lhes aplicarem a graduação dos níveis de adoção da prática.

Conforme o Quadro 11 ante os critérios citados, as respostas são ordenadas em categorias crescentes que permitam a conversão das respostas entre os valores numéricos entre 0 e 1. Assim, é de se esperar que as organizações estejam no 5.º estágio, ou seja, que o valor total para cada resposta seja 1, mesmo que as respostas fornecidas apresentem estágios diferentes, acarretando na reclassificação do valor atribuído.

Quadro 11: Ordenação de valor das categorias de respostas.

Níveis de graduação	Interpretação Semântica	Valor Atribuído
1.º	Não Adota Não se aplica (com fundamentação inconsistente)	0
2.º	Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la	0,05
3.º	Adota em menor parte	0,15
4.º	Adota parcialmente Não se aplica porque há lei ou norma externa à organização que impede a implementação desta prática Não se aplica por que há estudo(s) que demonstra(m) que o custo de implementar esta prática é maior que o benefício que seria obtido dessa implementação Não se aplica por outras razões	0,5
5.º	Adota em grande parte ou totalmente Adota	1

Fonte: Adaptado do Acórdão nº 588/2018 - TCU - Plenário (BRASIL, 2017).

A partir das pontuações encontradas para as respostas e objetivando clareza e transparência na identificação dos estágios, o TCU categorizou, por meio de intervalos (vide Quadro 12, a seguir), a consolidação das respostas em três estágios denominados Estágios de Capacidade, a saber: 1) Inicial; 2) Intermediário; e, 3) Aprimorado, sendo que o primeiro estágio foi subdividido em dois níveis (Inexpressivo e Iniciando), a fim de possibilitar melhor diferenciação entre os respondentes (BRASIL, 2017).

Quadro 12: Categorização das respostas em estágios de maturidade.

Estágios	Subnível	Lógica da Associação	Intervalos
Inicial	Inexpressivo	São classificadas nesse estágio as respostas do tipo “Não adota”; “Não se aplica” (com fundamentação inconsistente) e “Há decisão formal ou plano aprovado para adotá-la”. Essa classificação decorre do fato de que tais respostas declaram a inexistência da prática proposta.	0 a 14,99%
	Iniciando	Nesse estágio, são classificadas a alternativa: “Adota em menor parte”. Considerou-se que esse tipo de resposta indica o início da adoção da prática.	15 a 39,99%
Intermediário		Nesse estágio, são classificadas as respostas do tipo: a) “Adota parcialmente”. Considerou-se, neste caso, o nível intermediário de adoção da prática; e b) “Não se aplica” (com fundamentação consistente).	40 a 70%
Aprimorado		Nesse estágio, são classificadas as respostas do tipo: a) “Atende em grande parte ou totalmente”; e b) “Adota”	70,01 a 100%

Fonte: Adaptado do Acórdão nº 588/2018 - TCU - Plenário (BRASIL, 2017).

5 Considerações Finais

A avaliação de maturidade tem sido empregada em várias áreas do conhecimento humano e social. Analisá-la tem permitido confrontar a prática diária com os padrões de excelência para a sua execução.

A maturidade organizacional é alcançada via estágios sequenciais denominados níveis de maturidade, que estabelecem um caminho previsível, estruturado e decomponível.

A avaliação de maturidade possui relação com a identificação de processos complexos. Assim, faz-se necessário uma modelagem apropriada para que sejam realizadas melhorias contínuas.

O principal modelo de avaliação de maturidade processual nas organizações é o CMM. No entanto, devido ao grau de complexidade, tal modelo não se propôs à avaliação da maturidade em governança, sendo necessário, portanto, o desenvolvimento de um novo modelo, desenvolvido pelo IBGC: o MaCGov, cujo plano aborda diferentes níveis, dimensões e ações de maturidade em governança corporativa.

Diante do exposto, a presente revisão teórica teve por origem a necessidade de constatação sobre a existência, na literatura, de um modelo de avaliação de maturidade aplicado à função governança pública.

Como tal e por não se tratar apenas de processos organizacionais, objeto tradicional de modelos de maturidade, a sua identificação se mostrou um grande desafio.

No entanto, encontrou-se no Acórdão n. 588/2018 – TCU – Plenário, para a realização de uma avaliação dessa natureza. O TCU, após a publicação do RBGP, buscou realizar alguns levantamentos para melhor conhecer a situação dos diferentes estágios de governança na Administração Pública brasileira.

Aquela Corte de Contas realizou seis levantamentos em mais de 500 organizações públicas federais. Destarte tenha sido efetuado um estudo abrangente e amplo sobre o tema “governança pública” na literatura, como fator limitador, foi identificada a grande quantidade de artigos que tratam sobre a temática.

Neste íterim, sugere-se, a partir da presente pesquisa, futuros estudos bibliométricos identificando-se, por exemplo, os autores nacionais e internacionais mais produtivos sobre o tema, quais os periódicos que mais publicam sobre o tema, qual a entidade tem mais investido no aprofundamento sobre o tema etc.

Por fim, a comprovação empírica das sugestões de pesquisas futuras deve ser o caminho natural de continuidade do presente estudo, inclusive, para a compreensão aprofundada do fenômeno com a busca de auxílio em metodologias quantitativas e qualitativas.

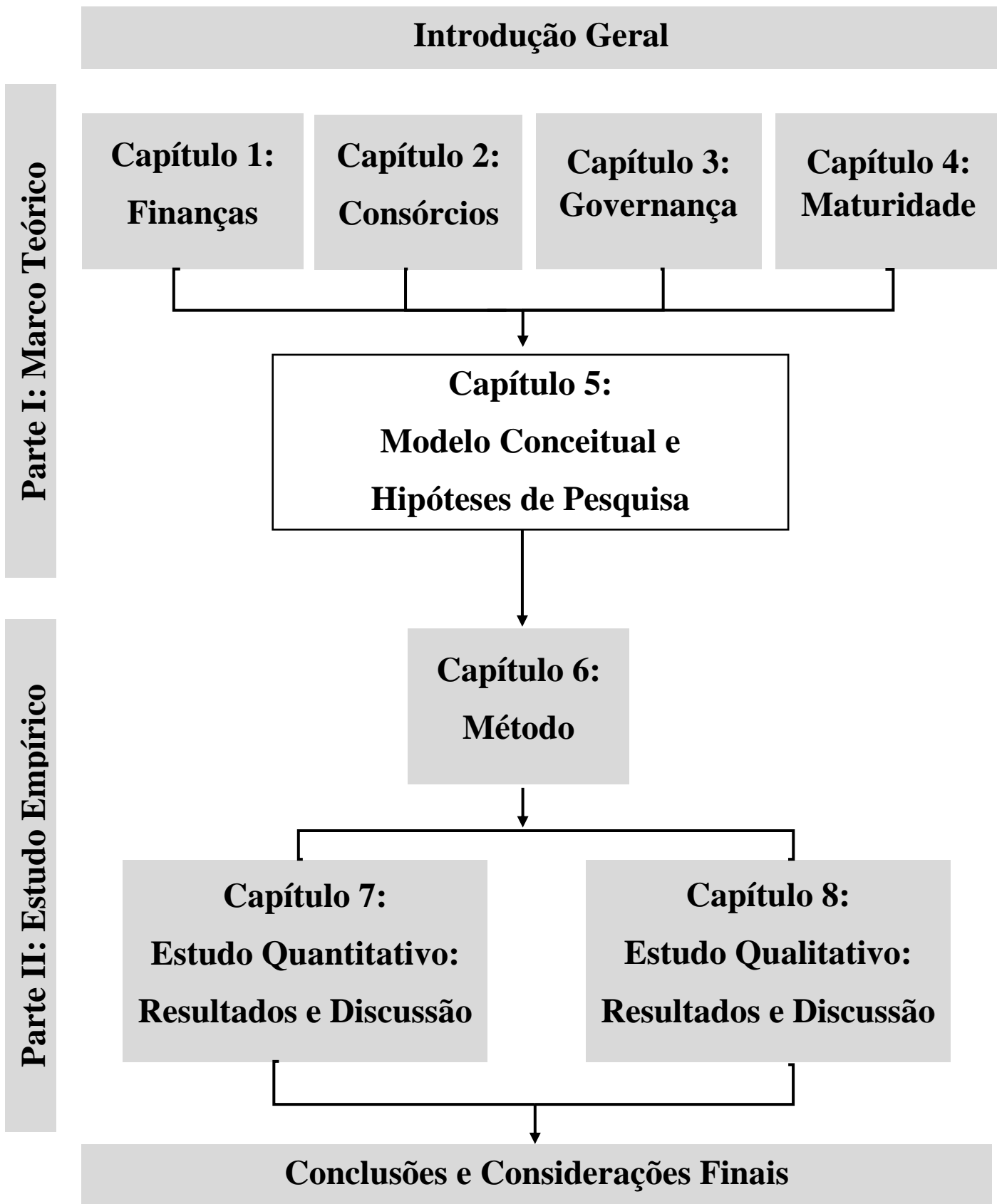
6. Quadro Resumo do Capítulo

O Quadro 13, a seguir, apresenta uma síntese das principais assunções e conclusões advindas da teoria apresentada no presente capítulo e que servem de norte para as linhas que se seguem.

Quadro 13: Síntese de assunções sobre Avaliação de Maturidade

Síntese de Assunções	
Avaliação de Maturidade	Empregada em diversas áreas do conhecimento humano e segmentos organizacionais públicos ou privados. De Bruni et al (2005) afirma que existem mais de 150 modelos de maturidade.
Maturidade	Maturidade apresenta relação direta com a institucionalização das melhores práticas para o desenvolvimento de uma determinada ação (JÚNIOR; DE PAULA; FOGLIATTO, 2010).
Níveis de Maturidade	Quanto mais alto o nível de maturidade de uma determinada organização, mais desenvolvida ela estaria no domínio avaliado” (BRAMONT, 2012, P. 44)
Modelos de Maturidade	Permitem: Avaliar o desempenho da entidade, inclusive relativamente; Planejar a adoção de metas e melhorias diante do situação atual; Avaliar a distância da empresa das metas desejadas; Reduzir os riscos e incertezas inerentes à atividade; e Estimular a disseminação de boas práticas e permitir que haja o aprimoramento contínuo na organização (JÚNIOR; DE PAULA; FOGLIATTO, 2010).
Precursor: Geiner (1972)	Considerado um dos precursores dos atuais modelos de maturidade organizacional. Etapas em que para se alcançar o nível imediatamente superior seria necessário implementar as práticas gerenciais específicas à fase a ser implantada.
Precursor: Crosby (1979)	Matriz em que foram apresentados cinco estágios de maturidade e seis categorias de medição.
Precursor: Paulk et al (1993)	Modelo CMM com cinco níveis progressivos de maturidade a partir de um estágio inicial, imprevisível e desorganizado, até o estágio otimizado, em que há aprimoramento da padronização, do gerenciamento e da institucionalização dos processos organizacionais
Maturidade em Governança Corporativa	Bramont (2012): Desenvolveu a MaCGov cuja estrutura básica contempla quatro dimensões de maturidade (diagonal), cinco níveis de maturidade (horizontal) e cinquenta práticas de governança.
Definição de Modelos de Maturidade	Qualquer modelo de maturidade deve definir: (i) níveis de maturidade, (ii) dimensões de maturidade e (iii) ações/práticas
Maturidade em Governança Pública	Acórdão nº 588/2018 - TCU - Plenário desenvolveu a partir do Referencial Básico de Governança Pública. Nele são organizadas as categorias em modelos, atividades e existência. Escalas de repostas e interpretação semântica. Sistema de notas, pesos ou valores para cada categoria de notas. “A maior adesão a essas práticas indicaria a possibilidade de também haver maior maturidade em governança e gestão na organização” (BRASIL, 2017, p. 18).
Intervalos de Maturidade	A partir das pontuações encontradas para as repostas e objetivando clareza e transparência na identificação dos estágios, o TCU categorizou, por meio de intervalos, a consolidação das repostas em três estágios chamados “ Estágios de capacidade”, a saber: Inicial, Intermediário e Aprimorado, sendo que estágio “inicial” foi subdividido em dois níveis, Inexpressivo e Iniciando, a fim de possibilitar melhor diferenciação entre os respondentes.

Fonte: Elaborado pelo autor.



CAPÍTULO 5 – MODELO CONCEITUAL E HIPÓTESE DE PESQUISA

1. Introdução

O objetivo da presente pesquisa é identificar a relação entre a maturidade das práticas de governança pública, conforme estabelecido no Referencial Básico de Governança Pública do Tribunal de Contas da União – RBGP/TCU, nos Tribunais de Contas – TCs com jurisdição sobre os Municípios consorciados, no contexto federal brasileiro, classificados entre os maiores índices de gestão fiscal municipal.

Para tanto, o marco teórico desenvolvido nos capítulos precedentes, ao abarcar as estruturas conceituais relacionadas a Teoria da Finanças Pública, ao federalismo e à descentralização fiscal brasileira, à formação de novos arranjos institucionais, inclusive, cooperativos (consórcios públicos), além da governança pública, contextualizando-os ao processo em estudo, serve de alicerce para a concepção de um modelo que contempla as relações hipotetizadas.

Assim, as linhas que se seguem tratam do modelo conceitual e das hipóteses de pesquisa desenvolvidas sobre as supostas relações entre as variáveis presentes.

2. Componentes do Modelo

Na construção do modelo conceitual aqui empreendido, parte-se do entendimento de que o Estado contemporâneo é caracterizado pela complexidade e ampliação das funções a serem executadas em prol da sociedade. Ele passou a ser demandado por melhores resultados em termos de modernidade, eficiência, eficácia, transparência e *accountability* governamental (MATIAS-PEREIRA, 2017).

Neste íterim, as finanças públicas se tornaram instrumento para satisfazer as necessidades públicas via condução da política fiscal, em especial, pela gestão das receitas e despesas públicas (MUSGRAVE, 1976).

No entanto, a modernidade das demandas sociais tem gerado, na mesma proporção, uma necessidade cada vez maior por recursos públicos e uma gestão fiscal cada vez mais eficiente e que possam ser ratificados por indicadores de mesma natureza (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

Assim, um caminho viável para a melhoria dos indicadores fiscais está na otimização da estrutura estatal, sendo que o federalismo fiscal se mostra como o modo mais adequado para as nações de porte continental, como, por exemplo, o Brasil, pois, as responsabilidades e os recursos públicos são distribuídos para satisfazer as necessidades dos cidadãos (BHAVNANI; LACINA, 2017; OATES, 1972).

Assim, os processos de descentralização fiscal passam a ser vistos como geradores de eficiência na alocação de recursos, em especial, pela aproximação entre aquele que implementa a demanda pública e aquele que a usufrui (GIAMBIAGI; ALEM, 2011).

A municipalização brasileira representa o fenômeno que reduziu o espaço entre a realização e a demanda pública, sendo que nos últimos anos houve um crescimento expressivo do número de Municípios na estrutura organizacional pátria (LINHARES; MENDES; LASSANCE, 2012).

Todavia, nem todos os Municípios brasileiros se tornaram sinônimo de sustentabilidade fiscal, até porque grande parte são de pequeno porte (ARAUJO; SIQUEIRA, 2016).

Como alternativa para a geração de fontes de financiamento das Políticas Públicas, muitos arranjos institucionais inovadores foram sendo fomentados para facilitar o financiamento destas, entre os quais, os processos colaborativos, que, além de gerar valor público à gestão municipal, também se caracterizou por ser um modelo de superar as fraquezas sociais e fiscais individuais que isoladamente não lograram atender (FARAH, 2001).

Neste ínterim, os consórcios públicos, essencialmente colaborativos e associativos, representam uma forma eficiente de prover as Políticas Públicas pela redução de custos e melhoria dos indicadores fiscais, além de ampliar a probabilidade de os Municípios que participam de consórcios se enquadrem nos níveis mais elevados de desenvolvimento humano (PEREIRA; MOREIRA, 2016).

Os municípios tendem a apresentar diferentes níveis de gestão fiscal decorrentes, inclusive, da sua associação em consórcios públicos. Vale destacar que os Municípios, consorciados ou não, são jurisdicionados às respectivas Cortes de Contas regionais (LINHARES, MENDES E LASSANCE; 2012).

Em paralelo, o fenômeno da governança pública busca otimizar os resultados organizacionais pela capacidade de os sistemas políticos e administrativos agirem efetiva

e decisivamente para resolver os problemas públicos, inclusive, pela mensuração do desempenho das esferas governamentais (PETERS, 1997).

Para tanto, o TCU publicou o RBGP aplicados aos entes estaduais e municipais, além dos próprios Tribunais de Contas Estaduais – TCEs e Tribunais de Contas Municipais – TCMs (BRASIL, 2014). Logo, os resultados fiscais dos entes municipais consorciados são influenciados pela maturidade da governança pública realizada no âmbito dos TCs regionais.

Diante do exposto, o modelo teórico da presente pesquisa, conforme evidenciado na Figura 7, a seguir, é formado por dois conceitos principais que influenciam os resultados da gestão fiscal municipal, quais sejam: 1) A participação em Consórcio Público Intermunicipal – CPI; e, 2) A maturidade da Governança Pública nos TCs regionais.

Figura 7: Conceitos associados no modelo teórico.



Fonte: elaborado pelo autor.

Por conseguinte, têm-se as dimensões e variáveis sob a ótica da participação em CPI e da maturidade da governança pública que, segundo o modelo, impactam os resultados da gestão fiscal do município, conforme descritos nos Quadros 14 a 17, a seguir.

Quadro 14: Dimensão e variável associada à participação em CPI.

Dimensão	Variável
Consórcios Públicos Intermunicipais	Variável que indica se o município participa ou não de algum Consórcio intermunicipal em qualquer área.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 15: Variáveis sociodemográficas e funcionais.

Variáveis Sócio-demográficas e funcionais	
Nível de escolaridade do prefeito	Variável correspondente à escolaridade do prefeito classificada em 7 categorias desde o ensino fundamental (1.º Grau incompleto) até a pós-graduação completa.
Gênero do Prefeito	Variável correspondente ao sexo do chefe do poder executivo municipal.
Reeleição do Prefeito	Variável que indica se o chefe do poder executivo municipal foi ou não reeleito.
Emprego e Renda	Variável representada pela geração de emprego e renda no município, pois a gestão fiscal é influenciada diretamente pelos empregos e a renda gerada no município.
Densidade populacional	Variável representada pelo número de habitantes (população) do município dividido pela respectiva área, pois a gestão fiscal é influenciada diretamente pela população.
Coligação partidária com o Governador do Estado	Variável que indica se o chefe do poder executivo municipal faz parte da mesma coligação partidária do chefe do poder executivo estadual.
Coligação partidária com o Presidente da República	Variável que indica se o chefe do poder executivo municipal faz parte da mesma coligação partidária do chefe do poder executivo federal.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 16: Dimensão e variável associada à Governança Pública segundo o RBGP/TCU.

Dimensão	Variável
Liderança	Variável correspondente à 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.
Estratégia	Variável correspondente à responsabilidade 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.
Controle	Variável representada pelo estabelecimento de controles e sua avaliação, transparência e accountability, que envolve, entre outras coisas, a prestação de contas das ações e a responsabilização pelos atos praticados.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 17: Dimensão e variável associada ao resultados da gestão fiscal municipal.

Dimensão	Variável
Índice Firjan de Gestão Fiscal	Variável que busca “identificar o desafio da gestão fiscal municipal na alocação dos recursos, tendo em vista as restrições orçamentárias com as quais se deparam as prefeituras brasileiras” (FIRJAN, 2017, p. 11), sendo calculado pela soma dos seus cinco componentes: Receita Própria (IFGF _{rp}) Gastos com Pessoal (IFGF _{gp}), Investimentos (IFGF _{in}), Liquidez (IFGF _{li}) e Custo da Dívida (IFGF _{cd}), Segundo a Firjan “os quatro primeiros têm peso de 22,5% sobre o resultado agregado e o Custo da Dívida, por sua vez, tem peso de 10%, haja vista o baixo grau de endividamento dos municípios brasileiros” (FIRJAN, 2017, p. 12).

Fonte: Elaborado pelo autor.

3. Hipóteses

Segundo Michel (2015), conjecturar e se antecipar ao conhecimento real é estabelecer hipóteses. De fato, muito mais do que apenas prever, criar hipótese é busca antever os resultados de determinada situação ainda não testada ou comprovada.

Neste íterim, é possível afirmar que explicar previamente problemas, estabelecer soluções esperadas ou proposições, orientam a ação do pesquisador estruturando o caminho que será percorrido na pesquisa para o alcance dos objetivos pactuados.

No entanto, vale destacar que as hipóteses possuem a característica de temporalidade, pois, ao final da pesquisa, elas podem ser confirmadas ou refutadas; mas, ao mesmo tempo, ela representará a diretriz para todo o processo de investigação (MATIAS-PEREIRA, 2016).

Assim, é possível considerar como Hipótese básica – Hb da presente pesquisa:

- A governança pública desenvolvida nas Cortes de Contas regionais está positivamente associada ao desempenho fiscal dos municípios que participem de CPI no contexto federal brasileiro.

As Hipóteses secundárias – Hss das linhas que se seguem podem ser assim relacionadas:

- Hs1 – A participação do CPI está positivamente associada aos melhores resultados do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – IFGF;
- Hs2 – A participação em CPI está positivamente associada aos melhores ÍFGFs, enquanto a não participação, não;
- Hs3 – Os TCs com jurisdição sobre os Municípios consorciados com melhores desempenhos nos IFGFs possuem processos sistematizados de governança pública;
- Hs4 – Os TCs com jurisdição sobre os Municípios consorciados com melhores desempenhos nos IFGFs apresentam relevante grau de maturidade dos processos sistematizados de governança pública com base no RBGP/TCU;
- Hs5 – Os melhores resultados dos Municípios nos IFGFs estão positivamente associados a melhores graus de maturidade de governança pública dos TCs com jurisdição sobre os Municípios consorciados.

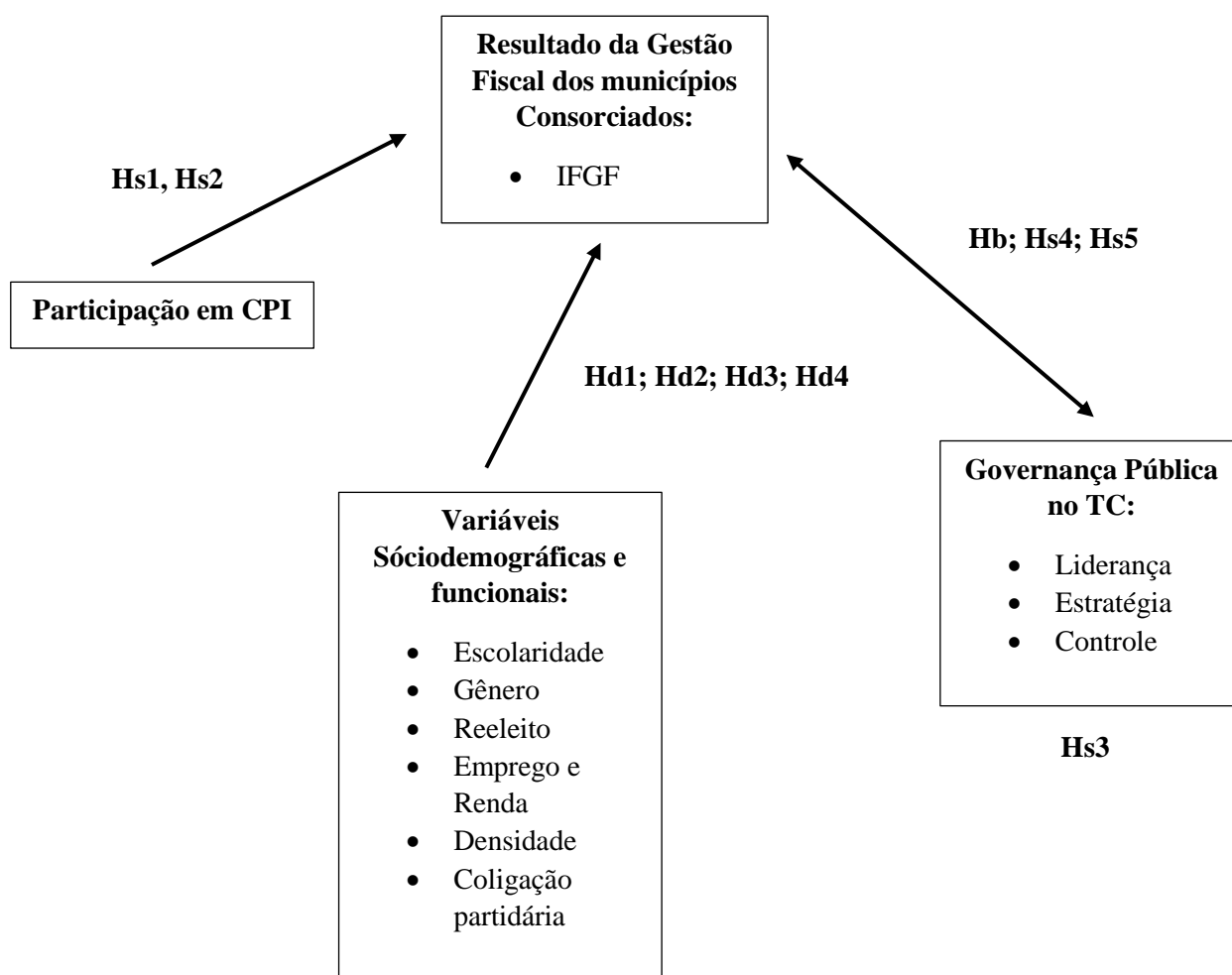
As Hipóteses derivadas – Hds podem ser relacionadas a partir da Hipótese secundária 1 – Hs1, conforme se seguem

- Hd1 – O melhor perfil pessoal do gestor público municipal está positivamente associado aos melhores resultados do IFGF;
- Hd2 – Os melhores resultados do IFGF estão positivamente associados aos melhores resultados do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – IFDAM (no contexto de geração de emprego e renda);

- Hd3 – A maior densidade demográfica do Município está positivamente associada aos maiores resultados do IFGF; e
- Hd4 – A participação em coligações com os partidos do Presidente da República e do Governador do Estado está positivamente associada aos melhores resultados do IFGF.

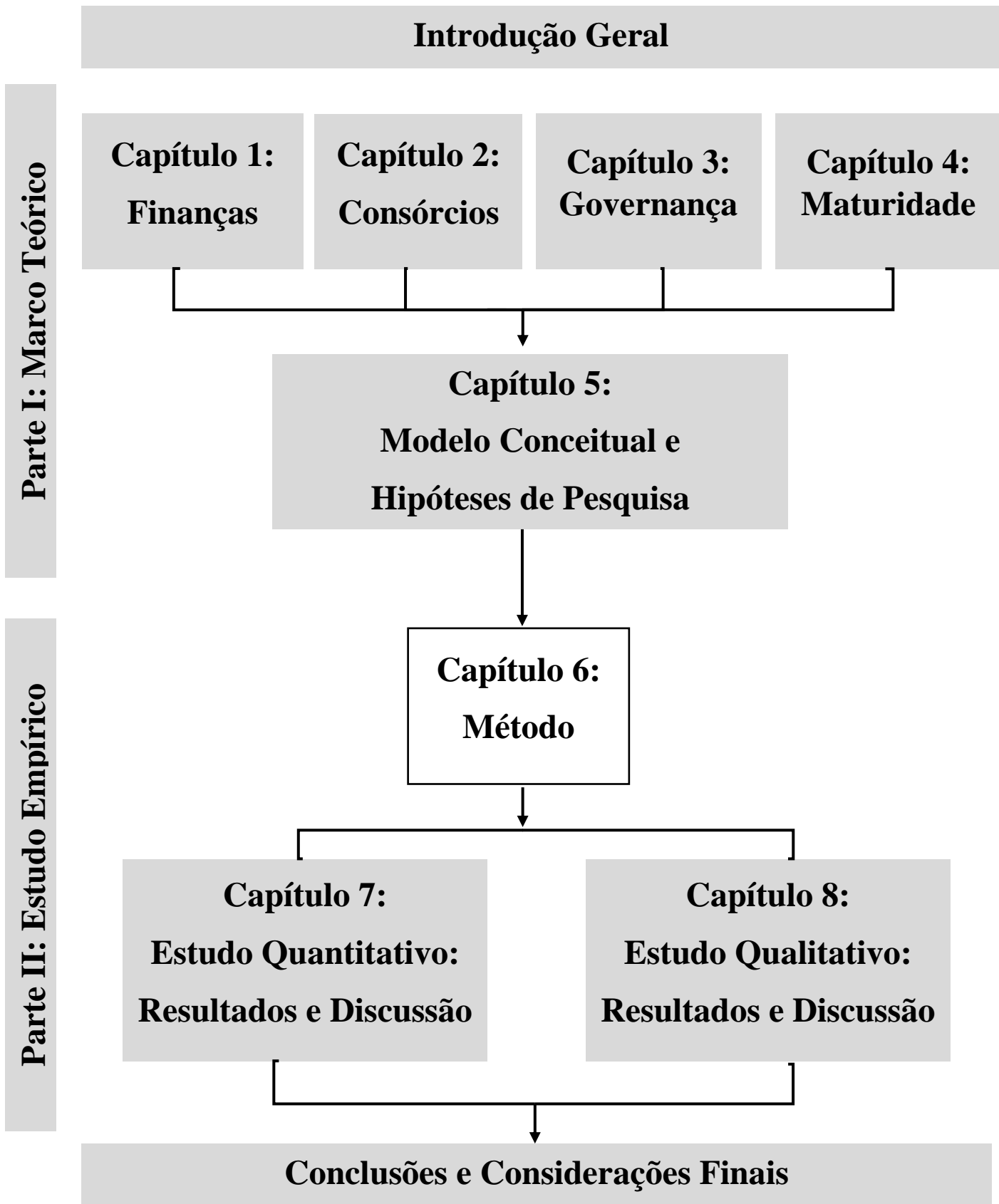
O modelo conceitual é assim representado na Figura 8, a seguir, contemplando as variáveis e as relações ressaltadas pelas hipóteses de pesquisa aventadas.

Figura 8: Modelo conceitual com variáveis e hipóteses.



Fonte: elaborado pelo autor.

PARTE II – ESTUDO EMPÍRICO



CAPÍTULO 6 - MÉTODO

1. Introdução

O marco teórico apresentado nos capítulos precedentes permite compreender que dois aspectos logo se destacam para o direcionamento da presente pesquisa.

Em primeiro lugar, tem-se o estudo da relação entre os indicadores de gestão fiscal (Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – IFGF, por exemplo) e a participação em consórcios públicos, bem como a outros indicadores sóciodemográficos e funcionais. E, em segundo lugar, tem-se a ação de aprofundar na relação entre os indicadores de gestão fiscal e o grau de maturidade em governança pública dos Tribunais de Contas – TCs regionais.

Assim, o presente capítulo objetiva descrever os procedimentos metodológicos empíricos empregados nas linhas que se seguem, explicitando a opção epistemológica, o *locus* da pesquisa, a população e a forma de seleção da amostra, bem como as abordagens e os procedimentos para fins de coleta e análise de dados.

No intuito de identificar qual a metodologia adequada para auxiliar na comprovação das hipóteses elencadas, Matias-Pereira (2016) destaca que qualquer descuido na seleção do método científico adequado pode impedir o alcance dos resultados esperados, gerando, por consequência, uma frustração nos resultados esperados com a pesquisa. E ainda, Michel (2015, p. 61) destaca a importância da necessidade de definição do método, pois, “a sistematização de procedimentos empregados para a obtenção de um resultado almejado” se traduzirá em alcance ou não do fim de uma pesquisa.

2. Posicionamento Epistemológico da pesquisa

Segundo Thietart (2001), em geral, tem-se a adoção de três perspectivas epistemológicas relacionadas à área de Administração, quais sejam: 1) Positivista; 2) Interpretativista; e, 3) Construtivista, cujas principais características são sintetizadas no Quadro 18, a seguir.

Assim, na presente pesquisa tem-se o uso do paradigma positivista, pois, o objeto de estudo existe independentemente do analista, buscando compreender as razões de causa e efeito e prover explicações sobre a realidade por meio da investigação empírica para confirmar ou refutar a tese ora proposta.

Quadro 18: Paradigmas epistemológicos em pesquisas organizacionais

Paradigmas			
Questões Epistemológicas	Positivismo	Interpretativismo	Construtivismo
Qual o status do conhecimento?	Hipótese ontológica. O objeto do conhecimento possui a sua própria essência.	Hipótese Fenomenológica. A essência do objeto é múltipla (interpretativismo) não pode ser alcançada (Construtivismo Moderado) ou não existe	
A natureza da realidade	Independência do sujeito e do objeto. Hipótese determinista. O mundo é feito de necessidades.	Hipótese intencionalista. O mundo é feito de possibilidades.	
Como o conhecimento é gerado?	Descoberta: A questão de pesquisa é formulada em termos de "Quais as razões..." Status privilegiado de explicação.	Interpretação: A questão de pesquisa é formulada em termos de "O que motiva os atores a ..." Status privilegiado de compreensão.	Construção: A questão de pesquisa é formulada em termos de "Para qual fim serve..." Status privilegiado de construção.
Qual é o valor do conhecimento? (Critérios de validade)	Grau de confirmação e refutabilidade. Consistência Lógica	Credibilidade. Transferibilidade. Confiabilidade. Confirmabilidade	Adequação. Aprendizagem

Fonte: Thietart (2001, p.15).

3. Escolha dos métodos de investigação

A pesquisa ora desenhada aborda o método hipotético-dedutivo e envolve a integração das abordagens quantitativas e qualitativas. Segundo Martin (1990), por meio da conciliação das duas abordagens, é possível explicar aquilo que uma única abordagem seria incapaz de fazê-lo. E ainda, para Michel (2015), a pesquisa quali-quantitativa é aquela que se propõe conhecer em maior profundidade uma situação, um problema, um comportamento, uma opinião não de uma pessoa, mas de um grupo de pessoas.

Existe uma tendência a olhar as abordagens supramencionadas sob perspectivas divergentes. No entanto, a combinação destas permite a potencialização da visão sobre o fenômeno estudado, incrementando o grau de confiabilidade nos resultados encontrados (BRYMAN, 2004).

Conforme disposto no Quadro 19, a seguir, a presente Tese tem por base: a) O método quantitativo como auxiliar da pesquisa qualitativa, uma vez que as informações obtidas pelo primeiro método facilitarão a seleção dos casos que merecem ser aprofundados; e, b) O método qualitativo como auxiliar da interpretação das evidências obtidas na pesquisa quantitativa.

Assim, em termos procedimentais faz-se importante a avaliação do objeto de estudo a partir de procedimentos histórico-comparativos e estatísticos, por meio da

análise de dados secundários, e da observação direta extensiva, por meio da realização de entrevistas semiestruturadas (MARCONI; LAKATOS; 2010).

Quadro 19: Formas de combinação entre pesquisas quantitativa e qualitativa

Formas de Combinação	Descrição
Pesquisa qualitativa como auxiliar da pesquisa quantitativa	Pesquisa qualitativa atua como precursora da formulação do problema e do desenvolvimento de instrumentos da pesquisa quantitativa. A pesquisa qualitativa é secundária em termos de relevância em relação com relação à qualitativa.
Pesquisa quantitativa como auxiliar da pesquisa qualitativa	Pesquisa quantitativa empregada como base para a coleta de dados qualitativos, fornecendo informações que facilitem a seleção de casos que mereçam ser aprofundados. Neste caso a pesquisa quantitativa é secundária em termos de
Combinação de pesquisas	As pesquisas são combinadas em mesmo grau de importância para forenecer uma visão mais ampla do fenômeno estudado.
Pesquisa qualitativa como auxiliar da interpretação das relações entre as variáveis	Pesquisa qualitativa empregada para prover melhor compreensão dos mecanismos que produzem as relações de causa e efeito evidenciadas na pesquisa quantitativa.

Fonte: Bryman (2004).

Matias-Pereira (2016) e Michel (2015) definem o método o quantitativo como sendo aquele que possui como principal característica a quantificação por meio da coleta e tratamento de dados e informações secundários. Nesta etapa da pesquisa, a coleta e a análise dos dados municipais secundários são de suma importância para o alcance dos objetivos propostos.

Neste íterim, o trabalho seminal desenvolvido por Pereira e Moreira (2016) para avaliar a influência da participação em consórcios públicos de saúde no Índice FIRJAN de Desenvolvimento Humano – IFDM – Saúde torna-se referência para análise quantitativa da presente pesquisa, sendo seu modelo econométrico utilizado como base para as estatísticas a serem desenvolvidas.

Por outro lado, a pesquisa qualitativa se fundamenta na necessidade de discussão sobre a ligação e correlação de dados, as situações e o seu significado (GIL, 2002). Logo, no formato de pesquisa em questão, a verdade brota a partir da análise profunda dos dados e informações não mensuráveis (percepções, comportamentos e experiências).

Com a identificação dos Municípios que participam de Consórcio Público Intermunicipal – CPI classificados entre os 20 maiores e os 20 menores indicadores, foram selecionados os TCs regionais com jurisdição sobre os Municípios identificados na amostra com base em pesquisa documental e aplicação de entrevistas semiestruturadas que, por sua vez, foram submetidas à análise de conteúdo (BARDIN, 1979).

A análise de conteúdo obtido foi submetida à avaliação de maturidade frente às práticas de Governança Pública regulamentadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU (BRASIL, 2014).

Marconi e Lakatos (2010, p. 151) definem que a interpretação “é a atividade intelectual que procura dar um significado mais amplo às respostas, vinculando-as a outros conhecimentos”. Assim, o resultado da avaliação de maturidade pode ser confrontado com os resultados obtidos na etapa quantitativa – aqui apresentados nas considerações finais.

4. Procedimentos de Coleta e análise de dados referente à abordagem quantitativa

Os procedimentos metodológicos referentes à abordagem quantitativa são explicitados nas próximas seções.

4.1 Coleta de dados, amostra e período de estudo

A presente Tese analisa, primeiramente, a influência da participação em CPI nos resultados da gestão fiscal dos Municípios participantes.

Para a análise foram selecionados dados secundários obtidos a partir de levantamento em bancos disponíveis (vide Quadro 20, a seguir), cujas informações apresentassem correlação com os hipóteses propostas.

Quadro 20: Bancos de dados secundário utilizados

Banco de Dados	Gestor	Descrição
Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE	Levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, em especial a prefeitura, compreendendo, também, diferentes políticas e setores que envolvem o governo municipal e a municipalidade.
Índice Firjan de Gestão Fiscal	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro	O índice é construído a partir dos resultados fiscais das próprias prefeituras – informações de declaração obrigatória e disponibilizadas anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro	Estudo do Sistema FIRJAN que acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico de todos os mais de 5 mil municípios brasileiros em três áreas de atuação: Emprego & renda, Educação e Saúde. Criado em 2008, ele é feito, exclusivamente, com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos ministérios do Trabalho, Educação e Saúde.
Repositório de Dados Eleitorais	Tribunal Superior Eleitoral	O Repositório de dados eleitorais é uma compilação de informações brutas das eleições, desde as de 1945, voltada para pesquisadores, imprensa e pessoas interessadas em analisar os dados de eleitorado, candidaturas, resultados e prestação de contas.

Fonte: Elaboração do autor.

O Brasil possui 5.570 municípios e aproximadamente 207 milhões de habitantes (IBGE, 2017). Para atender aos objetivos da presente pesquisa foram analisados os dados

disponíveis dos Municípios brasileiros divulgados em bases oficiais e não oficiais no período 2006-2016, resultando em aproximadamente 58 mil observações (vide Tabela 4, a seguir). Neste ínterim, como não existem dados disponíveis para todos os Municípios, seguiu-se um painel não balanceado. A média foi de 5.215 Municípios em cada ano.

Tabela 3: Observações médias por exercício total registradas.

Ano	Item	IFGF					
		Geral	Receitas Próprias	Gastos Pessoal	Liquidez	Investimentos	Custo da Dívida
2006	Média	0,4989	0,2242	0,6981	0,3976	0,5579	0,8087
	Observações	5.515	5.515	5.401	5.515	5.515	5.515
2007	Média	0,4973	0,2359	0,6859	0,4451	0,5067	0,8021
	Observações	5.477	5.477	5.362	5.477	5.477	5.477
2008	Média	0,5341	0,2248	0,7102	0,4875	0,6149	0,7923
	Observações	5.408	5.408	5.330	5.408	5.408	5.408
2009	Média	0,4699	0,2276	0,6270	0,4807	0,4562	0,7954
	Observações	5.463	5.463	5.014	5.463	5.463	5.463
2010	Média	0,5104	0,2377	0,6245	0,4915	0,6069	0,8065
	Observações	5.452	5.452	5.058	5.452	5.452	5.452
2011	Média	0,5097	0,2339	0,6499	0,5071	0,5527	0,7980
	Observações	5.345	5.345	5.123	5.345	5.345	5.345
2012	Média	0,5079	0,2411	0,6140	0,4808	0,6277	0,7928
	Observações	5.118	5.118	4.673	5.118	5.118	5.118
2013	Média	0,4545	0,2393	0,5860	0,4871	0,4319	0,8306
	Observações	5.243	5.243	4.447	5.243	5.243	5.243
2014	Média	0,4792	0,2385	0,6017	0,4450	0,5520	0,8427
	Observações	5.220	5.220	4.554	5.220	5.220	5.220
2015	Média	0,4388	0,2503	0,5648	0,4438	0,4237	0,8354
	Observações	5.187	5.187	4.280	5.187	5.187	5.187
2016	Média	0,4655	0,2528	0,5867	0,5450	0,3949	0,8306
	Observações	4.544	4.544	3.969	4.544	4.544	4.544
Total	Média	0,4884	0,2366	0,6357	0,4726	0,5224	0,8118
	Observações	57.972	57.972	53.211	57.972	57.972	57.972

Onde: IFGF = Índice FIRJAN de Gestão Fiscal.

Fonte: FIRJAN e IBGE.

A base apresenta os dados sobre os Municípios que foram captados anualmente a partir de bases oficiais do Governo Federal, como, por exemplo, a do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, além da informação não governamental disponibilizada pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN sobre o IFGF e o IFDM.

O IFGF é calculado com base nos dados declarados pelos chefes dos Executivos locais no Sistema de Coleta de Dados Contábeis do Tesouro Nacional – SISTN e publicados na sua página na *internet* pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, constituindo a base de dados Finanças do Brasil – FINBRA.

O FINBRA, portanto, é um banco de dados da STN criado para disponibilizar informações declaradas consolidadas sobre a execução orçamentária-financeira dos entes municipais e estaduais da Federação. As informações geradas são declaradas anualmente pelos respectivos chefes do Poderes Executivo e fazem referência ao imediato exercício financeiro do ano anterior.

Os dados obtidos do IFGF, referente ao período 2006-2016, e utilizados na análise quantitativa da presente Tese foram, além do próprio IFGF, o IFGF Receitas Próprias - IFGF^{rp}, o IFGF Gastos com Pessoal – IFGF^{gp}, o IFGF Liquidez – IFGF^{li}, o IFGF Investimentos – IFGFⁱⁿ e o IFGF Custo da Dívida – IFGF^{cd}.

O IFDM é um indicador composto que trata, com igual ponderação, de três áreas consagradas do desenvolvimento humano, a saber: 1) Emprego & Renda; 2) Educação; e, 3) Saúde. Assim, o IFDM de um Município consolida em um único número o nível de desenvolvimento socioeconômico local, através da média simples dos resultados obtidos em cada uma das três vertentes supramencionadas.

Por apresentar correlação com o objeto a ser estudado, apenas os dados do IFDM Emprego & Renda para o período 2006-2016 foram empregados na construção do painel de dados, como *proxy* para a renda média e nível de emprego dos indivíduos do Município.

Os dados do TSE foram obtidos a partir do repositório de dados eleitorais que apresenta uma compilação bruta de informações sobre as eleições desde o ano de 1945, como, por exemplo, dados do eleitorado, das candidaturas, dos resultados eleitorais, entre outros. Neste íterim, as informações sobre as coligações partidárias formadas e se o Prefeito foi ou não reeleito no período 2006-2016 também compuseram a base de dados.

Por fim, a maior quantidade de dados foi obtida do portal Estimativas da População e da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros – MUNIC, ambos do IBGE. Assim, além das informações sobre o perfil do chefe do Poder Executivo, como, por exemplo, gênero e escolaridade, foi obtido o dado sobre a participação dos Municípios em consórcios intermunicipais para o período 2006-2016 – objeto do presente estudo.

No entanto, vale destacar que as informações sobre a participação em CPI disponibilizadas na MUNIC possui como fator limitador que são referentes apenas aos anos 2005, 2009, 2011 e 2015.

Diante do exposto, os dados que formaram o painel se referiram ao período 2006-2016, sendo necessário, portanto, estabelecer a premissa de que os dados dos CPIs

referentes aos anos subsequentes ao da publicação na MUNIC não seriam alterados até nova publicação. Assim, os dados sobre a participação em CPI para os anos 2006, 2007, 2008 seriam os mesmos que o do ano 2005; para o ano 2010, o mesmo que 2009; para os anos 2012, 2013 e 2014, o mesmo que 2011; e para o ano 2016, o mesmo que o de 2015.

Dado que o processo de desvinculação de um ente consorciado deve seguir o regulamento previsto no Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007, acredita-se que a sobreposição temporal não prejudicará a presente análise.

4.2. Análise dos dados

No que tange à disponibilização de metodologias para avaliar a gestão fiscal, Cruz e Afonso (2018) analisaram a relação entre os indicadores de cumprimento de metas fiscais com as variáveis planejamento, transparência e controle; e, Azevedo (2014) analisou o grau de imprecisão orçamentária dos Municípios brasileiros fazendo uso do modelo PEFA Framework para avaliação das finanças públicas.

No trabalho de Pompeo e Neto (2014) foi verificada a evolução do desempenho fiscal do Município de Cruz Alta, Rio Grande do Sul, em análise sobre os dados publicados sobre os limites fiscais estabelecidos pela LRF – Lei Complementar – LC n. 101, de 04 de maio de 2000 – em uma série histórica desde o ano de 2008.

Cruz *et al.* (2018), ao verificarem o papel da LRF na dinâmica da gestão fiscal do Estado do Rio de Janeiro e na sustentabilidade da dívida pública estadual no período 2001-2017, empregaram a análise dos relatórios da execução orçamentária daquela Unidade da Federação – UF.

De modo similar, muitas avaliações sobre os indicadores de desenvolvimento sociais tem buscado em metodologias quantitativas auxílios para explicar a relação de indicadores, Farias *et al.* (2007), por exemplo, verificaram a contribuição de algumas variáveis socioeconômicas no nível de qualidade de vida da população dos Municípios do Estado da Paraíba, tendo como variável dependente o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. A abordagem do bem-estar pode ser complementada pelos indicadores sociais, que vão além da renda percebida pelas famílias e estão aliados a fatores subjetivos.

Ângelo, Ramos e Souza (2009) analisaram como algumas variáveis socioeconômicas influenciam a qualidade de vida da população do Estado de Alagoas, utilizando como variável dependente o IDH-M.

Postali e Nishijima (2011) analisaram o impacto da distribuição das rendas do petróleo no IFDM. Aqueles autores fizeram uso do modelo empírico de regressão com dados em painel de efeitos fixos, tendo como variáveis explicativas *royalties per capita*, *royalties/receita corrente*, Produto Interno Bruto – PIB *per capita*, *dummy* indicando os Municípios com *royalties per capita* maiores que R\$ 1.000,00 (um mil reais), além de outras três *dummies* para cada ano, visando controlar os choques macroeconômicos globais.

Scarpin e Slomski (2007) elaboraram modelagem matemática para determinar o valor futuro do IDH-M para os Municípios do Estado do Paraná. Aqueles autores fizeram uso de regressões múltiplas com variáveis contábeis e não contábeis, evidenciando que o desenvolvimento humano dos Municípios é impactado pelas receitas e despesas públicas de cada ente.

Pereira e Moreira (2016), em estudo sobre a influência dos consórcios intermunicipais de saúde no IFDM, empregaram um modelo de regressão com dados em painel *logit* ordenado para os anos de 2005, 2009 e 2011, com 5.118 Municípios em cada ano. Os resultados apontaram que os consórcios intermunicipais de saúde influenciam positivamente a probabilidade de o Município mudar para níveis mais elevados do IFDM – Saúde.

Diante do exposto, como o objetivo da presente pesquisa é avaliar a influência da participação dos CPIs na gestão fiscal dos Municípios via análise da influência dos consórcios intermunicipais no IFGF, tem-se a aplicação da metodologia empregada por Pereira e Moreira (2016), uma vez que os princípios e prerrogativas para o alcance dos objetivos propostos para as linhas que se seguem são similares aos por eles realizados.

Assim, para verificar a influência dos consórcios no IFGF, inclusive, em seus componentes, dos Municípios brasileiros, tem-se o uso do modelo de regressão do tipo painel *logit* ordenado, onde os Municípios são acompanhados ao longo do tempo.

No mesmo sentido, a fim de identificar a probabilidade de mobilidade entre os níveis de gestão fiscal caso o Município venha participar de CPI, tem-se o mesmo painel de dados via modelo *probit*.

4.2.1 Índice FIRJAN de gestão fiscal

A economia brasileira alcançou, nas últimas duas décadas, conquistas importantes que permitiram melhorias de bem-estar social sem precedentes [...] Não obstante a importância dessas conquistas, novos passos devem ser tomados de maneira a manter a trajetória de desenvolvimento sustentado tão ansiosamente desejada pela população brasileira. E o próximo passo nessa direção está relacionado à qualidade do gasto público (BOUERI, ROCHA, RODOPOULOS. 2015, p. 13).

A LRF, editada no ano de 2000, trouxe como pressuposto para uma gestão fiscal responsável os seguintes aspectos: transparência, planejamento, prevenção de riscos e desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas, submissão da arrecadação de receitas e das despesas públicas, além do processo de endividamento público aos limites e condições que gerem às finanças públicas dinamismo e flexibilidade para a promoção do equilíbrio entre as aspirações da sociedade e os recursos que esta coloca à disposição do governo (BRASIL, 2000).

O orçamento público contempla variáveis de grande importância para a gestão fiscal, quais sejam: a arrecadação de receitas públicas, em especial, as próprias; o controle das despesas, como, por exemplo, os gastos com pessoal; a geração de obrigações de curto prazo que, por conseguinte, afeta a disponibilidade financeira de cada ente; o nível de antecipação de receitas públicas futuras via formação da dívida pública e contratação de operações de crédito; e, os gastos com investimentos.

Em que pese no Brasil seja mais facilmente encontrado avaliações com base em indicadores de desenvolvimento humano, como, por exemplo, o IDH da Organização das Nações Unidas – ONU, bem como o IFDM, raros são as avaliações ou os indicadores que examinam a gestão fiscal dos entes públicos.

No entanto, Cruz e Afonso (2018) argumentam que a definição de fatores explicativos para a responsabilidade fiscal e, por consequência, para a gestão fiscal responsável, pode auxiliar no encontro dos critérios de avaliação adequados.

Neste sentido, a FIRJAN lançou em 2012, com base nos dados anuais publicados pela STN¹⁰, o IFGF, a fim de mensurar o desempenho fiscal dos entes municipais brasileiros desde o ano subsequente ao ano da edição da LRF. Tal indicador busca “identificar o desafio da gestão fiscal municipal na alocação dos recursos, tendo em vista as restrições orçamentárias com as quais se deparam as prefeituras brasileiras” (FIRJAN, 2017, p. 11), sendo calculado pela soma

¹⁰ Em conformidade ao art. 51 da LRF.

dos seus cinco componentes, quais sejam: 1) IFGF^{FP}; 2) IFGF^{GP}; 3) IFGF^{IN}; 4) IFGF^{LI}; e, 5) IFGF^{CD}, conforme evidenciado no Quadro 21, a seguir.

Assim, segundo a FIRJAN, “os quatro primeiros têm peso de 22,5% sobre o resultado agregado e o Custo da Dívida, por sua vez, tem peso de 10%, haja vista o baixo grau de endividamento dos municípios brasileiros” (FIRJAN, 2017, p. 12).

Tabela 4: Variáveis componentes do IFGF por área de avaliação fiscal

Indicador	Pilares	Descrição	Peso	Fórmulas de cálculo	Objetivo
IFGF Gestão Fiscal (IFGF ^{GP})	Eficiência da gestão fiscal municipal	Somatória dos demais indicadores.		\sum Soma ponderada dos demais	Avaliar a eficiência do Gasto Público.
IFGF Receita Própria (IFGF ^{FP})	Capacidade de arrecadação	Total de receitas geradas pelo município, em relação ao total da RCL ¹ .	22,5%	$\sum \frac{Receita\ Própria}{RCL}$	Avaliar o grau de dependência das prefeituras no tocante às transferências dos estados e da União.
IFGF Gastos com Pessoal (IFGF ^{GP})	Grau de rigidez do orçamento	Total de gastos com pagamento de pessoal, em relação ao total RCL.	22,5%	$\sum \frac{Gastos\ com\ Pessoal}{RCL}$	Avaliar o grau de rigidez do orçamento, ou seja, o espaço de manobra da prefeitura para execução das políticas públicas, em especial dos investimentos.
IFGF Liquidez (IFGF ^{LI})	Suficiência de caixa	Total da liquidez da prefeitura em relação ao total da RCL.	22,5%	$\sum \frac{Caixa - Restos\ a\ pagar}{RCL}$	Avaliar se as prefeituras estão deixando em caixa recursos suficientes para honrar os restos a pagar acumulados no ano.
IFGF Investimentos (IFGF ^{IN})	Capacidade de fazer investimentos	Total de investimentos realizados, em relação ao total da RCL	22,5%	$\sum \frac{Investimentos}{RCL}$	Avaliar o grau de investimentos municipais realizados capazes de aumentar a produtividade do trabalhador e promover o bem-estar da população.
IFGF Custo da Dívida (IFGF ^{CD})	Custo da dívida a longo prazo	Total das despesas de juros e amortizações, em relação ao total da RLR ² .	10%	$\sum \frac{Juros\ e\ amortizações}{RLR}$	Avalia o grau de comprometimento do orçamento com o pagamento de juros e amortizações de empréstimos contraídos em exercícios anteriores.

Fonte: Adaptado de Firjan (2017) . Notas: 1) RCL=Receita Corrente Líquida. 2) RLR=Receita Líquida Real

A mensuração dos indicadores constantes do Quadro 21 levam em conta os conceitos de Receita Corrente Líquida – RCL e de Receita Líquida Real – RLR, sendo que a primeira corresponde ao total das receitas orçamentárias municipais deduzidas nas contribuições dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira dos diversos regimes de previdência social (BRASIL, 2000); e, a segunda é empregada para calcular o limite de pagamento da dívida de Estados e Municípios negociada com o Tesouro Nacional. É definida pela Lei n. 9.496, de 11 de setembro de 1997, como sendo o total de receitas orçamentárias deduzido das receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender a despesas de capital (BRASIL, 1997).

O IFGF, em qualquer área de avaliação fiscal, varia de 0 a 1, possibilitando ranquear os Municípios para comparação. Neste íterim, a FIRJAN trabalha com quatro níveis de classificação da gestão fiscal por Município, evidenciados no Quadro 22, a seguir, e publica os indicadores para as cinco dimensões além do IFGF.

Tabela 5: Níveis de classificação do IFGF¹

Tipo de Gestão	Nota
Em dificuldade	Entre 0 e 0.4
Crítica	Entre 0.4 e 0.6
Boa	Entre 0.6 e 0.8
Excelente	Entre 0.8 e 1

Fonte: Firjan (2017). Nota: 1) Para todas as cinco dimensões.

4.2.2 Modelo empírico

Dado que a variável dependente a ser analisada possui um intervalo definido entre 0 e 1, podendo assumir qualquer valor no intervalo em questão, trata-se de uma variável dependente limitada. Assim, fazendo uso de um modelo de painel generalizado, é possível obter, para certas combinações de variáveis explicativas, valores preditos maiores que 1 ou menores que 0, o que prejudicaria a análise, sendo, portanto, necessário categorizá-las (WOOLDRIDGE, 2002).

Logo, a variável dependente – IFGF – foi categorizada seguindo a classificação da FIRJAN, conforme definição do Quadro 21, com base no que se segue:

- a) 1, para $IFGF^k$ entre 0,0 e 0,4 – Gestão crítica;
- b) 2, para $IFGF^k$ entre 0,4 e 0,6 – Gestão em dificuldades;
- c) 3, para $IFGF^k$ entre 0,6 e 0,8 – Boa gestão; e
- d) 4, para $IFGF^k$ entre 0,8 e 1,0 – Gestão de excelência,

Onde:

k = cinco dimensões do IFGF e o indicador geral.

A organização no modo outrora apontado permite que o modelo possa refletir o nível de IFGF de acordo com a ordenação, em consonância com Maddala (1983), que

assevera que os métodos de análise são diferentes para modelos com variáveis dependentes categóricas e não categóricas. Para a primeira, deve-se utilizar o modelo ordenado de resposta.

Nos casos onde a variável dependente segue uma ordenação, o modelo *probit* ou *logit* multinomial falha ao não seguir a ordem natural da variável. Aqui faz-se importante utilizar o modelo *probit* ou *logit* ordenado. E ainda, a escolha entre *logit* e *probit* não causa diferença nos resultados.

O modelo ordenado de Y (condicionado pelas variáveis explicativas x) pode ser derivado por um modelo de variável latente. Assumindo que uma variável latente y^* é definida por

$$y^* = x\beta + e$$

Equação 1

onde β é um vetor ($K \times 1$), sendo que x não contém uma constante, e que $\alpha_1 < \alpha_2 < \dots < \alpha_K$ são os limites das ordenações estabelecidas, têm-se as seguintes variáveis latentes:

$$\left\{ \begin{array}{l} y = 0, \text{ se } y^* \leq \alpha_1 \\ y = 1, \text{ se } \alpha_1 < y^* \leq \alpha_2 \\ \vdots \\ y = K, \text{ se } y^* > \alpha_K \end{array} \right.$$

Equação 2

Como na presente pesquisa o indicador de gestão fiscal é categorizado em quatro ordenações (1 – crítica, 2 – dificuldade, 3 – boa e 4 – excelente), o número de α_K será 3 porque é sempre $K - 1$ ordenações.

Neste sentido, é possível derivar a distribuição condicional de y dado x como uma resposta de probabilidade, conforme se segue:

$$p_{it1} \equiv P(y_{it} = 0|x) = P(y^* \leq \alpha_1|x) = P(X_{it}\beta + e_{it} \leq \alpha_1|x) = G(\alpha_1 - x_{it}\beta)$$

$$p_{it2} \equiv P(y_{it} = 1|x) = P(\alpha_1 < y^* \leq \alpha_2|x) = G(\alpha_2 - x_{it}\beta) - G(\alpha_1 - x_{it}\beta)$$

⋮

$$\begin{aligned}
p_{itk-1} &\equiv P(y_{it} = K - 1|x) \\
&= P(\alpha_{k-1} < y^* \leq \alpha_k|x) = G(\alpha_k - x_{it}\beta) - G(\alpha_{k-1} - x_{it}\beta)
\end{aligned}$$

$$p_{itk} \equiv P(y_{it} = K|x) = P(y^* > \alpha_k|x) = 1 - G(\alpha_k - x_{it}\beta)$$

Equação 3

Como a soma das probabilidades é 1, quando $k = 1$ tem-se um modelo binário em que:

$$P(y = 1|x) = 1 - P(y = 0|x) = 1 - G(\alpha_1 - X_{it}\beta) = G(x_{it}\beta - \alpha_1),$$

Equação 4

e então $-\alpha_1$ é o intercepto que está inserido em $G(\cdot)$. O termo k_0 é tomado como $-\infty$ e k_K é tomado como $+\infty$. O modelo não contém um termo constante porque seu efeito é absorvido pelos interceptos.

O modelo ordenado de resposta do tipo *logit* maximiza a função de máxima verossimilhança do painel de efeitos aleatórios. Os erros e_{it} seguem uma distribuição logística com média zero e variância $\pi^2/3$, sendo independentes de v_i .

Conforme descrito anteriormente, tendo em vista a limitação da variável dependente, IFGF, cujo intervalo vai de 0 a 1, fez-se uso de uma variável dependente *dummy* com quatro ordenações dependendo do nível do IFGF. Assim, o valor predito para Y será calculado com base na seguinte estrutura da variável dependente: Y = 1 para Município com IFGF com Gestão Crítica, Y = 2 para Município com IFGF com Gestão em Dificuldades, Y = 3 para Município com IFGF Boa Gestão e Y = 4 para Município com IFGF Gestão de Excelência.

4.2.3 Variáveis consideradas

A correta definição das variáveis que venham explicar a responsabilidade fiscal é importante para o sucesso de qualquer que seja a pesquisa, uma vez que auxilia na identificação dos critérios adequados para a avaliação concernente. No entanto, não se

tem consenso sobre como a responsabilidade fiscal deva ser avaliada (CRUZ; AFONSO, 2018).

Parte da literatura argumenta que a avaliação da responsabilidade fiscal deve considerar aspectos não contemplados nas normas legais ou indicadores tradicionais (CRUZ; MARQUES, 2017; LEITE; PERES, 2010; HENDRICK, 2004; DHOLAKIA, 2005), e parte adicional compreende a existência da relação entre os fatores políticos, demográficos e institucionais e o desempenho fiscal a nível local e nacional (AVELLANEDA, 2012; HAGEN; VABO, 2005; DAFFLON, 2002; ALESINA; PEROTTI, 1996; POTERBA, 1995. Por fim, outro segmento afirma que a explicação da responsabilidade fiscal pode se dar via variáveis associadas ao cumprimento de metas e limites fiscais (CRUZ. AFONSO, 2018; VICENTE; NASCIMENTO, 2012; GERIGK, 2008; GOBETTI; KLERING, 2007; FIORAVANTE; PINHEIRO; VIEIRA, 2006; GIUBERTI, 2005).

Em que pese alguns dos estudos supramencionados façam referência à responsabilidade fiscal, segundo a LRF, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe uma ação planejada e transparente, onde se tem a prevenção de riscos, corrigindo desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (BRASIL, 2000).

Neste ínterim, a responsabilidade deve ocorrer na gestão fiscal, ou seja, a definição das variáveis explicativas corretas para a reponsabilidade fiscal também são aplicáveis à gestão fiscal, pois não se tem responsabilidade se não houver a própria gestão. Assim, em que pese a literatura descreva os pressupostos para a escolha das variáveis que explicam a responsabilidade fiscal, elas também são empregadas para explicar a própria gestão fiscal.

Para explicar o comportamento da variável dependente IFGF, na presente pesquisa foram selecionadas as seguintes variáveis explicativas relacionadas: a) Ao perfil do gestor municipal; b) Ao perfil demográfico, econômico e social do Municípios; e, c) Aos aspectos políticos vinculados ao mando do chefe do Poder Executivo municipal, conforme se seguem:

- Participação em CPI (*dpcpi*): variável *dummy* que indica se o Município participa ou não de algum consórcio intermunicipal em qualquer área (HAGEN; VABO, 2005);
- Nível de escolaridade (*desco*): variável *dummy* correspondente à escolaridade do Prefeito classificada em sete categorias, desde o Ensino Fundamental (1º Grau

incompleto) até a Pós-Graduação completa – quanto maior a escolaridade, espera-se que maior seja o IFGF (AVELLANEDA, 2012);

- Gênero do prefeito (*dgene*): variável *dummy* correspondente ao sexo do chefe do Poder Executivo municipal, sendo 1 para o sexo masculino e 0 para o feminino – variável empregada como de controle (caso o prefeito seja do sexo masculino, espera-se que maior seja o IFGF) (AVELLANEDA, 2012);
- Reeleito (*dreel*): variável *dummy* indicando se o chefe do Poder Executivo municipal foi ou não reeleito, sendo 1 para reeleito e 0 para não (caso o prefeito tenha sido reeleito, espera-se que seja maior o IFGF) (HAGEN; VABO, 2005);
- IFDM_ER (*ifder*): dimensão Emprego e Renda (AVELLANEDA, 2012; HENDRICK, 2004);
- Densidade populacional (*densi*): número de habitantes (população) do Município dividido pela respectiva área (AVELLANEDA, 2012; HENDRICK, 2004);
- População (*pop*): indica qual era a população do Município, com o objetivo de controle pelo tamanho do Município;
- Coligação Governador (*dcolgv*): variável *dummy* indicando se o chefe do Poder Executivo municipal faz parte da mesma coligação partidária do chefe do Poder Executivo estadual (HAGEN; VABO, 2005);
- Coligação Presidente (*dcolpr*): variável *dummy* indicando se o chefe do Poder Executivo municipal faz parte da mesma coligação partidária do chefe do Poder Executivo federal (HAGEN; VABO, 2005).

Nestes termos, variáveis explicativas foram agrupadas, conforme evidenciado no Quadro 21, a seguir.

Quadro 21: Classes de Agrupamento das Variáveis Explicativas

Classes de Agrupamento das Variáveis Explicativas			
Variável	Grupo	Descrição	Código
Variáveis qualitativas	Articulação Política Horizontal	Participa de Consórcio Intermunicipal	<i>dpcpi</i>
	Perfil Pessoal do Gestor	Nível de Escolaridade	<i>desco</i>
		Gênero do Prefeito	<i>dgene</i>
		Reeleição Municipal	<i>dreel</i>
	Articulação Política Vertical	Coligação Governador	<i>dcolgv</i>
		Coligação Presidente	<i>dcolpr</i>
Variáveis quantitativas	Emprego e Renda	IFDM-Renda	<i>ifder</i>
	Tamanho Relativo	Densidade Demográfica	<i>densi</i>
		População	<i>popmd</i>

Onde: IFDM = Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal.
Fonte: Elaborada pelos Autor.

O IFDM Emprego e Renda é composto por duas dimensões, a saber: 1) Emprego, que avalia a capacidade de geração de emprego formal e o nível de absorção da mão de obra local; e, 2) Renda, que acompanha a geração e sua distribuição no mercado de trabalho do Município – dimensões que representam 50% do IFDM Emprego e Renda (FIRJAN, 2018).

Tal Índice abrange os seguintes aspectos: geração de emprego formal, taxa de formalização do mercado de trabalho, geração de renda, massa salarial real no mercado de trabalho forma e o índice de *gini* de desigualdade de renda no trabalho formal (FIRJAN, 2018).

A presente pesquisa fez uso do IFDM Emprego e Renda para explicar a renda média dos Municípios, uma vez que não há a disponibilidade de renda *per capita* para todos os Municípios em periodicidade anual. Além disso, o PIB nem sempre reflete o nível de desigualdade de renda das famílias.

Farias *et al.* (2007) e Ângelo, Ramos e Souza (2009) fizeram uso da renda *per capita* dos Municípios para explicar o IDH. Por sua vez, Postali e Nishijima (2011) utilizaram o PIB *per capita* dos Municípios para explicar o desenvolvimento.

O Quadro 22, a seguir, apresenta um resumo das variáveis explicativas com suas respectivas fontes de dados e o sinal esperado de acordo com a literatura pesquisada.

Quadro 22: Síntese das Variáveis Explicativas

Tipo	Grupo	Variável	Código	Descrição	Sinal Esperado	Fonte
Qualitativas	Perfil pessoal do gestor	Nível de Escolaridade	<i>desco</i>	Variável categórica ordenada. Indica qual o nível de escolaridade (qualificação) do chefe do poder executivo do município <i>i</i> no período <i>t</i> em sete categorias, desde o ensino médio até pós-graduação.	(+), Avellaneda (2012)	IBGE
		Gênero do Prefeito	<i>dgene</i>	Variável <i>dummy</i> . Indica o gênero do prefeito do município <i>i</i> no ano <i>t</i> . [1=masculino, 0=feminino]	(+), Avellaneda (2012)	IBGE
		Reeleição Municipal	<i>dreel</i>	Variável <i>dummy</i> . Indica se o prefeito do município <i>i</i> no período <i>t</i> foi reeleito. [1=sim, 0=não]	(+), Hagem e Vabo (2015)	IBGE
	Articulação horizontal	Participa de Consórcio Intermunicipal	<i>dcpi</i>	Variável <i>dummy</i> . Indica se o município <i>i</i> participava de CPI no período <i>t</i> . [1=sim, 0=não]	(+), Hagem e Vabo (2015)	IBGE
		Articulação vertical	Coligação Governador	<i>dcolgv</i>	Variável <i>dummy</i> . Indica se o chefe do poder executivo estadual era da mesma coligação partidária do chefe do poder executivo do município <i>i</i> no período <i>t</i> .	(+), Hagem e Vabo (2015)
			Coligação Presidente	<i>dcolpr</i>	Variável <i>dummy</i> . Indica se o chefe do poder executivo federal era da mesma coligação partidária do chefe do poder executivo do município <i>i</i> no período <i>t</i> .	(+), Hagem e Vabo (2015)
Quantitativas	Emprego e renda	IFDM-Renda	<i>ifder</i>	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – reflete o nível de Emprego e Renda do município <i>i</i> no período <i>t</i> . Mede a capacidade de geração de emprego formal e o nível de absorção da mão de obra local.	(+), Hendrick (2004)	Firjan
	Demográfico	Densidade Demográfica	<i>densi</i>	Número de habitantes pela área do município <i>i</i> no período <i>t</i> . [hab/km ²]	(+)	IBGE
		População	<i>pop</i>	População do município do município <i>i</i> no período <i>t</i> .	(+)	IBGE

Fonte: Elaboração dos autor.

5. Procedimentos de Coleta e análise de dados referente à abordagem qualitativa

Os procedimentos metodológicos referentes à abordagem qualitativa são explicitados nas próximas seções.

5.1 Coleta de dados, amostra e período de estudo

A presente capítulo possui o caráter essencialmente qualitativo, pois, ao tempo que o seu foco não está na representatividade numérica, preocupa-se com o aprofundamento da compreensão da organização (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Assim, infere-se que o seu objetivo principal é compreender as relações organizacionais, e, no caso do presente estudo, as relações e práticas de governança adotadas nos TCS.

Neste ínterim, compreender os significados, os motivos, as aspirações, as crenças, os valores e as atitudes é o objeto básico da pesquisa qualitativa (MINAYO, 2001). Para Kauark, Manhães e Medeiros (2010), a pesquisa qualitativa busca obter informações do seu ambiente natural, sendo o pesquisador o instrumento-chave. No entanto, riscos de

viés do pesquisador devem ser mitigados, uma vez que o seu conhecimento será parcial e limitado, apesar do contato direto com a situação estudada.

Assim, realizou-se uma pesquisa descritiva e explicativa, pois buscou-se compreender as relações de governança nos TCs. Descritiva é aquela que “tem por objetivo expor as características de uma determinada população ou fenômeno, de forma a estabelecer correlação entre as variáveis para então definir sua natureza” (CAVALCANTI; MOREIRA, 2007, p. 22).

As inferências da investigação tiveram por base o método dedutivo, uma vez que parte do aspecto geral para as particularidades, possibilitando a formação de conclusão devido à lógica estabelecida nas relações obtidas (CAVALCANTI; MOREIRA, 2007).

Como meios de investigação empregados, fez-se uso de pesquisa bibliográfica, em especial, para a fundamentação teórica da presente pesquisa, além da documental e das entrevistas. Por outro lado, a pesquisa documental busca ofertar tratamento analítico aos documentos, aos dados e às informações de entidades organizacionais, públicas ou privadas (CAVALCANTI; MOREIRA, 2007).

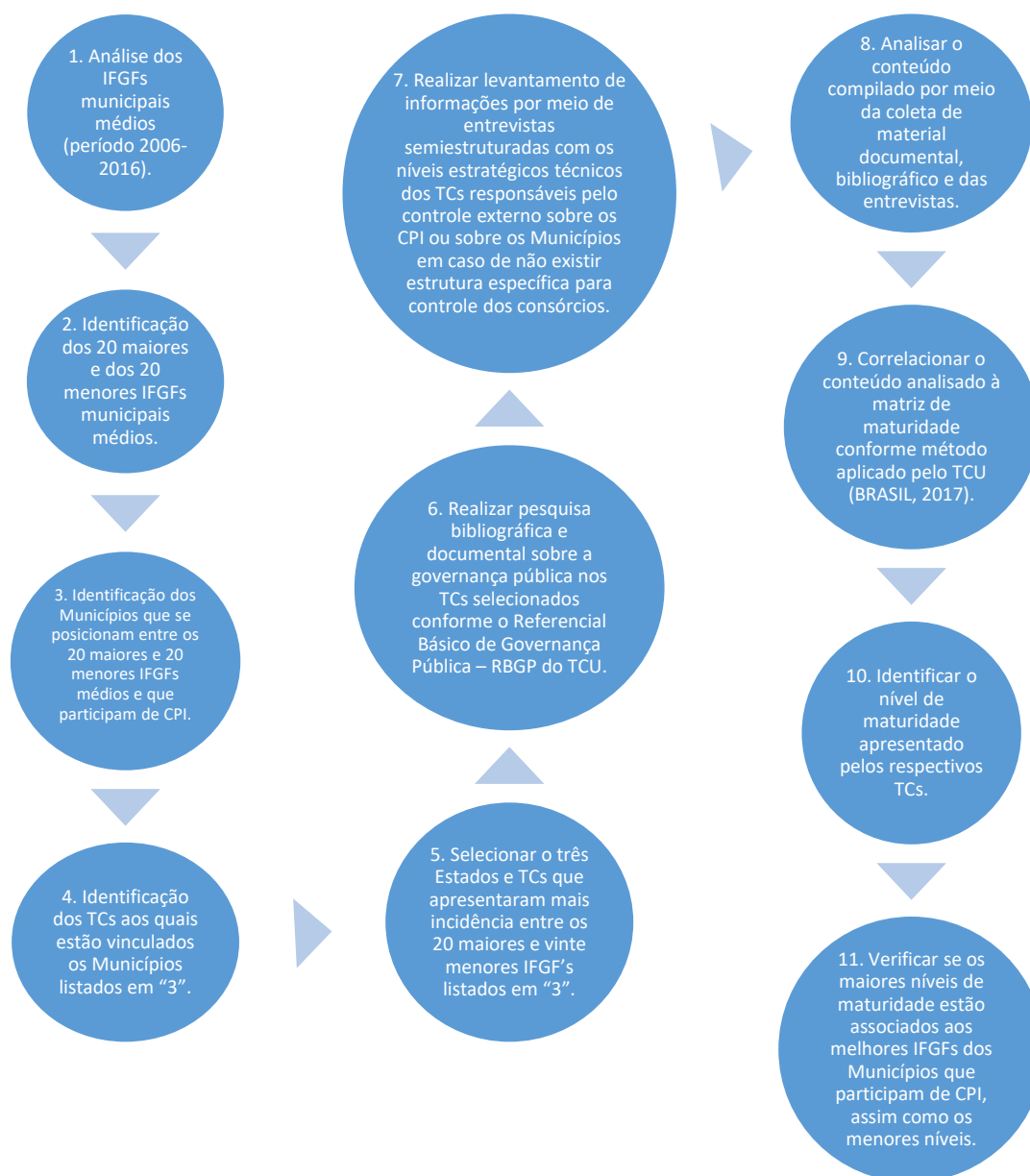
A entrevista, como investigação de uma pesquisa de campo, busca informações no local e com pessoas onde o fenômeno ocorre para poder explicá-lo (CAVALCANTI; MOREIRA, 2007).

As informações e os dados foram objeto de inferência por meio da análise de conteúdo que, por meio de sua metodologia, buscou gerar inferências a partir do conteúdo das mensagens (BARDIN, 1979).

A análise temática será a base para a análise de conteúdo aqui realizada, uma vez que a noção de tema tem relação com uma afirmação a respeito de determinado assunto, comportando um feixe de relações, se dando graficamente por meio de uma palavra, frase ou resumo (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Como a hipótese busca analisar a relação entre a maturidade da governança exercida nos TCs nos Municípios participantes de CPI com melhores IFGFs, os procedimentos de pesquisa são definidos conforme Figura 9 abaixo.

Figura 9: Procedimentos de coleta e análise de dados referente à abordagem qualitativa.



Nas linhas que se seguem tem-se a realização de duas grandes ações como método de coleta de dados, quais sejam: 1) Análise da base de dados secundária da FIRJAN e do IBGE, para que possam ser selecionados os Municípios com os maiores e menores IFGFs e que participam de CPI; e, 2) Realização de análise do conteúdo realizada a partir de pesquisa de campo.

Assim, durante o ano de 2018, fez-se uma pesquisa documental com o objetivo de bem caracterizar as variáveis que envolvem a avaliação da hipótese básica. O intuito da pesquisa documental foi o de bem fundamentar a proposição do modelo de estudo, além

de possibilitar a elaboração do roteiro das entrevistas semiestruturadas que subsidiem a análise de conteúdo e a identificação do nível de maturidade do TC em relação ao RBGP/TCU.

A coleta de dados secundários se deu por meio de investigações na *internet* nos portais da FIRJAN, do IBGE e dos TCs selecionados na amostra. Esta foi enriquecida com documentos institucionais, que representam os sistemas e as estruturas das organizações (VERGARA, 2007).

Já a coleta de dados primários se deu via entrevistas individuais semiestruturadas com duração média de 50 minutos. As entrevistas foram gravadas em arquivos de áudios digitais, sendo, posteriormente, encaminhadas para transcrição e tratamento dos dados. Elas ocorreram entre os meses de abril e novembro de 2018. No entanto, em momentos posteriores, foi necessário o envio de mensagem eletrônica aos entrevistados para que fossem sanadas dúvidas pontuais existentes. Vale destacar que o roteiro da entrevista foi validado junto ao representante do TCU partícipe do processo de elaboração do RBGP.

As entrevistas, de fato, são importantes para as situações em que é preciso “[...] mapear práticas, crenças, valores e sistemas classificatórios de universos sociais específicos [...] em que os conflitos e contradições não estejam claramente explicitados” (DUARTE, 2004, p. 215). Neste ínterim, ela permite ao pesquisador se aprofundar no objeto de pesquisa percebendo a realidade e compreender as relações lógicas que, por outros instrumentos de pesquisa, não poderiam ser obtidos.

A opção do presente estudo pela técnica de entrevista semiestruturada se deu em função de proporcionar ao entrevistador melhor entendimento e captação da perspectiva dos entrevistados, pois, as entrevistas livres, ou seja, totalmente sem estrutura, onde os participantes da pesquisa falam livremente, “[...] resultam num acúmulo de informações difíceis de analisar que, muitas vezes, não oferecem visão clara da perspectiva do entrevistado” (ROESCH, 1999, p. 159).

A seleção dos entrevistados se deu à luz das posições estratégicas executadas no controle dos CPIs em cada TC, independentemente de aspectos tangentes a sexo, idade etc. Partiu-se do pressuposto que os selecionados, por assumirem posição estratégica – o que exige maior maturidade corporativa –, seriam detentores de visão sistema da organização, capazes de contribuições mais ricas – o que facilitaria o amadurecimento da visão analítica.

Primeiramente, a partir da estrutura organizacional das Cortes de Contas aqui supramencionadas, foram selecionados os setores/departamentos/diretorias/divisões que teoricamente seriam responsáveis pelo controle externo dos Municípios ou dos consórcios.

Em seguida, buscou-se o contato telefônico com os convidados para a execução das entrevistas, por meio de interlocutor comum. Após tal ação, quando confirmados data, horário e local da entrevista, foram remetidos *e-mails* (vide Apêndice A) para que fosse formalizado o convite para a realização da entrevista.

Para os casos onde os entrevistados necessitavam de um instrumento de maior formalidade para a participação, foi providenciado que a coordenação do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília – PPGA/UnB emitisse um ofício formalizando o convite para a realização da entrevista (vide Apêndice B).

Assim, foram conduzidas, no total, 10 entrevistas nos seis TCs identificados na amostra durante os meses de julho a novembro de 2018. Elas ou foram realizadas presencialmente ou via Skype®, quando da dificuldade de agendamento de encontro presencial.

Em suma, todas ocorreram mediante permissão institucional do órgão, bem como com a permissão individual dos entrevistados, inclusive, para a gravação mediante Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE (vide Apêndice C).

O critério utilizado para a definição do número de entrevistas aqui empreendidas foi o da disponibilidade, conforme a agenda da organização e dos entrevistados. E ainda, em algum caso, um substituto foi indicado previamente no lugar do entrevistado principal.

Os dados básicos dos indivíduos entrevistados (lotação, papel desempenhado, e faixa etária) são listados no Quadro 23, a seguir. No entanto, o anonimato foi garantido em todas as fases da pesquisa, limitando o grau de aprofundamento nas informações a fornecidas.

Quadro 23: Dados básicos dos indivíduos entrevistados

Entrevistado	Tribunal de Contas	Lotação	Papel	Faixa Etária	Formação
E1	TCE SP	Diretoria AUDESP	Condução de processos estratégicos da organização	50 - 55 anos	Pós-graduação lato sensu
E2	TCE SC	Diretoria de Controle dos Municípios	Condução de processos estratégicos da organização	40 - 45 anos	Graduação
E3	TCE RS	Supervisão de Auditoria Municipal	Condução de processos estratégicos da organização	50 - 55 anos	Pós-graduação lato sensu
E4		Departamento de Auditoria da Gestão Municipal	Condução de processos estratégicos da organização	40 - 45 anos	Pós-graduação lato sensu
E5	TCE PB	Departamento de Auditoria da Gestão Municipal	Condução de processos estratégicos da organização	40 - 45 anos	Pós-graduação strito sensu
E6		Departamento de Auditoria da Gestão Municipal	Condução de processos estratégicos da organização	45 - 50 anos	Pós-graduação strito sensu
E7		Diretoria de Controle Externo	Condução de processos táticos da organização	35 - 40 anos	Pós-graduação strito sensu
E8	TCM BA	Diretoria de Controle Externo	Condução de processos táticos da organização	40 - 45 anos	Pós-graduação lato sensu
E9		Diretoria de Controle Externo	Condução de processos táticos da organização	40 - 45 anos	Pós-graduação lato sensu
E10	TCE PE	Departamento de Controle Municipal	Condução de processos estratégicos da organização	50 - 55 anos	Pós-graduação strito sensu

Fonte: Elaboração do Autor

Segundo Triviños (1987), as entrevistas semiestruturadas permitem manter atuante o pesquisador no processo de coleta de informações, além de facilitar que os fenômenos sociais sejam descritos, explicados e compreendidos em sua totalidade.

Neste sentido, buscou-se conduzir a entrevista conforme as seguintes orientações de Bourdieu (1999):

- Facilitar a aproximação entre pesquisador e entrevistado, seja pelo nível da linguagem ou de se situar mentalmente no espaço social do entrevistado;
- Preparar um roteiro de apoio, e não uma linha condutora rígida no processo de interação;
- Intervir nas entrevistas, de modo a permitir que as soluções surjam naturalmente à medida em que se responde a uma série de perguntas (maiêutica); e
- Permitir ao entrevistado que relembre sua trajetória profissional na organização, na tentativa de obtenção de uma narrativa natural que facilite a interação pesquisado-pesquisador.

O protocolo de entrevista (vide Apêndice D) foi elaborado a partir do RBGP/TCU com o objetivo de permitir que o entrevistado apresentasse a sua percepção sobre os três aspectos que envolvem a governança pública aplicada aos entes públicos, quais sejam: 1) Liderança; 2) Estratégia; e, 3) Controle (BRASIL, 2014).

Faz-se importante assinalar que se buscou abarcar tais aspectos de forma inter-relacional, e não isoladamente. Em especial, pelo fato de que as perguntas foram complementadas, quando necessário, a fim de permitir que o entrevistado apresentasse sua percepção sobre a realização prática da governança no respectivo TC.

O Quadro 24, a seguir, apresenta a relação entre o roteiro de entrevista às práticas de governança relacionadas no RBGP/TCU.

Quadro 24: Relação entre o roteiro de entrevista as práticas de governança relacionadas no RBGP - TCU

Roteiro de Entrevista	RBGP - TCU	
	Práticas	Contribuição Esperada
Instituições do TCE	L4: Sistemas de Governança E1: Relacionamento com Partes Interessadas E3: Alinhamento Transorganizacional	Compreender como são organizadas os sistemas e as instancias internas de governança do TC, inclusive de ações conjuntas com os stakeholders (partes interessadas) .
Competências dos Agentes Públicos	L1: Pessoas e Competências	Compreender como são desenvolvidos os processos de seleção, formação, capacitação, avaliação do corpo técnico do TC.
Consolidação Ética	L2: Princípios e Comportamentos	Compreender como são organizados os sistemas éticos de valores e padrões de comportamento, o balanceamento de poder, bem como são controlados os possíveis conflitos de interesse.
Orientações e Direcionamento Estratégico	L3: Liderança Organizacional E2: Estratégia Organizacional	Compreender como é organizado o modelo de gestão estratégico do TC (Implementação, envolvimento dos stakeholders, monitoramento e avaliação.
Legalidade e Resultado	L3: Liderança Organizacional E2: Estratégia Organizacional	Compreender como é organizado o sistema de monitoramento e avaliação de desempenho dos resultados da organização.
Responsabilidade	C1: Gestão de Risco e Controle Interno C2: Auditoria Interna	Compreender como é estabelecido o sistema de gestão de risco e controle interno do TC .
Transparência	C3: Accountability e Transparência	Compreender como é estabelecido o sistema de prestação de contas, de responsividade e de apuração de responsabilidade do TC.

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.1.1 Amostra dos Tribunais de Contas

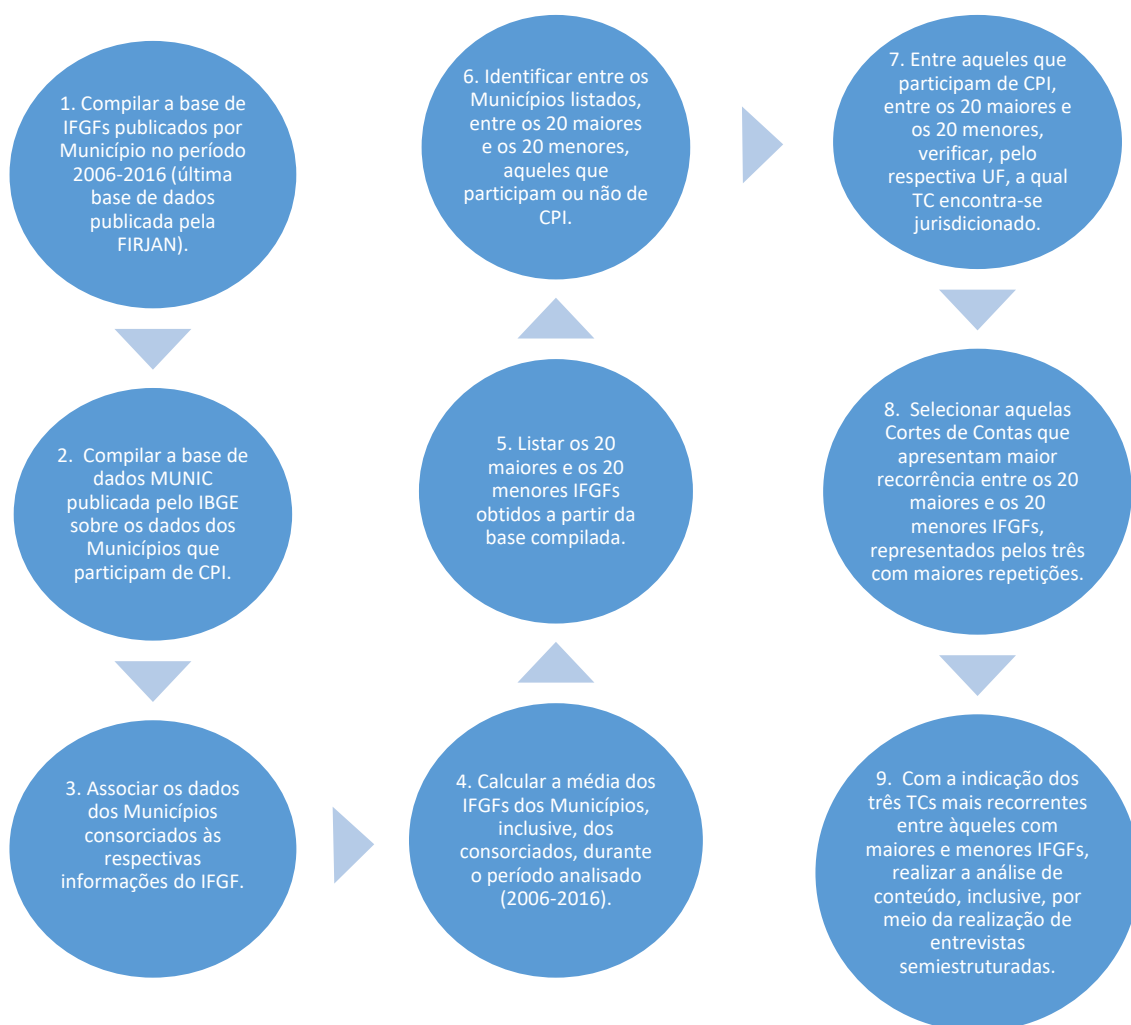
Como o objetivo principal do presente estudo possui relação com a identificação da influência da maturidade da governança nos TCs sobre os Municípios consorciados com melhores IFGFs, primeiramente, estabeleceu-se uma amostra, uma vez que o Brasil possui 5.570 municípios, com aproximadamente 207 milhões de habitantes (IBGE, 2017).

No mesmo sentido, os números também são grandiosos quando se trata de Cortes de Contas no Brasil. Assim, têm-se 32 TCs, sendo 26 estaduais, um do distrito federal, dois municipais (Rio de Janeiro e São Paulo) e três dos Municípios do Estado (Bahia, Goiás, Pará), considerando que o Tribunal de Contas dos Municípios – TCM do Estado do Ceará foi extinto por determinação da Assembleia Legislativa daquela UF em 21 de julho de 2017.

Neste sentido, a fim de verificar a influência da maturidade da governança nos TCs sobre a gestão fiscal dos Municípios consorciados, foi preciso identificar os Municípios que participam de consórcios públicos e apresentam as melhores e as piores gestões fiscais, associando-as aos respectivos TCs, para, assim, por meio da análise de conteúdo, verificar a maturidade da governança pública no respectivo TC, bem como verificar a associação desta sobre as gestões fiscais dos Municípios consorciados.

Para tanto, foram realizados os procedimentos apresentados na Figura 10 abaixo para a seleção da amostra:

Figura 10: Procedimentos para a seleção da amostra.



Portanto, selecionou-se o período 2006-2016 para que fosse identificado os maiores e os menores IFGFs médios no período, bem como verificar quais participam de CPI ou não.

Neste íterim, o Quadro 26, a seguir, apresenta que 100% dos 20 Municípios com maiores IFGFs participaram de CPI durante o período analisado; enquanto 60% dos 20 Municípios com menores indicadores participam do mesmo modelo de associação pública.

Dos Municípios que apresentaram os maiores IFGFs e que participam de CPI, 55% se localizam da região Sudeste, 35% na região Sul e 10% na região Centro-Oeste, sendo que o Estado de São Paulo é responsável por 45% dos maiores IFGFs, seguido pelos Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, com 15% cada um.

Quanto aos menores IFGFs, a totalidade, ou seja, 100% dos Municípios que participam de consórcios se localizam na região Nordeste. Neste sentido, 42% dos Municípios que participam de consórcios e se encontram entre os menores IFGFs, 42% se localizam no Estado da Paraíba, e 25% se localizam nos Estados da Bahia e de Pernambuco, respectivamente.

Alguns Municípios foram retirados da amostra, pois havia a ausência de informação na base correspondente. Sobre a questão, a FIRJAN (2017) atenta que tal fato se dá pela ausência de declaração das informações sobre a gestão fiscal municipal pela Prefeitura correspondente (FIRJAN, 2017).

Para Hair *et al.* (2009), a implicação prática de dados ausentes (*missing data*) está na diminuição do tamanho da amostra disponível para a análise. Assim, como apresentado no Quadro 25, a seguir, a amostra contou com 5.566 Municípios, representando 99,9% dos Municípios brasileiros, após a retirada dos dados ausentes.

Quadro 25: Participação em Consórcio Público Intermunicipal – 20 maiores e 20 menores indicadores Índice FIRJAN de Gestão Fiscal do Brasil – média 2006-2016.

20 Maiores			20 Menores		
Município (UF)	Participa 0=Não 1=Sim	IFGF (média 2006/2016)	Município (UF)	Participa 0=Não 1=Sim	IFGF (média 2006/2016)
Balneário Camboriú (SC)	Sim	0,9003	Pindoba (AL)	Não	0,2081
Caraguatatuba (SP)	Sim	0,8473	Cupira (PE)	Sim	0,2057
Indaiatuba (SP)	Sim	0,8460	Itabaiana (PB)	Não	0,2029
Louveira (SP)	Sim	0,8452	Cuité (PB)	Sim	0,2013
Gramado (RS)	Sim	0,8282	Aliança (PE)	Sim	0,2004
Joaçaba (SC)	Sim	0,8155	Itapé (BA)	Sim	0,1987
Vitória (ES)	Sim	0,8131	Gameleira (PE)	Sim	0,1971
Piracicaba (SP)	Sim	0,8127	Almadina (BA)	Sim	0,1953
Maringá (PR)	Sim	0,8086	Igaracy (PB)	Sim	0,1939
Ilhabela (SP)	Sim	0,8080	Solânea (PB)	Não	0,1930
Bombinhas (SC)	Sim	0,8075	Riachão do Dantas (SE)	Sim	0,1895
Caxias do Sul (RS)	Sim	0,8032	Barra de Santa Rosa (PB)	Sim	0,1867
São José do Rio Preto (SP)	Sim	0,8021	Nazaré da Mata (PE)	Não	0,1865
São José do Hortêncio (RS)	Sim	0,7987	Sapé (PB)	Não	0,1856
São Gonçalo do Rio Abaixo (MG)	Sim	0,7940	Porto da Folha (SE)	Não	0,1834
Guararema (SP)	Sim	0,7927	Cuité de Mamanguape (PB)	Sim	0,1820
Presidente Prudente (SP)	Sim	0,7898	Mulungu (PB)	Sim	0,1795
São Bernardo do Campo (SP)	Sim	0,7841	Lagoa de Dentro (PB)	Não	0,1735
Costa Rica (MS)	Sim	0,7833	Floresta Azul (BA)	Sim	0,1545
Lucas do Rio Verde (MT)	Sim	0,7812	Itapororoca (PB)	Não	0,1498
Qte participa CI / Média IFGF	20	0,8131	Qte participa CI / Média IFGF	12	0,1904
Qte não participa CI / Média IFGF	-	-	Qte não participa CI / Média IFGF	8	0,1853
Percentual dos 20 que participam de CI		100%	Percentual dos 20 que participam de CI		60%

Nota: amostra de 5.566 municípios (99,9%), dada ausência de informação sobre o IFGF.

Onde: UF = Unidade da Federação; IFGF = Índice FIRJAN de Gestão Fiscal; CI = Consórcio Intermunicipal; AL = Alagoas; BA = Bahia; ES = Espírito Santo; MG = Minas Gerais; MS = Mato Grosso do Sul; MT = Mato Grosso; PB = Paraíba; PE = Pernambuco; PR = Paraná; RS = Rio Grande do Sul; SC = Santa Catarina; SE = Sergipe; SP = São Paulo.

Fonte: Adaptado de FIRJAN (2017) e IBGE (2017).

Diante do levantamento dos 20 Municípios com maiores e menores IFGFs que participam de CPI, o Quadro 26, a seguir, apresenta os TCs com jurisdição sobre os Municípios que participam de CPI e que estão classificados nos 20 Municípios com maiores e menores IFGFs.

Quadro 26: Tribunais de Contas com jurisdição sobre o Município que participa de Consórcio Público Intermunicipal.

20 Maiores			20 Menores		
Ordem	Município (UF)	TC	Ordem	Município (UF)	TC
1	Balneário Camboriú (SC)	TCE - SC	1	Cupira (PE)	TCE - PE
2	Caraguatatuba (SP)	TCE - SP	2	Cuité (PB)	TCE - PB
3	Indaiatuba (SP)	TCE - SP	3	Aliança (PE)	TCE - PE
4	Louveira (SP)	TCE - SP	4	Itapé (BA)	TCM - BA
5	Gramado (RS)	TCE - RS	5	Gameleira (PE)	TCE - PE
6	Joaçaba (SC)	TCE - SC	6	Almadina (BA)	TCM - BA
7	Vitória (ES)	TCE - ES	7	Igaracy (PB)	TCE - PB
8	Piracicaba (SP)	TCE - SP	8	Riachão do Dantas (SE)	TCE - SE
9	Maringá (PR)	TCE - PR	9	Barra de Santa Rosa (PB)	TCE - PB
10	Ilhabela (SP)	TCE - SP	10	Cuité de Mamanguape (PB)	TCE - PB
11	Bombinhas (SC)	TCE - SC	11	Mulungu (PB)	TCE - PB
12	Caxias do Sul (RS)	TCE - RS	12	Floresta Azul (BA)	TCM - BA
13	São José do Rio Preto (SP)	TCE - SP			
14	São José do Hortêncio (RS)	TCE - RS			
15	São Gonçalo do Rio Abaixo (MG)	TCE - MG			
16	Guararema (SP)	TCE - SP			
17	Presidente Prudente (SP)	TCE - SP			
18	São Bernardo do Campo (SP)	TCE - SP			
19	Costa Rica (MS)	TCE - MS			
20	Lucas do Rio Verde (MT)	TCE - MT			

Nota: Amostra de 5.566 municípios (99,9%), dada ausência de informação sobre o IFGF.

Onde: UF = Unidade da Federação; TC = Tribunal de Contas; TCE = Tribunal de Contas do Estado; TCM = Tribunal de Contas dos Municípios; BA = Bahia; ES = Espírito Santo; MG = Minas Gerais; MS = Mato Grosso do Sul; MT = Mato Grosso; PB = Paraíba; PE = Pernambuco; PR = Paraná; RS = Rio Grande do Sul; SC = Santa Catarina; SE = Sergipe; SP = São Paulo.

Fonte: Adaptado de FIRJAN (2017) e IBGE (2017)

Para o caso dos Municípios que se encontram entre os 20 maiores IFGFs, como todos participam, e CPI, o universo analisado é composto pela totalidade dos Municípios listados, enquanto que apenas 12 Municípios com os menores IFGFs participam de CPI, sendo o universo não mais 20 Municípios.

A Tabela 6, a seguir, apresenta a frequência dos TCs com jurisdição sobre os municípios consorciados. Pelos dados, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE-SP jurisdiciona 45% dos Municípios que se classificaram entre os 20 maiores IFGFs, enquanto o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE-SC e o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE-RS, com 15% cada, somaram 30% dos Municípios. Assim, aquelas Cortes de Contas juntas são responsáveis por 75% dos Municípios com os maiores IFGFs. Os demais TCs juntos, com 5% cada, representaram 25% do total.

Quanto aos TCs com jurisdição sobre os Municípios com menores IFGFs e que participam de CPI, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE-PB é responsável

por 42% da amostra, enquanto o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE-PE e o Tribunal de Contas do Municípios do Estado da Bahia – TCM-BA, com 25% cada da amostra, compuseram 50 % total.

Tabela 6: Frequência dos Tribunais de Contas com jurisdição sobre o Município que participa de Consórcio Público Intermunicipal.

20 Maiores					20 Menores				
Ordem	Município (UF)	Frequência Absoluta	Frequência Relativa	Frequência Acumulada	Ordem	Município (UF)	Frequência Absoluta	Frequência Relativa	Frequência Acumulada
1	TCE - SP	9	45%	45%	1	TCE - PB	5	42%	42%
2	TCE - SC	3	15%	60%	2	TCE - PE	3	25%	67%
3	TCE - RS	3	15%	75%	3	TCM - BA	3	25%	92%
4	TCE - MG	1	5%	80%	4	TCE - SE	1	8%	100%
5	TCE - ES	1	5%	85%					
6	TCE - MS	1	5%	90%					
7	TCE - MT	1	5%	95%					
8	TCE - PR	1	5%	100%					
Total		20	100%		Total		12	100%	

Nota: Amostra de 5.566 municípios (99,9%), dada ausência de informação sobre o IFGF.

Onde: UF = Unidade da Federação; TC = Tribunal de Contas; TCE = Tribunal de Contas do Estado; TCM = Tribunal de Contas dos Municípios; BA = Bahia; ES = Espírito Santo; MG = Minas Gerais; MS = Mato Grosso do Sul; MT = Mato Grosso; PB = Paraíba; PE = Pernambuco; PR = Paraná; RS = Rio Grande do Sul; SC = Santa Catarina; SE = Sergipe; SP = São Paulo.

Fonte: Adaptado de FIRJAN (2017) e IBGE (2017)

A Tabela 7, a seguir, apresenta, por fim, a amostra selecionada para a obtenção de dados primários com a aplicação de entrevistas e aplicação do método qualitativo de análise de conteúdo. Assim, o TCE-SP, o TCE-SC e o TCE-RS foram selecionados pela representatividade para a obtenção dos dados primários por meio de entrevistas, por representar 75% dos Municípios consorciados que se encontram entre os 20 maiores IFGFs.

Como variável de controle da hipótese a ser testada na presente pesquisa, o TCE-PB, o TCE-PE e o TCM-BA, responsáveis 92% dos Municípios que participam de CPI e que se encontram entre os 20 menores IFGFs, de forma similar, foram selecionados para a realização da etapa qualitativa seguinte.

Tabela 7: Amostra dos Tribunais de Contas com jurisdição sobre o Município que participa de Consórcio Público Intermunicipal.

20 Maiores					20 Menores				
Ordem	Município (UF)	Frequência Absoluta	Frequência Relativa	Frequência Acumulada	Ordem	Município (UF)	Frequência Absoluta	Frequência Relativa	Frequência Acumulada
1	TCE - SP	9	45%	45%	1	TCE - PB	5	42%	42%
2	TCE - SC	3	15%	60%	2	TCE - PE	3	25%	67%
3	TCE - RS	3	15%	75%	3	TCM - BA	3	25%	92%
Total		15	75%		Total		11	92%	

Nota: Amostra de 5.566 municípios (99.9%), dada ausência de informação sobre o IFGF.

Onde: UF = Unidade da Federação; TC = Tribunal de Contas; TCE = Tribunal de Contas do Estado; TCM = Tribunal de Contas dos Municípios; BA = Bahia; PB = Paraíba; PE = Pernambuco; RS = Rio Grande do Sul; SC = Santa Catarina; SP = São Paulo.

Fonte: Adaptado de FIRJAN (2017) e IBGE (2017)

5.1.2 Coleta de dados primários por meio de entrevistas

Na presente pesquisa, a coleta dos dados primários se deu mediante a realização de entrevistas semiestruturadas. Os argumentos da entrevista foram validados com base na avaliação de pertinência prática e relevância teórica junto à especialista de governança pública do TCU, bem como houve o registro de observações para o aperfeiçoamento da sua realização.

Tendo em vista os entrevistados comporem TCs em seis Estados diferentes na Federação, as entrevistas foram realizadas entre os dias 15 de junho de 2018 e 30 de novembro de 2018.

Conforme descrito detalhadamente no item 7.1, após o contato por telefone, *e-mails* ou ofícios, o convite para a participação no presente estudo foram remetidos aos convidados. No dia da realização da entrevista, após a assinatura do TCLE, a entrevista foi realizada, e o seu teor gravado. O conteúdo da gravação foi remetido eletronicamente à equipe da empresa Transcritores on line® e, após o recebimento do texto transcrito, foi revisado para validação do conteúdo.

Os textos transcritos foram submetidos à análise do seu conteúdo à luz do RBGP/TCU para a identificação do grau de maturidade de cada TC.

5.2. Análise dos dados

No que se refere à pesquisa documental, as informações obtidas tiveram por base dados secundários obtidos, principalmente, via *internet*, a partir de uma leitura flutuante para a delimitação do uso do material a ser analisado (BARDIN, 1979), sendo segregadas em quatro categorias, a saber: 1) “Banco de dados” (informações obtidas de base de dados

públicas ou privadas disponibilizadas na *internet*); 2) “Normas internas” (regulamentos internos afetos ao objeto de pesquisa); 3) “Estrutura e competências” (referentes à divisão de competências e atribuições na estrutura organizacional dos TCs), e, 4) “Outros” (demais dados secundários importantes para a pesquisa).

O Quadro 27, a seguir, apresenta a indexação das fontes documentais secundárias.

Quadro 27: Indexação de fontes secundárias de dados

Categoria	Caracterização do material
Banco de dados	Banco de dados disponibilizado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) sobre o índice FIRJAN de Gestão Fiscal - IFGF e Banco de dados disponibilizado pela Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - (IBGE) sobre o índice o perfil dos municípios brasileiros - MUNIC.
Normas internas	Acórdão do TC, portarias, resoluções, manuais que correspondam ao objeto de pesquisa.
Estrutura e competências	Normativos internos e demais documentos que cuidam da distribuição de competências no TC, como por exemplo, organograma, planejamento estratégico etc.
Outros	Dados gerais da organização relacionados ao objeto de pesquisa que possam auxiliar na compreensão da maturidade organizacional sobre a governança pública.

Fonte: Elaborado pelo autor.

No que tange aos dados primários obtidos a partir da entrevistas realizadas, optou-se por proceder a análise de conteúdo, nos termos de Bardin (1979, p. 42):

[...] conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Apesar de os primeiros estudos com base em análise de conteúdo datem de 1915, foi em Bardin (1979) que tal método ganhou popularidade, aplicando-se a diferentes áreas de pesquisa (Linguística, Sociologia, Ciências Políticas e Sociais etc.) (SILVA; FOSSÁ, 2017).

Ainda segundo Bardin (1979), a análise de conteúdo pode ser concebida de diferentes modos, dependendo da fundamentação teórica, da intenção perseguida pelo pesquisador, como, por exemplo, a hipótese a ser confirmada. Assim, o pesquisador poderá se valer de inferências relacionadas às semânticas estatísticas, ou mesmo, por meio da identificação objetiva de características das mensagens.

Assim, para o alcance do objeto de estudo da presente pesquisa, identificaram-se as características das mensagens que permitam inferir a aderência ou não às práticas de governança públicas previstas pelo RBGP/TCU.

No entanto, é importante destacar a necessidade de o pesquisador manter o rigor metodológico para mitigar as incertezas quanto ao objeto de estudo e que garantam a

cientificidade da pesquisa (BARDIN, 1979). Neste ínterim, Silva e Fossá (2017, p. 3) afirmam que a análise de conteúdo “[...] é uma técnica refinada, que exige do pesquisador, disciplina, dedicação, paciência e tempo”.

Bardin (1979) considera a existência de três fases básicas para o desenvolvimento da análise de conteúdo, quais sejam: 1) Pré-análise; 2) Exploração do material; e, 3) Tratamento dos resultados, inferência e a interpretação.

No entanto, em que pese autores sejam diferenciados quanto à terminologia, em essência, as fases aplicadas para a obtenção de significado de dados primários apresentam certas semelhanças (FLICK, 2009; MINAYO, 2001; ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 1998; TRIVIÑOS, 1987).

Assim, apesar de algumas diferenças, mas também da aproximação terminológica entre os vários autores, buscou-se usar como balizador as fases propostas por Bardin (1979). O Quadro 28, a seguir, explicita tais fases, bem como enumera as propriedades inerentes a cada uma delas.

Quadro 28: Fases e respectivas propriedades da análise de conteúdo

Propriedades	Fases		
	Pré-análise	Exploração do Material	Sistema dtratamento dos resultados, inferência e a interpretaçãoe Governança
Objetivo	Organizar o material a ser analisado com intuito de torná-lo operacional e sistematizar as ideias iniciais.	Codificar os dados em unidades de registro ou unidades de contexto em função de regras previamente formuladas.	Tratar os dados brutos de forma a obter significado.
Características	1. Escolha dos documentos; 2. Formulação da hipóteses e objetivos; e 3. Formulação de indicadores que fundamentem a interpretação final.	1. Codificar o conteúdo; 2. Classificar os conteúdos classificados, agrupando-os conforme as categorias de análise; e 3. Transformar, por meio de recorte, agregação e enumeração, com base em regras precisas sobre as informações textuais, representativas das características do conteúdo.	1. Propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objetivos previstos, ou que digam respeito a outras descobertas inesperadas. 2. Captar os conteúdos manifestos e latentes contidos em todo o material coletado (entrevistas, documentos e observação).
Procedimentos	1. Realizar a Leitura flutuante sobre o assunto; 2. Escolher os documentos; a. Análise de exaustividade e não seletividade; b. Análise de representatividade; c. Análise de homogeneidade; d. Análise de pertinência; 3. Formular antecipadamente hipótese e objetivos; 4. Realizar a formulação de indicadores. 5. Preparar os materiais: a. Transcrição de entrevistas; b. Conservação das gravações; c. Armazenamento de documentos;	1. Leitura precisa; 2. Codificar e extrair o conteúdo; 3. Classificar o conteúdo conforme as práticas do RBGP; e 4. Agrupar em categorias conforme estágios de maturidade estabelecida pelo TCU (BRASIL, 2017).	1. Sintetizar os resultados; 2. Gerar estatísticas, caso adequado; 3. Produzir inferências; e 4. Produzir interpretação.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Bardin (1979).

Portanto, para fins de codificação, as categorizações agruparam aquelas estabelecidas pelo RBGP/TCU, ou seja, as que correspondem às práticas de governança, a saber: a) Liderança; b) Estratégia; e, c) Controle.

Neste ínterim, buscou-se, quando da análise de determinada prática de governança pública, recortar as unidades de registro para permitir a associação do conteúdo apresentado pelos entrevistados às práticas e aos estágios de maturidade correspondentes,

a fim de permitir a associação da unidade de registro ao adequado intervalo de maturidade em governança pública do TC, conforme disposto no Quadro 12.

Os parágrafos de cada entrevista, assim como textos de documentos ou anotações, são considerados unidades de registro. Dali se tem a identificação das palavras-chave, sendo produzidos os resumos textuais, a fim de permitir o agrupamento de acordo com a temática estabelecida pelas práticas de governança pública listadas nos Quadros 4, 5 e 6.

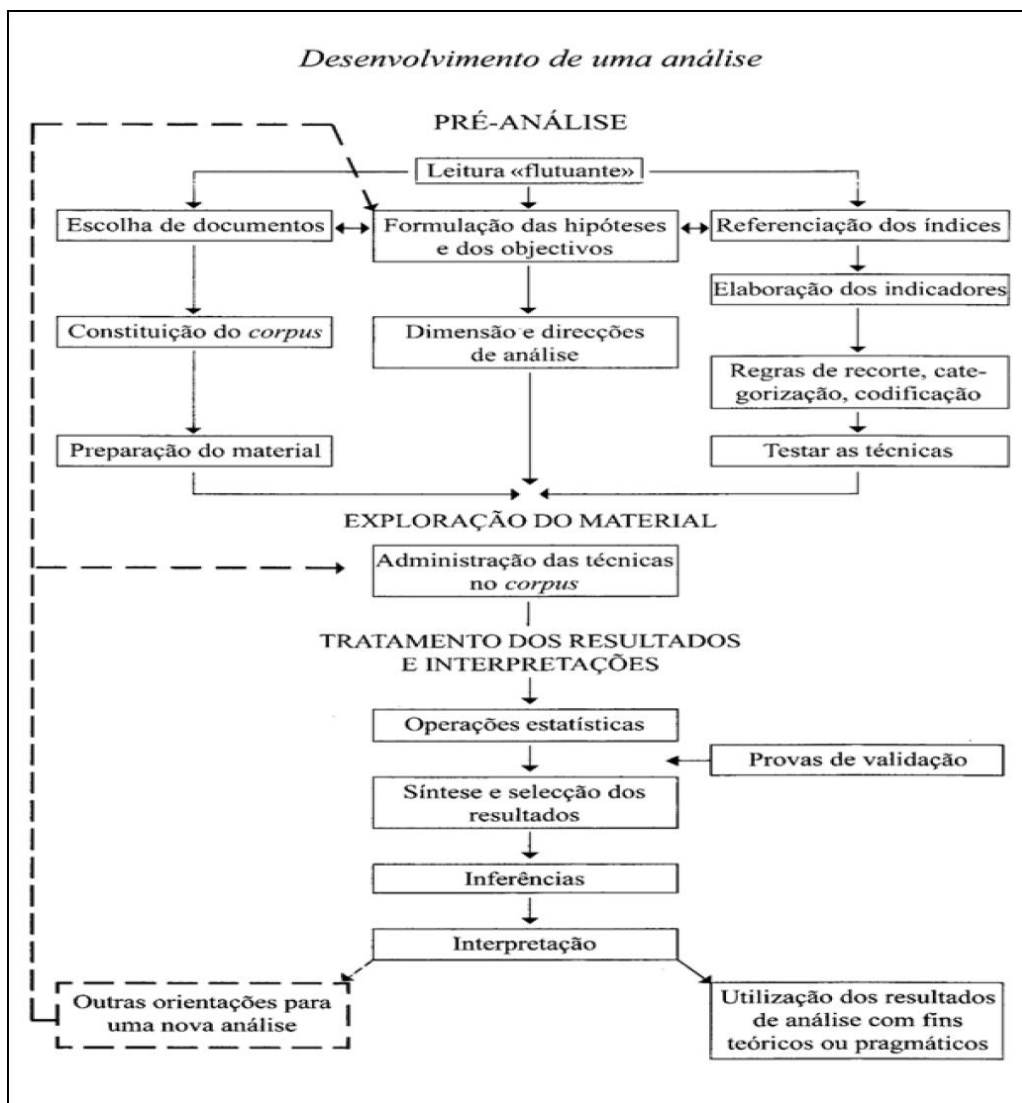
Assim, o texto das entrevistas foi recortado em unidades de registro (palavras, frases, parágrafos), agrupadas tematicamente, que possibilitam as inferências.

Para que o processo indutivo ou inferencial seja realizado, é preciso compreender não apenas o sentido da fala dos entrevistados, mas também buscar a significação ou outras mensagens que possam ser obtidas no contexto da primeira (SILVA; FOSSÁ, 2017).

Para fins de identificação da maturidade em governança pública a partir das entrevistas, fez-se uma análise comparativa através da justaposição das diversas categorias existentes em cada análise, ressaltando os aspectos considerados semelhantes e aqueles que foram concebidos como diferentes quando comparados às práticas de governança pública.

A fim de explicitar os passos previstos no método de análise de conteúdo, Bardin (1979) ilustra as diversas inter-relações, conforme evidenciado na Figura 9, a seguir.

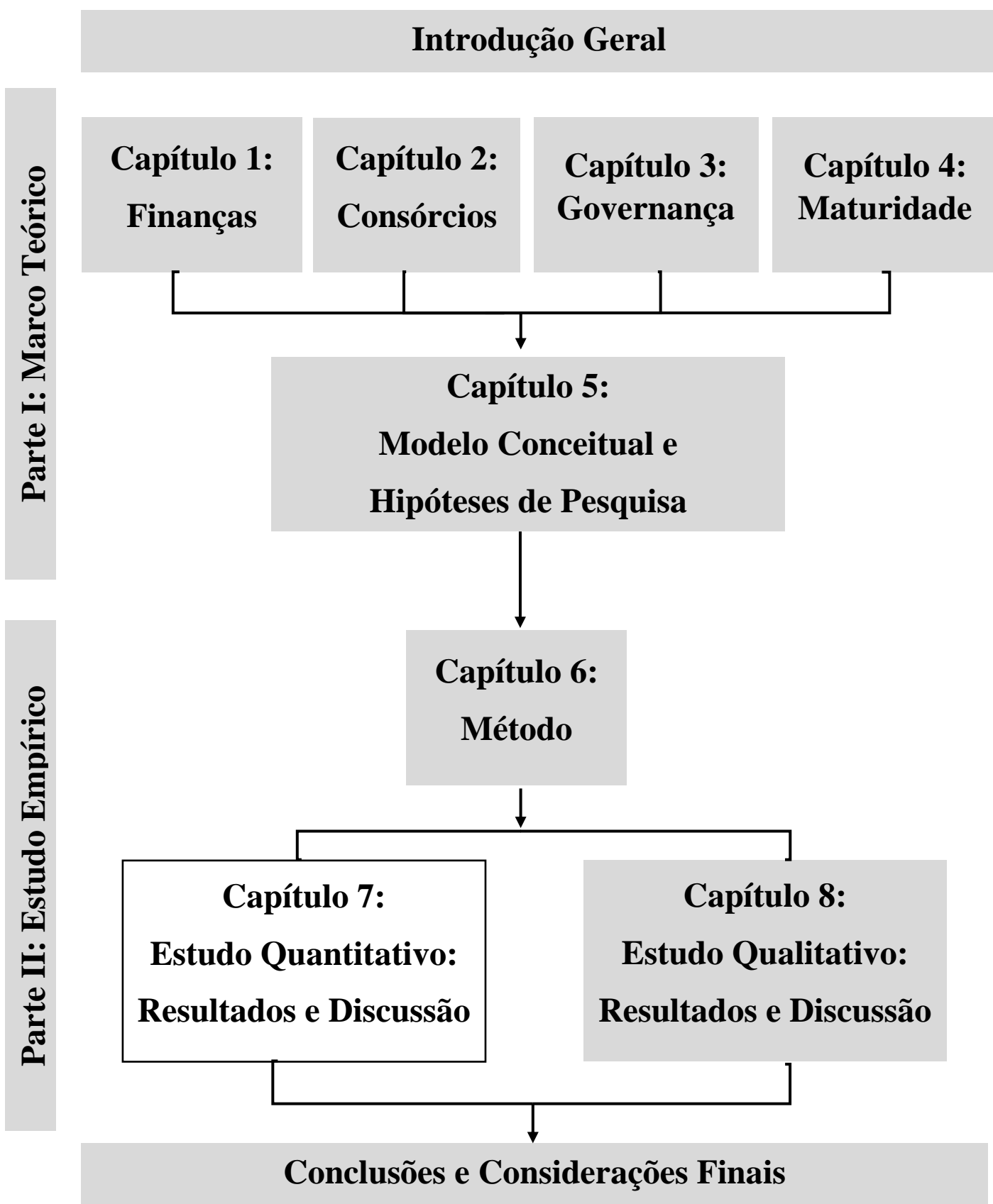
Figura 11: Fases de desenvolvimento da análise de conteúdo



Fonte: Bardin (1979)

A transcrição das entrevistas se deu manualmente pela equipe da empresa *Transcritores on line*®. O trabalho realizado por aquela equipe foi revisado pelo autor sob a perspectiva de mitigar as dificuldades de legibilidade, além das redundâncias verbais e tiques de linguagem, de modo a favorecer a análise posterior (BOURDIEU, 1999).

Por fim, a avaliação da maturidade da governança pública nos TCs regionais foi realizada com base nos termos, nos critérios e nas condições estabelecidas pelo Acórdão n. 588/2018 – TCU – Plenário, cuja metodologia foi apresentada no Capítulo 4 da presente Tese, que tratou da maturidade, especificamente, na seção 4.2.



CAPÍTULO 7 – ESTUDO QUANTITATIVO: RESULTADO E DISCUSSÕES

1. Introdução

No presente capítulo tem-se a apresentação e discussão dos resultados do estudo quantitativo empreendido, consolidado com base na análise dos dados secundários, organizados no formato de painel não balanceado de dados.

Assim, para verificar a influência dos consórcios no Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – IFGF, inclusive, em seus componentes, dos Municípios brasileiros, fez-se uso do modelo de regressão do tipo painel *logit* ordenado, onde os Municípios são acompanhados ao longo do tempo.

1. IFGF e a Participação em CPI

Para descrever a possível influência da participação em Consórcio Público Intermunicipal – CPI nos Municípios no IFGF, selecionou-se o período 2006-2016 para a identificação dos maiores e menores IFGFs médios no período, bem como a verificação de quais participam de CPI ou não.

Neste íterim, o Quadro 30, a seguir, apresenta que 100% dos 20 Municípios com maiores IFGFs participaram de CPI durante o período analisado, enquanto 60% dos 20 Municípios com menores indicadores participam do mesmo modelo de associação pública.

E ainda, dos Municípios que apresentaram os maiores IFGFs e que participam de CPI, 55% estão localizados na região Sudeste, 35% na região Sul e 10% na região Centro-Oeste, sendo que o Estado de São Paulo é responsável por 45% dos maiores IFGFs, seguido pelos Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, com 15% cada.

Quanto aos menores IFGFs, a totalidade, ou seja, 100% dos Municípios que participam de consórcios se localizam na região Nordeste. Neste âmbito, dos Municípios que participam de consórcios e se encontram entre os menores IFGFs, 42% se encontram no Estado da Paraíba e 25% se localizam nos Estados da Bahia e de Pernambuco, respectivamente.

Tabela 8: Participação em CPI - vinte maiores e vinte menores indicadores IFGF do Brasil (Média: 2006 - 2016).

20 Maiores			20 Menores		
Município (UF)	Participa 0=Não 1=Sim	IFGF (média 2006/2016)	Município (UF)	Participa 0=Não 1=Sim	IFGF (média 2006/2016)
Balneário Camboriú (SC)	Sim	0,9003	Pindoba (AL)	Não	0,2081
Caraguatatuba (SP)	Sim	0,8473	Cupira (PE)	Sim	0,2057
Indaiatuba (SP)	Sim	0,8460	Itabaiana (PB)	Não	0,2029
Louveira (SP)	Sim	0,8452	Cuité (PB)	Sim	0,2013
Gramado (RS)	Sim	0,8282	Aliança (PE)	Sim	0,2004
Joaçaba (SC)	Sim	0,8155	Itapé (BA)	Sim	0,1987
Vitória (ES)	Sim	0,8131	Gameleira (PE)	Sim	0,1971
Piracicaba (SP)	Sim	0,8127	Almadina (BA)	Sim	0,1953
Maringá (PR)	Sim	0,8086	Igaracy (PB)	Sim	0,1939
Ilhabela (SP)	Sim	0,8080	Solânea (PB)	Não	0,1930
Bombinhas (SC)	Sim	0,8075	Riachão do Dantas (SE)	Sim	0,1895
Caxias do Sul (RS)	Sim	0,8032	Barra de Santa Rosa (PB)	Sim	0,1867
São José do Rio Preto (SP)	Sim	0,8021	Nazaré da Mata (PE)	Não	0,1865
São José do Hortêncio (RS)	Sim	0,7987	Sapé (PB)	Não	0,1856
São Gonçalo do Rio Abaixo (MG)	Sim	0,7940	Porto da Folha (SE)	Não	0,1834
Guararema (SP)	Sim	0,7927	Cuité de Mamanguape (PB)	Sim	0,1820
Presidente Prudente (SP)	Sim	0,7898	Mulungu (PB)	Sim	0,1795
São Bernardo do Campo (SP)	Sim	0,7841	Lagoa de Dentro (PB)	Não	0,1735
Costa Rica (MS)	Sim	0,7833	Floresta Azul (BA)	Sim	0,1545
Lucas do Rio Verde (MT)	Sim	0,7812	Itapororoca (PB)	Não	0,1498
Qte participa CI / Média IFGF	20	0,8131	Qte participa CI / Média IFGF	12	0,1904
Qte não participa CI / Média IFGF	-	-	Qte não participa CI / Média IFGF	8	0,1853
Percentual dos 20 que participam de CI		100%	Percentual dos 20 que participam de CI		60%

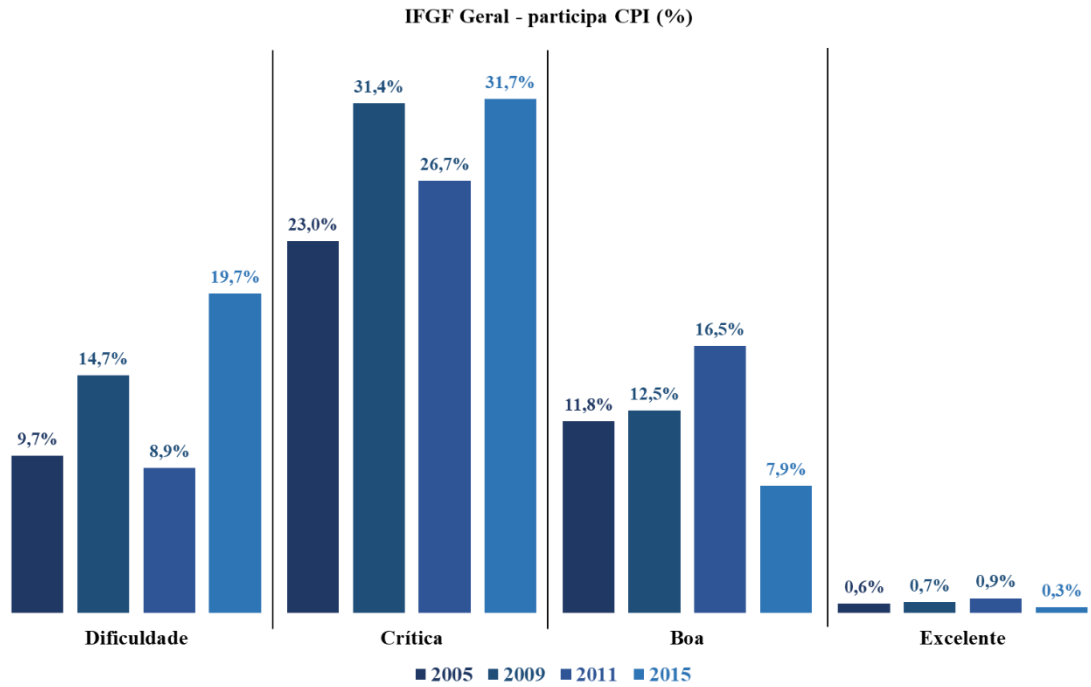
Nota: amostra de 5.566 municípios (99,9%), dada ausência de informação sobre o IFGF.

Onde: UF = Unidade da Federação; IFGF = Índice FIRJAN de Gestão Fiscal; CI = Consórcio Intermunicipal; AL = Alagoas; BA = Bahia; ES = Espírito Santo; MG = Minas Gerais; MS = Mato Grosso do Sul; MT = Mato Grosso; PB = Paraíba; PE = Pernambuco; PR = Paraná; RS = Rio Grande do Sul; SC = Santa Catarina; SE = Sergipe; SP = São Paulo.

Fonte: Adaptado de FIRJAN (2017) e IBGE (2017).

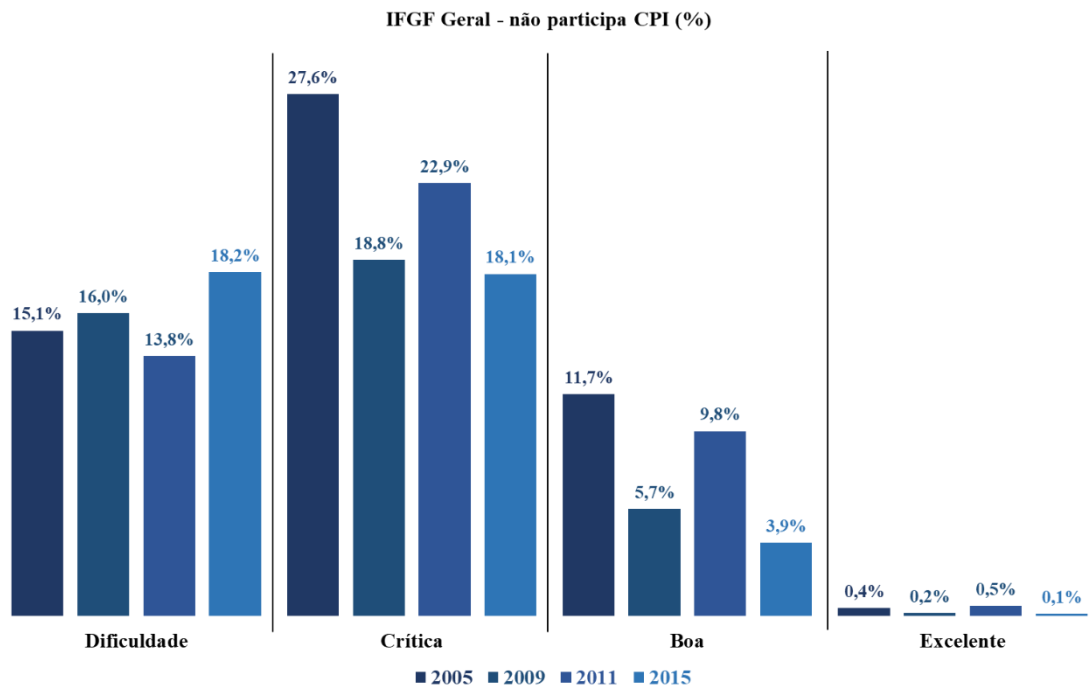
Comparando os IFGFs dos Municípios que participam e os que não participam de CPI, conforme evidenciado nos Gráficos 3 e 4, a seguir, é possível observar que os Municípios que participam de consórcios concentram-se levemente nos perfis superiores do indicador – gestão com dificuldade, boa gestão e gestão de excelência –, enquanto que para os Municípios que não participam tem-se uma discreta concentração nos níveis mais baixos – gestão em dificuldade e gestão crítica.

Gráfico 3: Municípios que participam de CPI por nível IFGF (2005, 2009, 2011 e 2015). (em %)



Fonte: FIRJAN e IBGE

Gráfico 4: Municípios que não participam de CPI por nível IFGF (2005, 2009, 2011 e 2015). (em %)



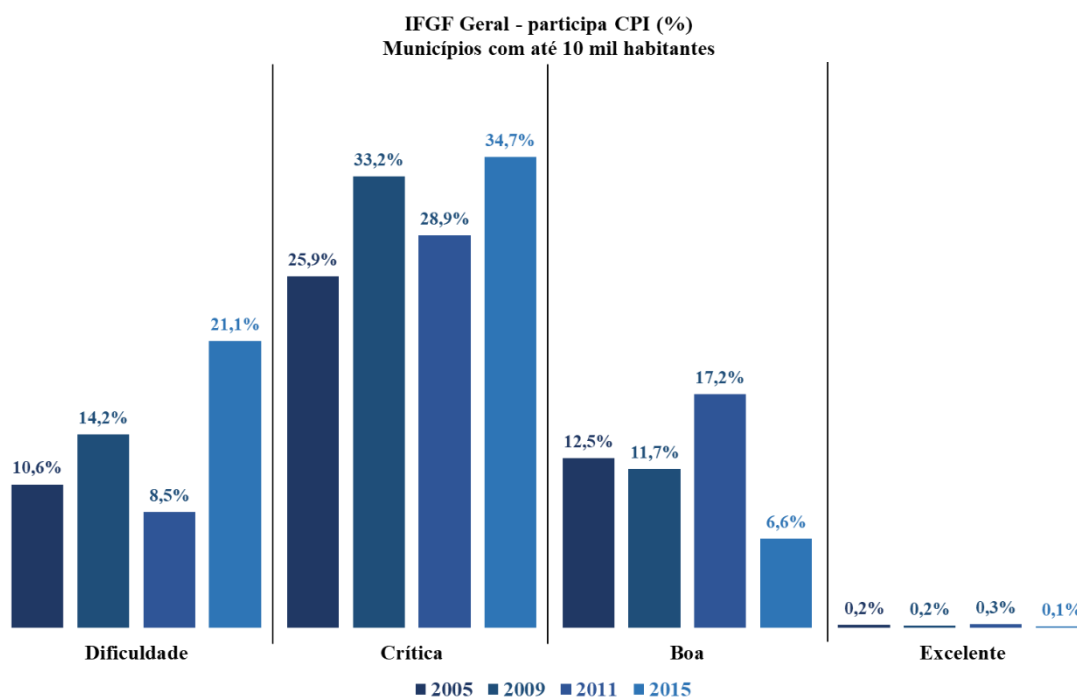
Fonte: FIRJAN e IBGE.

Compreensão similar pode ser obtida quando da mesma comparação (vide Apêndice E) com os componentes do IFGF, ou seja, ao avaliar o IFGF^{rp} (Receita Própria) (Gráficos 16 e 17), o IFGF^{gp} (Gastos com Pessoal) (Gráficos 18 e 19), o IFGFⁱⁿ (Investimentos) (Gráficos 20 e 21), o IFGF^{li} (Liquidez) (Gráficos 22 e 23) e o IFGF^{cd} (Custo da Dívida) (Gráficos 24 e 25). Assim, os resultados dos componentes do IFGF indicam que os Municípios que participam de consórcios se posicionam nos estratos superiores dos respectivos indicadores.

No entanto, em que pese a análise por faixa populacional, os Gráficos 5 a 14 apresentados no Apêndice E, sugira a mesma perspectiva de concentração entre os Municípios que participam e os que não participam de CPI, ou seja, de que participar de CPI estimula a boa gestão fiscal dos Municípios. É perceptível que, o avanço aos níveis mais altos do IFGF, mesmo participando de CPI, ocorre à medida que a população municipal aumenta.

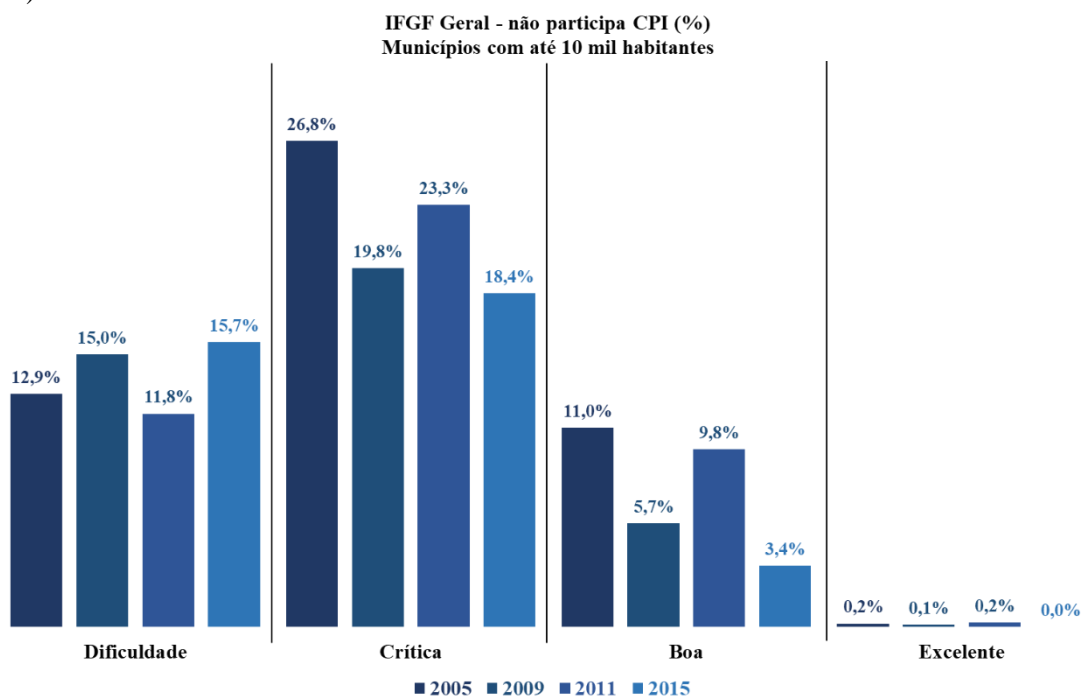
Assim, os Gráficos 5 a 14 indicam que a influência dos consórcios na gestão fiscal dos Municípios se torna mais perceptível quanto maior for a unidade municipal em termos populacionais. Em que pese que tal fato não se alinhe diretamente ao que a literatura argumenta sobre a necessidade de ganhos de escala e otimização fiscal para os entes de pequeno porte, os Municípios maiores também se beneficiam do consorciamento com a redução dos custos e otimização na implementação das Políticas Públicas ao desestimular os Municípios caroneiros (*free rides*) a usufruírem dos benefícios sem apresentarem as correspondentes contrapartidas financeiras.

Gráfico 5: Municípios (até 10 mil hab.) que participam de CPI por nível IFGF (2005, 2009, 2011 e 2015).
(Em %)



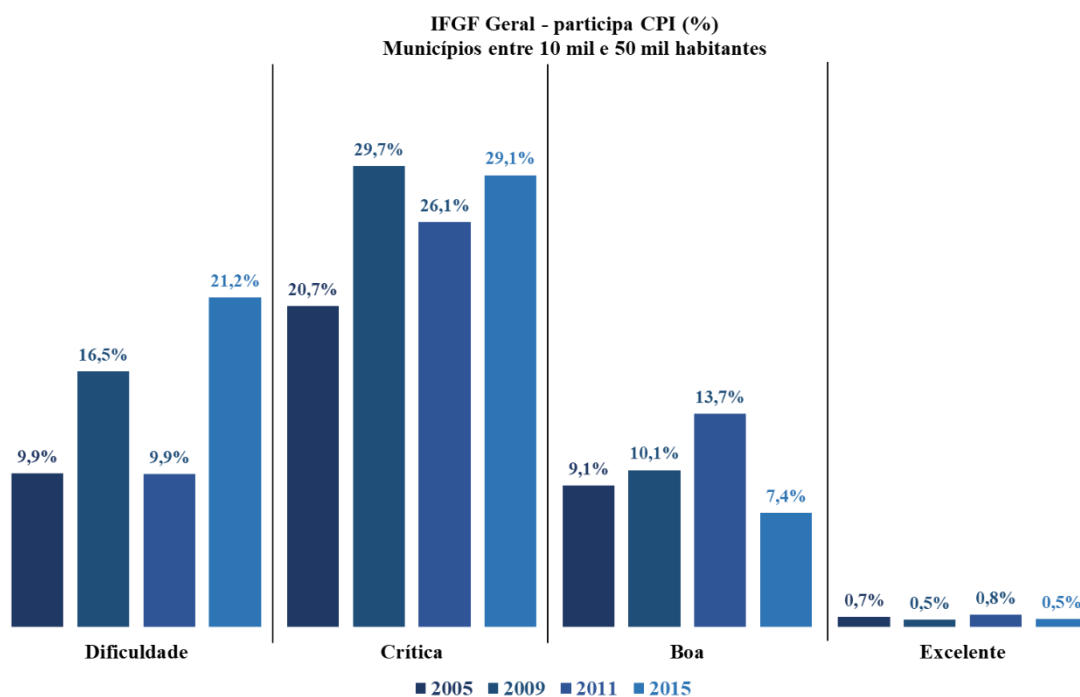
Fonte: FIRJAN e IBGE.

Gráfico 6: Municípios (até 10 mil hab.) que não participam de CPI por nível IFGF (2005, 2009, 2011 e 2015).
(Em %)



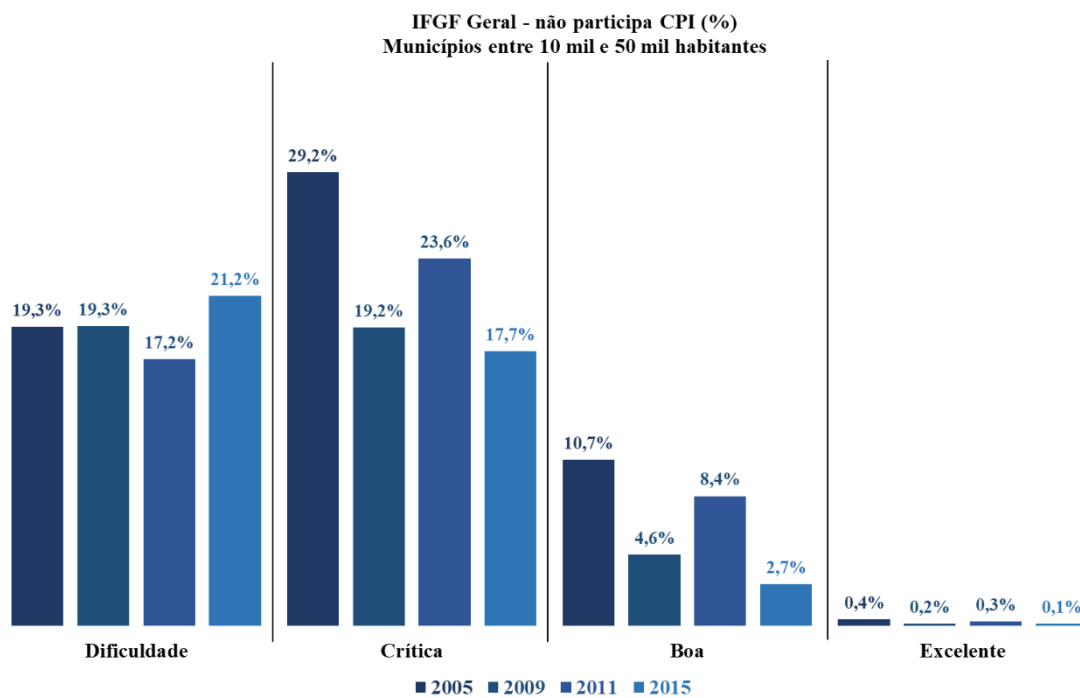
Fonte: FIRJAN e IBGE.

Gráfico 7: Municípios (entre 10 mil e 50 mil hab.) que participam de CPI por nível IFGF (2005, 2009, 2011 e 2015).
(Em %)



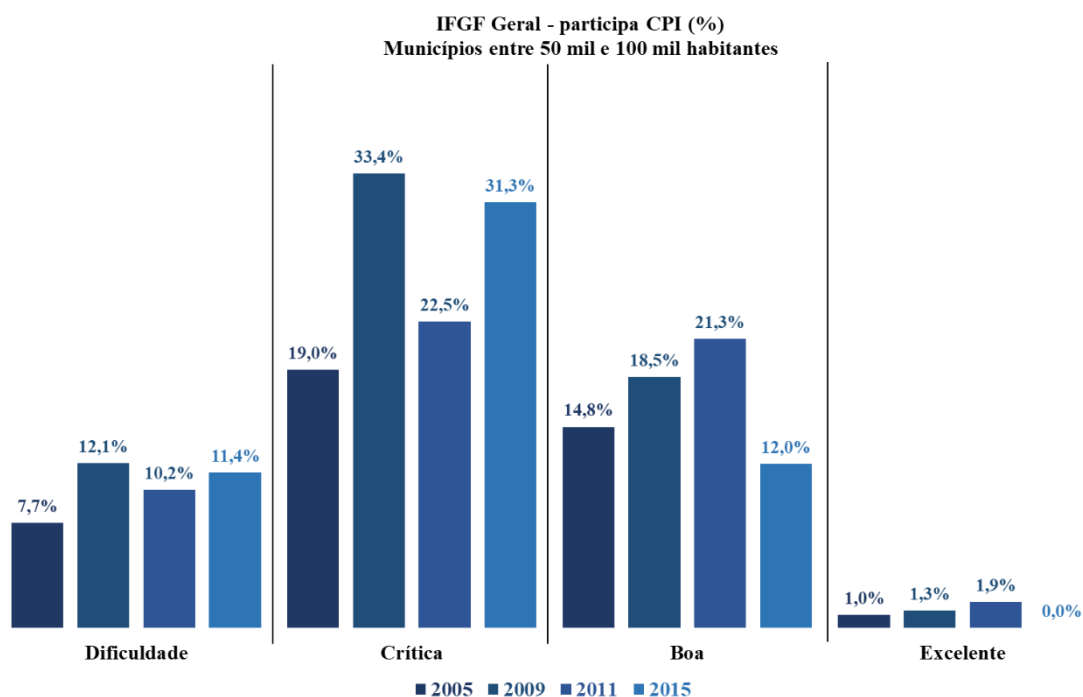
Fonte: FIRJAN e IBGE

Gráfico 8: Municípios (entre 10 mil e 50 mil hab.) que não participam de CPI por nível IFGF (2005, 2009, 2011 e 2015)
(Em %)



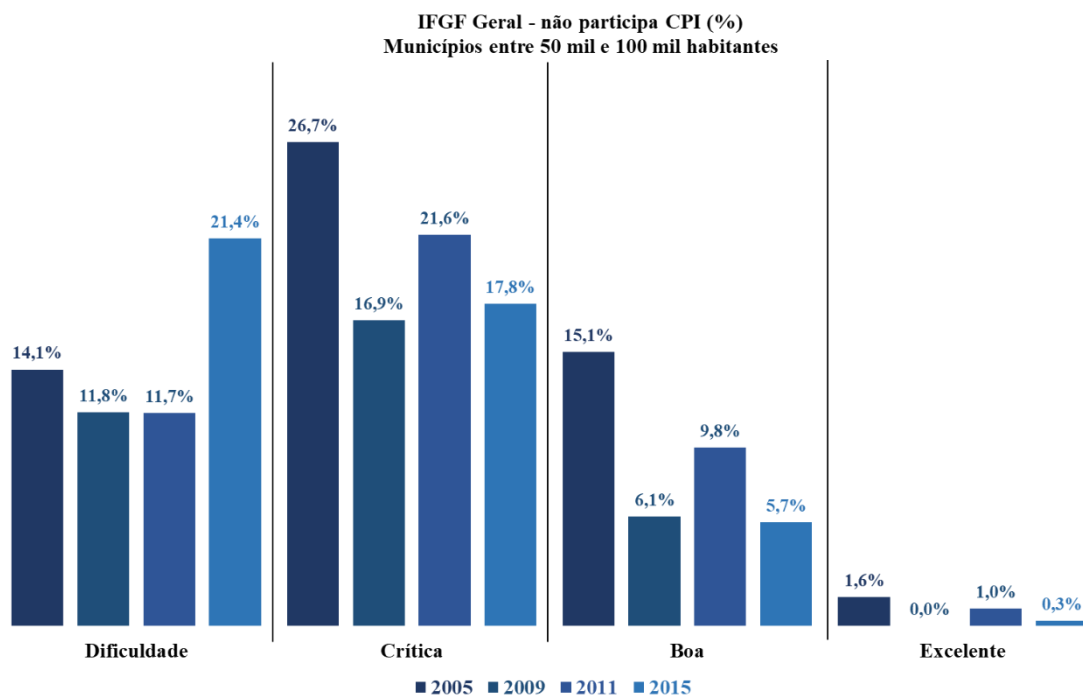
Fonte: FIRJAN e IBGE

Gráfico 9: Municípios (entre 50 mil e 100 mil hab.) que participam de CPI por nível IFGF (2005, 2009, 2011 e 2015).
(Em %)



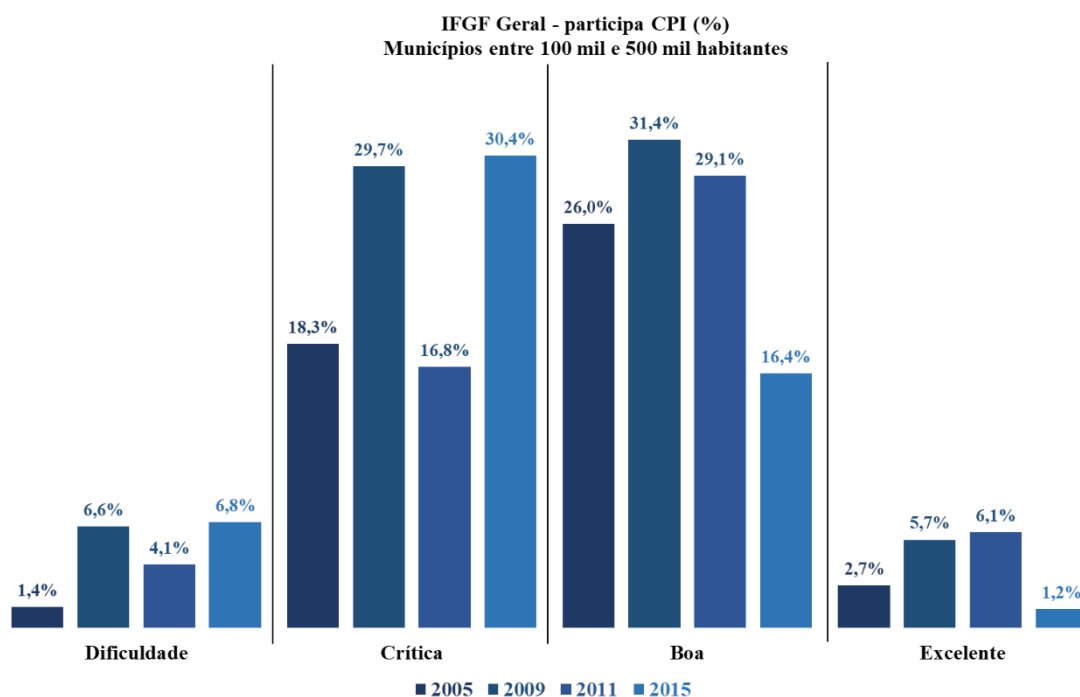
Fonte: FIRJAN e IBGE

Gráfico 10: Municípios (entre 50 mil e 100 mil hab.) que não participam de CPI por nível IFGF (2005, 2009, 2011 e 2015).
(Em %)



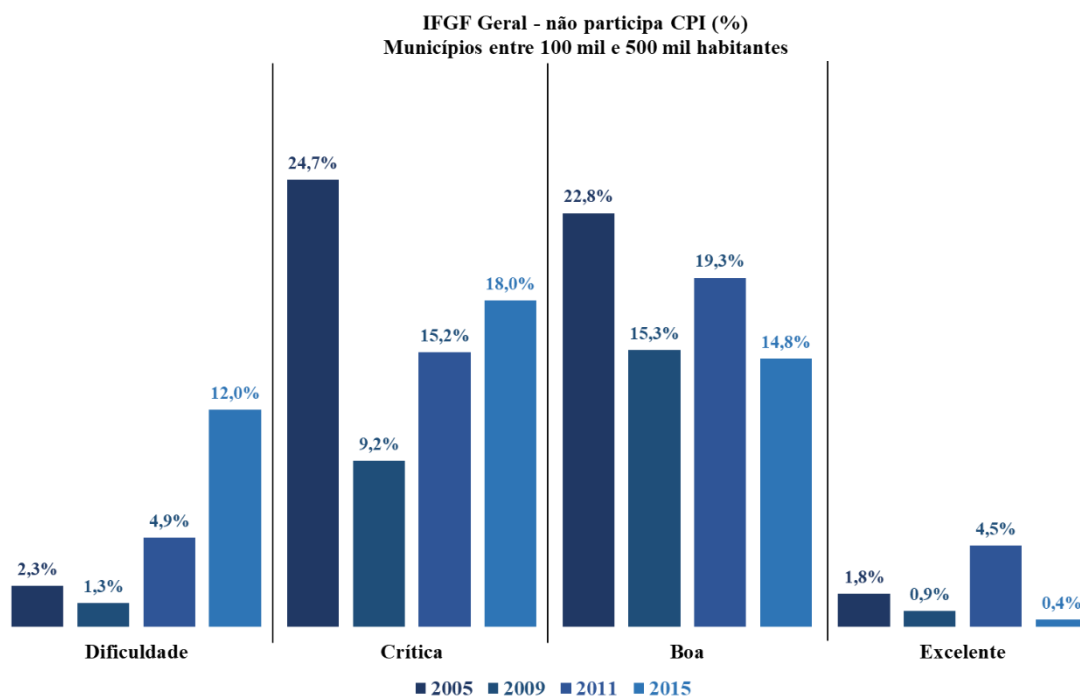
Fonte: FIRJAN e IBGE

Gráfico 11: Municípios (entre 100 mil e 500 mil hab.) que participam de CPI por nível IFGF (2005, 2009, 2011 e 2015).
(Em %)



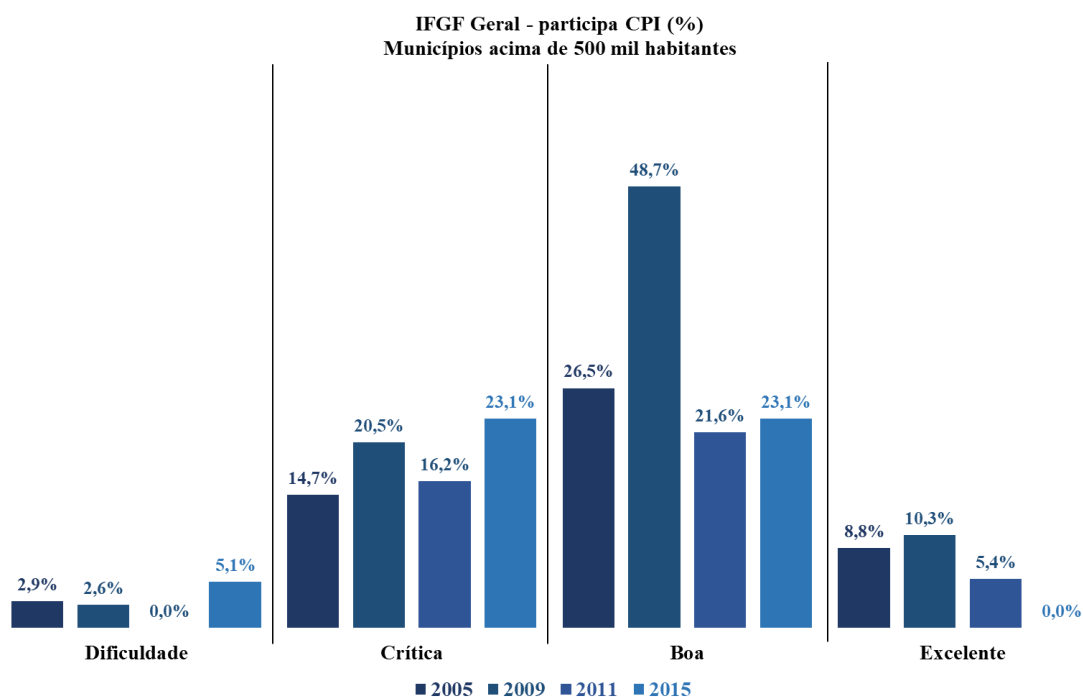
Fonte: FIRJAN e IBGE

Gráfico 12: Municípios (entre 100 mil e 500 mil hab.) que não participam de CPI por nível IFGF (2005, 2009, 2011 e 2015).
(Em %)



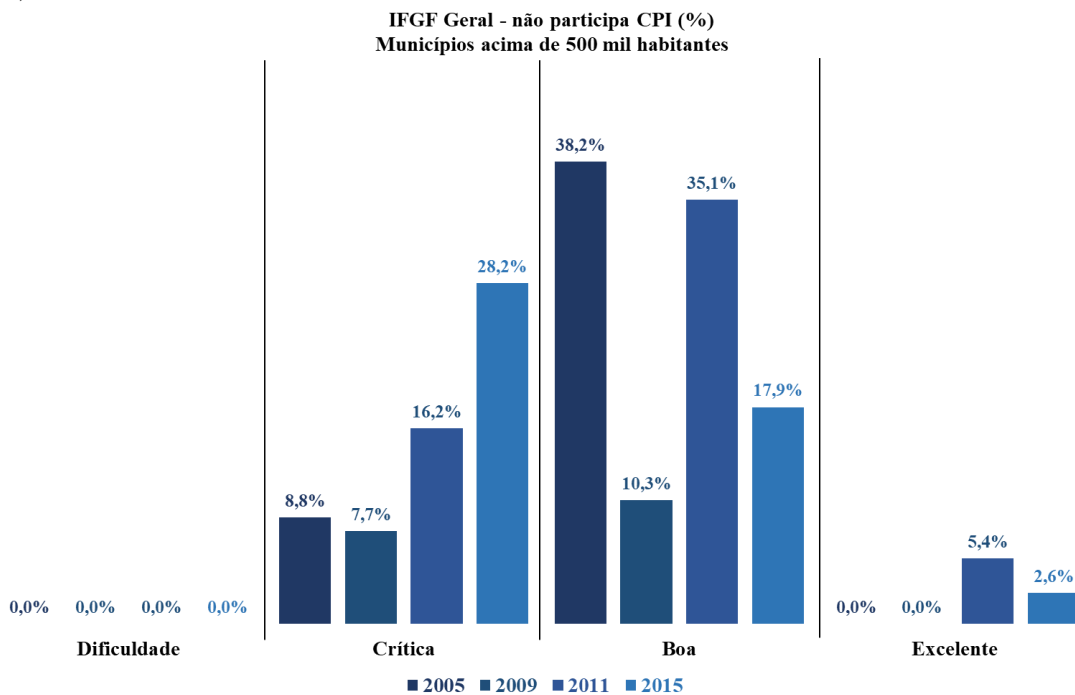
Fonte: FIRJAN e IBGE

Gráfico 13: Municípios (maiores de 500 mil hab.) que participam de CPI por nível IFGF (2005, 2009, 2011 e 2015).
(Em %)



Fonte: FIRJAN e IBGE

Gráfico 14: Municípios (maiores de 500 mil hab.) que não participam de CPI por nível IFGF (2005, 2009, 2011 e 2015).
(Em %)



Fonte: FIRJAN e IBGE

2. Estatística Descritiva

As Tabelas 09 e 10, a seguir, fornecem as estatísticas descritivas das variáveis utilizadas na regressão.

Tabela 9: Estatística descritiva das variáveis

		Estatística descritiva das variáveis				
		Observações	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
Variáveis dependentes (indicador) ¹	IFGF Geral	57972	0,4884	0,1422	0,0426	0,9931
	IFGF Receitas Próprias	57972	0,2366	0,1928	0,0000	1,0000
	IFGF Gastos Pessoal	53211	0,6357	0,1335	0,4000	1,0000
	IFGF Liquidez	57972	0,4726	0,3309	0,0000	1,0000
	IFGF Investimentos	57972	0,5224	0,2815	0,0000	1,0000
	IFGF Custos da Dívida	57972	0,8118	0,1655	0,0000	1,0000
Variáveis dependentes (categorizadas) ²	IFGF Geral	57972	1,9706	0,7235	1,0	4,0
	IFGF Receitas Próprias	57972	1,2482	0,6340	1,0	4,0
	IFGF Gastos Pessoal	53211	2,6570	0,6731	2,0	4,0
	IFGF Liquidez	57972	2,2438	1,0276	1,0	4,0
	IFGF Investimentos	57972	2,1784	1,1656	1,0	4,0
	IFGF Custos da Dívida	57972	3,4780	0,7462	1,0	4,0
Variáveis independentes	IFDM Emprego e Renda	60589	0,5240	0,1356	0,1	1,0
	Densidade demográfica	61157	111,0	587,6	0,1	13534,8
	Escolaridade ³	61232	4,8	1,7	1,0	7,0
	Gênero do prefeito ⁴	61232	0,9	0,3	0,0	1,0
	Dummy reeleição	61232	0,3	0,5	0,0	1,0
	População	61157	35023,4	206739,3	804,0	12000000,0
	Dummy partido prefeito coincide c/ governo estadual (%)	61204	0,3	0,5	0,0	1,0
Dummy partido prefeito coincide c/ governo federal (%)	61204	0,1	0,3	0,0	1,0	

Fonte: Firjan, IBGE, TSE. Elaborado pelos Autores. Notas: 1) Na estimação utilizou-se esses indicadores na forma categorizada. 2) As variáveis foram categorizadas de acordo com o perfil de cada município definido pela Firjan: 1-Crítica, 2-Dificuldade, 3-Boa; 4-Excelente. 3) Dummy: 1=Masculino; 0=Feminino

Tabela 10: Estatística descritiva das variáveis por faixa populacional - média 2006/2016

	Estatística descritiva das variáveis por faixa populacional - média 2006/2016					
	Classificação por faixa populacional					Todos os municípios
	Até 10 mil hab	Entre 10 mil e 50 mil hab	Entre 50 mil e 100 mil hab	Entre 100 mil e 500 mil hab	Acima de 500 mil hab	
Percentual de municípios que participam de CPI (%)	55,1%	49,4%	53,8%	56,6%	52,9%	52,6%
IFGF Geral	0,4887	0,4712	0,5079	0,5895	0,6329	0,4879
IFGF Receitas Próprias	0,1625	0,2425	0,4213	0,5941	0,7699	0,2369
IFGF Gastos Pessoal	0,6449	0,6152	0,6168	0,6532	0,6931	0,6317
IFGF Liquidez	0,4820	0,4549	0,4695	0,5676	0,5578	0,4737
IFGF Investimentos	0,5485	0,4985	0,4985	0,4985	0,4985	0,5205
IFGF Custos da Dívida	0,8439	0,7940	0,7669	0,7444	0,7119	0,8123
Densidade demográfica (pop/km ²)	24,7	52,9	166,5	1.076,3	2.797,1	111,0
População média (mil habitantes)	5,2	21,2	69,5	202,6	1.491,8	35,0
IFDM Renda	0,4955	0,5159	0,6301	0,7135	0,7194	0,5240
Escolaridade do prefeito ¹						
Ensino fundamental incompleto	9,0%	4,8%	2,3%	1,1%	4,0%	6%
Ensino fundamental	8,0%	4,8%	3,3%	1,8%	4,0%	6%
Ensino médio incompleto	4,6%	4,3%	2,7%	1,4%	3,8%	4%
Ensino médio	30,3%	26,5%	17,0%	10,6%	5,5%	27%
Ensino superior incompleto	8,5%	8,3%	8,6%	7,0%	8,0%	8%
Ensino superior	31,7%	40,2%	47,8%	52,7%	52,5%	37%
Pós-graduação	8,0%	11,0%	18,2%	25,4%	22,1%	11%
Municípios governados por homens (%) ²	82,9%	82,0%	90,2%	91,6%	90,6%	90,0%
Percentual de prefeitos reeleitos (%)	34,3%	31,3%	34,5%	36,1%	37,8%	33,1%
Partido prefeito coincide c/ governo estadual (%) ³	32,3%	32,3%	30,7%	33,8%	27,2%	33,1%
Partido prefeito coincide c/ governo federal (%) ⁴	12,2%	14,5%	17,3%	22,7%	23,5%	48,3%

Fonte: Firjan, IBGE, TSE. Notas: 1) Percentual de municípios por escolaridade do prefeito. 2) Percentual de municípios dentro da classe populacional chefiados por homens. 3) Percentual de municípios dentro da faixa populacional cujo partido é igual a um dos partidos da coligação do governador. 4) Percentual de municípios dentro da faixa populacional cujo partido é igual a um dos partidos da coligação do presidente da república.

A presente pesquisa estimou um modelo de painel *logit* ordenado para cada variável dependente – IFGF^{ge}, IFGF^{fp}, IFGF^{gp}, IFGF^{li}, IFGFⁱⁿ e IFGF^{cd}. Todos os painéis tiveram como variáveis explicativas: o nível de escolaridade do Prefeito; o gênero do Prefeito; se o Prefeito foi reeleito; se participe em CPI; se participe de coligação do mesmo partido do Governador do Estado; se participe de coligação do mesmo partido do Presidente da República; densidade demográfica; e, nível do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – Emprego e Renda – IFDM-ER, com todas as variáveis elencadas na Tabela 4, conforme a Equação 5, que se segue:

$$IFGF_{it}^k = \beta_1 dpci_{it} + \beta_2 ifdmer_{it} + \beta_3 den_{it} + \beta_4 nesco_{it} + \beta_5 sexo_{it} + \beta_6 nreeleito_{it} + \beta_7 pop_{it} + \beta_8 dcolgov_{it} + \beta_9 dcolpre_{it} + \gamma_t + e_{it}$$

Equação 5

Com referência à correlação entre as variáveis quantitativas (vide Tabela 11), é possível destacar que todas as variáveis quantitativas explicativas apresentaram correlação positiva entre elas e entre a variável dependente.

No tocante às variáveis qualitativas, a Tabela 12, a seguir, apresenta o coeficiente de contingência, evidenciando a associação positiva entre as variáveis. Além da variável de interesse e das variáveis de controle, os efeitos no tempo também foram considerados, representado por uma *dummy* anual (γ_t).

Tabela 11: Matriz de Correlação das Variáveis Quantitativas

	IFDM Geral	Densidade	População	IFDM Renda	Escolaridade
IFGF Geral	1.0000				
Densidade	0.1077	1.0000			
População	0.0947	0.4504	1.0000		
IFDM Renda	0.3561	0.1840	0.1686	1.0000	
Escolaridade	0.0586	0.0775	0.0787	0.1364	1.0000

Fonte: Elaboração dos autores.

Tabela 12: Matriz dos coeficientes de contingência das variáveis categóricas (*dummy*)

Variáveis explicativas	Variável dependente (IFGF-Geral)
Possui consórcio público intermunicipal	0.1290
Gênero do prefeito	0.0684
Coligação governo estadual	0.6336
Coligação presidente	0.7202

Fonte: Elaborada pelos autores.

3. Hipóteses Consideradas

A partir do objetivo proposto no presente estudo, as linhas que se seguem consideram a Hipótese básica – Hb da existência de relação positiva e significativa entre a articulação política horizontal, por meio da participação em CPI, e o IFGF.

A literatura destaca que a liderança política possui um importante papel na manutenção do controle fiscal e na resistência à pressão por aumento de gastos. Assim, ela tende a melhorar o desempenho fiscal dos entes públicos (HAGEN; VABO, 2005). Logo, tem-se a Hb que se segue:

HB_a: a participação em CPI está positivamente associada a melhores resultados do IFGF.

Elaboraram-se também as Hipóteses derivadas – Hds, onde são consideradas as variáveis explicativas de controle, constituídas para o resultados do IFGF, na perspectiva dos seguintes aspectos: perfil pessoal do gestor municipal (escolaridade, gênero e reeleição); emprego e renda gerados no Município; densidade populacional; tamanho do Município (população); e, articulação política vertical (participações em coligações do Governador do Estado ou do Presidente da República), conforme se segue:

- Perfil pessoal do gestor: a literatura e a lógica de apuração dos indicadores fiscais consideram que o perfil pessoal do gestor público municipal induz a processos de gestão mais eficientes e com resultados fiscais mais satisfatórios (AVELLANEDA, 2012). Em que pese a literatura não seja exaustiva, é possível supor as configurações do perfil do chefe do Poder Executivo municipal tendem a influenciar os resultados fiscais. Assim, propõe-se a seguinte Hd:

HD_a: melhor perfil pessoal do gestor público municipal está positivamente associado a melhores resultados do IFGF.

- Emprego e renda: pesquisas têm sugerido a existência de associação entre a geração de emprego e renda e indicadores de desempenho fiscal (HENDRICK, 2004; AVELLANEDA, 2012). A partir daí, tem-se a seguinte Hd:

HD_b: melhores resultados do IFGF estão positivamente associados a melhores resultados do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – Emprego e Renda – IFDM-ER.

- Densidade demográfica: da perspectiva da gestão fiscal, o tamanho relativo das entidades municipais estão relacionadas a maiores níveis de renda, de geração de emprego, de arrecadação de receitas públicas e de estruturas administrativas mais qualificadas para conduzir as Políticas Públicas (HENDRICK, 2004; AVELLANEDA, 2012), a partir da concepção de que o tamanho referente aos Municípios constituem fatores essenciais para o alcance da responsabilidade na gestão fiscal, culminando na Hd que se segue:

HD_c: maior densidade demográfica do Município está positivamente associada a maiores resultados do IFGF.

- Articulação política vertical: do mesmo modo que a articulação horizontal, a vertical possui influência sobre a gestão fiscal pública, tendo a liderança política um papel importante na manutenção do controle fiscal e na resistência à pressão por aumento de gastos. Portanto, a forte liderança política tende a melhorar o desempenho fiscal dos entes públicos (HAGEN; VABO, 2005). Assim, a articulação política vertical, por meio da formação de coligações alinhadas aos partidos do chefe dos Poderes Executivos federal e estadual, tende a fortalecer a liderança política local, bem como o desempenho fiscal, culminando na Hd que se segue:

HD_a: a participação em coligações com os partidos do Presidente da República e do Governador do Estado está positivamente associada a melhores resultados do IFGF.

4. Resultados Empíricos

Os resultados da estimação do painel *logit* ordenado estão apresentados na Tabela 13, a seguir. No modelo em questão, os coeficientes não representam qualquer grau de intensidade. No entanto, os sinais positivo (+) ou negativo (-) indicam o efeito das

variáveis explicativas sobre a dependente. E sendo conhecedor dos valores β_j , é sabida a direção do efeito das variáveis explicativas. Assim, caso o resultado obtido apresente sinal positivo, aponta-se para a influência positiva das variável explicativa ou, no mesmo sentido, da variável dependente, demonstrando que quando do aumento da variável explicativa, tem-se um aumento na variável dependente no mesmo sentido, sendo que os resultados, porém, não indicam a intensidade. Do contrário, caso o sinal seja negativo, a variável explicativa atua em sentido contrário, ou seja, ela exerce influência negativa na variável dependente, também demonstrando que à medida que a variável explicativa diminui, tem-se um aumento na variável dependente no sentido contrário.

É preciso salientar que para a avaliação da intensidade faz-se importante os testes adicionais – ação que não se alinha com o objetivo da presente pesquisa.

No que tange a influência da participação em CPI (variável explicativa de interesse) no IFGF (variável dependente), os efeitos marginais descritos na Tabela 14, a seguir, o resultado da estimação do painel *logit* ordenado apresenta a probabilidade de o ente municipal estar em determinado nível da gestão fiscal (crítica, em dificuldade, boa ou de excelência) caso participe de CPI, dado o nível de gestão que se encontra.

Com base nas referidas observações iniciais, vale destacar que a análise dos dados em painel ordenado *logit* trata dois aspectos. O primeiro verifica, pelo sinal do resultado apresentado, quais as variáveis influenciam o indicador IFGF como um todo, principalmente observando a influência da participação em CPI no IFGF. Tal análise será realizada para cada um dos componentes do IFGF (IFGF^{fp}, IFGF^{gp}, IFGF^{li}, IFGFⁱⁿ e IFGF^{cd}). Adicionalmente, após ter identificado a influência global das variáveis explicativas, tem-se a avaliação da probabilidade de se alterar a situação atual fiscal do Município caso ele venha a participar de CPI.

Assim, a seguir, tem-se a Tabela 13, que trata do resultado do efeito da variável explicativa no IFGF, e a Tabela 14, que apresenta a probabilidade de modificação da situação fiscal caso o Município venha a participar de CPI.

Tendo em vista que o IFGF é composto pelos cinco componentes supramencionados, executaram-se seis estimações a partir da Equação 5, uma para cada dimensão do IFGF, mantendo-se as mesmas variáveis explicativas.

4.1 Índice FIRJAN de Gestão Fiscal Geral – IFGF^{ge}

Com base nos resultados apresentados na Tabela 13, a seguir, salvo a variável *dummy* – coligação partidária do Município com o chefe do Poder Executivo federal (*dcolpr*), as demais variáveis foram significativas estatisticamente.

Os resultados, então, indicam se: a participação em CPI; a geração de emprego e renda; a participação em coligação partidária do governo estadual; a densidade populacional e a população relativa; a escolaridade, o gênero; e, se o prefeito foi reeleito, contribuem positivamente para a melhoria do IFGF, além de serem estatisticamente significativas. Tais variáveis explicativas apresentaram sinal positivo, indicando que à medida que elas aumentam, também o IFGF é ampliado, podendo haver um efeito positivo destas na gestão fiscal do Município.

Enquanto a direção do efeito de X_k nas probabilidades $P(y = 0|x)$ e $P(y = J|x)$ é inequivocamente determinado pelo sinal de β_k , ele nem sempre determina a direção do efeito para as ordenações intermediárias.

Para se ter uma ideia da probabilidade da variável explicativa em cada nível de ordenação, é preciso calcular o efeito em cada nível do IFGF (geral, Gestão crítica, Gestão em dificuldade, Boa gestão e Gestão de excelência).

Tabela 13: Estimação painel logit ordenado

	Variáveis dependentes					
	IFGF Geral	IFGF Receitas Próprias	IFGF Gastos Pessoais	IFGF Liquidez	IFGF Investimentos	IFGF Custo da dívida
Dummy consórcio público intermunicipal	0,2230 ***	0,1170	0,0930 ***	0,1180 ***	0,1710 ***	-0,0980 ***
IFDM Emprego e Renda	2,6280 ***	5,7840 ***	0,2340	1,3960 ***	0,6690 ***	0,1260
Densidade demográfica	0,0000 ***	0,0010 ***	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000 ***
População	0,0000 **	0,0000 ***	0,0000 ***	0,0000	0,0000	0,0000 ***
Escolaridade do prefeito	0,0540 ***	0,0830 ***	0,0160	0,0180	0,0370 ***	-0,0410 ***
Gênero do prefeito	0,2010 ***	0,0440	0,1520 **	-0,0130	0,1890 ***	0,0070
Dummy reeleição	0,2230 ***	0,0450	0,1680 ***	0,0690 ***	0,2550 ***	-0,0390
Dummy partido coincide c/ gov. estadual	0,1090 ***	0,0940	0,0040	0,0250	0,1120 ***	0,1390 ***
Dummy partido coincide c/ gov. federal	0,0440	-0,1530 **	-0,0250	0,0180	0,0590	-0,0090
cut1 (α_1)	0,1830	10,5900 ***	-1,1160 ***	-0,0850	0,0530	-5,1820 ***
cut2 (α_2)	4,0830 ***	14,7220 ***	2,4970 ***	2,4840 ***	1,3780 ***	-3,2840 ***
cut3 (α_3)	8,9240 ***	18,3920 ***	-5,0000	4,0160 ***	2,4230 ***	-0,7120 ***
σ^2_u	4,0330 ***	25,7670 ***	2,3960 ***	3,4700 ***	1,5110 ***	3,6090 ***
Número de observações	57.371	57.371	52.653	57.371	57.371	57.371
Quantidade média municípios por ano	5.216	5.216	4.787	5.216	5.216	5.216
Efeitos de tempo	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Firjan, IBGE, TSE. Notas: 1) Percentual de municípios por escolaridade do prefeito. 2) Percentual de municípios dentro da classe populacional chefiados por homens. 3) Percentual de municípios dentro da faixa populacional cujo partido é igual a um dos partidos da coligação do governador. 4) Percentual de municípios dentro da faixa populacional cujo partido é igual a um dos partidos da coligação do presidente da república. 5) Sem municípios no primeiro nível do IFGF Gastos Pessoal.

*** (significante a 1%), ** (significante a 5%), * (significante a 10%). Estimação gerada com software Stata 14.1/IC®.

Como a variável de interesse é binária – possuir ou não CPI –, calculou-se o efeito marginal pela diferença entre a probabilidade de o município participar de CPI e a probabilidade de o município não participar de CPI, mantendo a média das demais variáveis. O efeito marginal é a diferença entre os dois valores encontrados.

O cálculo do efeito marginal foi efetuado para cada nível de ordenação, conforme se segue:

$$\begin{aligned}
 P(y = 1) &= G(\alpha_1 - x\beta) \\
 P(y = 2) &= G(\alpha_2 - x\beta) - G(\alpha_1 - x\beta) \\
 P(y = 3) &= G(\alpha_3 - x\beta) - G(\alpha_2 - x\beta) \\
 P(y = 4) &= 1 - G(\alpha_3 - x\beta),
 \end{aligned}$$

Equação 6

Onde:

G = função de distribuição logística¹¹;

α_1 = valor do limite da primeira ordenação, obtido após estimação;

α_2 = valor do limite da segunda ordenação, obtido após estimação;

α_3 = valor do limite da terceira ordenação, obtido após estimação; e,

$x\beta$ = matriz de variáveis explicativas vezes o vetor de coeficientes.

As probabilidades podem ser calculadas para cada Município ou para um grupo, sendo consideradas, por exemplo, as médias das variáveis dos Municípios.

Importante ressaltar que a forma de cálculo em questão da probabilidade intermediária tem sua aplicação em todos os demais componentes do IFGF, sendo, portanto, desnecessária a repetição de como se deram os cálculos nas respectivas seções. Os efeitos marginais foram calculados (vide Tabela 14, a seguir) com base na média variáveis explicativas dos Municípios.

Assim, pela Tabela supramencionada, é possível observar que, caso o Município se encontre classificado na situação gestão crítica, provavelmente mudará para os níveis seguintes quando participe de CPI. Tal fato também se dá caso o Município esteja nas

¹¹ Segundo Wooldridge (2002), um modelo logit é um caso especial da equação $P(y = 1|x) = G(x\beta) \equiv p(x)$, com $G(z) = \Delta(z) \equiv \frac{\exp(z)}{1+\exp(z)}$.

situações fiscais gestão em dificuldade e boa gestão, onde é possível observar que a participação em CPI amplia a probabilidade de o Município melhorar o nível da sua situação fiscal quanto à gestão fiscal do Município como um todo.

Quanto à situação gestão de excelência, pelo fato de o Município já se encontrar em tal situação, a participação em CPI o reverbera na situação fiscal em questão, pois, pelo resultado apresentado, a probabilidade de ele mudar para uma situação fiscal pior é negativa, ou seja, não se tem a possibilidade de o Município, ao participar de CPI, vir a piorar a sua situação fiscal atual. O mesmo raciocínio pode ser obtido para as demais situações fiscais.

Tabela 14: Efeitos Marginais

Dimensão IFGF	Situação atual do município	Efeito marginal da probabilidade de mudar de nível caso participe de consórcio [$\text{prob}(\text{IFGF}_k=j/\text{dpci}=1) - \text{prob}(\text{IFGF}_k=j/\text{dpci}=0)$], com $j=1,2,3,4$ (situações) e K sendo as dimensões do IFGF ¹			
		Gestão crítica $j=1$	Gestão em dificuldade $j=2$	Boa gestão $j=3$	Gestão de excelência $j=4$
IFGF Geral	Gestão crítica	-0,0287	0,0070	0,0207	0,0009
	Gestão em dificuldade	-0,0270	0,0035	0,0223	0,0012
	Boa gestão	-0,0239	-0,0027	0,0250	0,0017
	Gestão de excelência	-0,0190	-0,0117	0,0279	0,0028
IFGF Gastos Pessoal	Gestão crítica	_-2	_-2	_-2	_-2
	Gestão em dificuldade	_-2	-0,0147	0,0100	0,0047
	Boa gestão	_-2	-0,0145	0,0082	0,0064
	Gestão de excelência	_-2	-0,0138	0,0058	0,0080
IFGF Liquidez	Gestão crítica	-0,0155	-0,0016	0,0062	0,0109
	Gestão em dificuldade	-0,0152	-0,0022	0,0061	0,0112
	Boa gestão	-0,0148	-0,0027	0,0059	0,0116
	Gestão de excelência	-0,0148	-0,0028	0,0059	0,0117
IFGF Investimentos	Gestão crítica	-0,0325	0,0033	0,0094	-0,0303
	Gestão em dificuldade	-0,0316	0,0009	0,0087	-0,0017
	Boa gestão	-0,0310	-0,0003	0,0082	0,0075
	Gestão de excelência	-0,0303	-0,0017	0,0232	0,0244
IFGF Custo da Dívida	Gestão crítica	0,0024	0,0050	0,0076	-0,0151
	Gestão em dificuldade	0,0022	0,0048	0,0079	-0,0149
	Boa gestão	0,0021	0,0046	0,0081	-0,0148
	Gestão de excelência	0,0019	0,0044	0,0083	-0,0146

Fonte: Resultados estimação Stata. Notas: 1) A dummy de consórcio público intermunicipal não foi significativa para a dimensão Receitas Próprias. 2) Ausência de municípios no nível 1-Gestão Crítica para a dimensão Gastos Pessoal.

De fato, a participação em CPI influencia positivamente a melhoria da gestão fiscal global dos Municípios, especialmente para aqueles situados nos níveis mais baixos da sua gestão fiscal, pois, a participação em CPI aumenta a probabilidade de o Município melhorar o nível do IFGF^{ge}, bem como não aumenta a probabilidade de haver piora de sua situação fiscal.

4.2. Índice FIRJAN de Gestão Fiscal Receitas Próprias – IFGF^{rp}

Quanto ao indicador IFGF^{rp}, diferentemente do IFGF^{ge}, onde praticamente todas as variáveis explicativas apresentaram significância estatística (vide Tabela 9), as variáveis participação em CPI (*dpdpi*), gênero do prefeito (*dgene*), reeleição do prefeito (*dreel*) e participação do Município em coligação com o governador (*dcolgv*) não foram significantes.

Assim, não foi possível calcular a probabilidade intermediária da influência da participação em CPI na mudança das situações fiscais do Município ao participar de CPI.

No entanto, foram estatisticamente significativas as variáveis geração de emprego e renda (*ifder*), densidade populacional (*densi*) e população média (*popmd*), bem como escolaridade do prefeito (*desco*) e formação de coligação com o partido do Presidente da República.

Destarte, os resultados indicam que a geração de emprego e renda, a densidade populacional e a população relativa e a escolaridade do prefeito contribuem positivamente para a melhoria do IFGF^{rp}. Tais variáveis explicativas apresentaram sinal positivo, indicando que à medida que elas aumentam, também o IFGF^{rp} é ampliado, suscitando a existência de um efeito positivo das referidas variáveis na gestão fiscal do Município.

É possível, então, inferir que o Município que possui maior densidade populacional e maior população relativa, boa geração de emprego e renda, e o prefeito possuir melhor qualificação são aspectos que tendem a influenciar significativamente a arrecadação de receitas próprias do Município. Do contrário, a participação em coligação partidária do Presidente da República contribuem negativamente para a melhoria do IFGF^{rp}, indicando que à medida que elas diminuem, o IFGF^{rp} é ampliado – o que pode apontar que existe um efeito oposto entre a formação de coligação com o chefe do Poder Executivo federal e a arrecadação de receitas próprias no Município, pois, a formação de coligação partidária tende a permitir mais captação de recurso públicos pelos Municípios

do Governo Federal via transferências de receitas aos Municípios, acabando por atrofiar a capacidade de arrecadação de receitas próprias.

4.3. Índice FIRJAN de Gestão Fiscal Gastos com Pessoal – IFGF^{SP}

Os gastos com pessoal representam a maior participação na despesa total de um Município. Neste sentido, tal indicador busca medir o grau de rigidez do orçamento, ou seja, o espaço de manobra da Prefeitura para a execução das demais Políticas Públicas, em especial, aquela relacionada aos investimentos.

Sob tal viés, a análise dos resultados estatísticos busca inferências em relação à influência das variáveis explicativas no IFGF^{SP}, situando-a como variável dependente. Logo, os resultados (vide Tabela 13) indicam que foram estatisticamente significativas a participação em CPI, o gênero (*dgene*) e se o prefeito foi reeleito (*dreel*) e a população relativa (*pop*), sendo possível inferir que elas contribuem positivamente para a melhoria do IFGF^{SP}.

Tais variáveis explicativas apresentaram sinal positivo, indicando que à medida que elas aumentam, também o IFGF^{SP} é melhorado, suscitando a existência de um efeito positivo destas na gestão fiscal dos gastos de pessoal do Município.

Assim, é possível inferir que: o Município que participa de CPI; cuja população é significativa; se o Prefeito foi reeleito; e, se o Prefeito for do sexo masculino, tende a influenciar significativamente a gestão dos gastos com pessoal do Município.

A fim de analisar a probabilidade intermediária, com base nos cálculos demonstrados anteriormente, a Tabela 14, preliminarmente, aponta que não existem Municípios que participem de consórcios que se encontrem em situação crítica quanto aos gastos com pessoal, o que pode ser explicado pelo limite estabelecido pela própria Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – Lei Complementar – LC n. 101, de 04 de maio de 2000 –, que estabelece aos Municípios um teto de gasto com pessoal de até 60% em relação à receita corrente líquida municipal (BRASIL, 2000) – o que, devido às sanções atreladas, não permite aos Municípios o alcance de níveis críticos ou temerários nos gastos com pessoal do Município.

No entanto, ainda pela Tabela 14, é possível observar pelos resultados que, caso o Município se encontre classificado na situação fiscal gestão em dificuldade no controle dos gastos com pessoal, provavelmente mudará para os níveis superiores ao participar de

CPI. O mesmo se dá caso o Município esteja na situação fiscal boa gestão, onde é possível observar que a participação em CPI amplia a probabilidade de o Município melhorar o nível da sua situação fiscal quanto à gestão fiscal do Município relacionada aos gastos com pessoal.

Quanto à situação gestão de excelência, pelo fato de o Município já se encontrar em tal situação, a participação em CPI o condiciona na situação fiscal em questão, pois, pelo resultado apresentado, a probabilidade de ele mudar para uma situação fiscal pior é negativa, ou seja, não se tem a possibilidade de o Município, ao participar de CPI, vir a piorar a sua situação fiscal atual.

O mesmo raciocínio pode ser obtido para o Município que se encontre na situação fiscal boa gestão ou mesmo a situação gestão em dificuldade, pois, a probabilidade de o Município ao participar de CPI piorar a sua situação fiscal, no primeiro caso, é negativa e, no segundo, inexistente.

Neste sentido, percebe-se que a participação em CPI influencia positivamente a melhoria da gestão fiscal dos Municípios no tocante aos gastos com pessoal, especialmente para aqueles situados nos níveis mais baixos da sua gestão fiscal, pois, a participação em CPI aumenta a probabilidade de o Município melhorar o nível do IFGF^{SP}, bem como não aumenta a probabilidade de haver piora de sua situação fiscal dos gastos com pessoal.

4.4 Índice FIRJAN de Gestão Fiscal Liquidez - IFGF^{li}

Os orçamentos municipais tem estado cada vez mais enrijecidos por meio de despesas obrigatórias. Neste sentido, muitos gestores têm buscado auxílio na postergação do pagamento de obrigações de curto prazo fazendo uso da inscrição de restos a pagar.

Na prática, o IFGF^{li} verifica se os Municípios têm recursos suficientes para arcar com as despesas que foram postergadas para o exercício financeiros seguinte.

Diante do exposto, a presente análise identifica quais variáveis explicam a melhora nos níveis do IFGF^{li}, ou seja, quais variáveis explicativas estão relacionadas a melhores disponibilidades financeiras para pagamento dos restos a pagar dos Municípios.

Neste íterim, os resultados indicam (vide Tabela 13) se: a participação em CPI (*dpcpi*); a geração de emprego e renda (*ifder*) e se o prefeito foi reeleito (*dreel*), contribuem positivamente para a melhoria do IFGF, além de serem estatisticamente significativas.

Tais variáveis explicativas apresentaram sinal positivo, indicando que à medida que elas aumentam, também o IFGF^{li} é ampliado; ou seja, tem-se um efeito positivo das variáveis na gestão fiscal dos recursos disponíveis para arcar com o pagamento das despesas que foram deixadas para serem custeadas no exercício financeiro seguinte.

Assim, é possível inferir que o Município que participa de CPI, que gera de emprego e renda e cujo prefeito foi reeleito, tende a influenciar positiva e significativamente a gestão da liquidez do Município.

A fim de calcular a probabilidade intermediária, a Tabela 14, por seus resultados, apresenta que, caso o Município se encontre classificado na situação fiscal gestão crítica apresenta uma probabilidade negativa de mudar para a situação fiscal gestão em dificuldade caso participe de CPI. Todavia, caso o Município se encontre em situação fiscal gestão crítica, provavelmente mudará para os dois níveis superiores boa gestão e gestão de excelência ao participar de CPI; ou seja, o Município ao participar de CPI estando na situação fiscal gestão crítica, provavelmente não melhorará para a situação fiscal gestão em dificuldade, mas poderá saltar para as duas situações fiscais superiores – boa gestão e gestão de excelência – na administração da liquidez municipal caso participem de CPI.

Caso o Município se encontre em uma situação gestão em dificuldade, é possível observar que a participação em CPI amplia a probabilidade de o Município melhorar o nível da sua situação fiscal quanto à gestão fiscal do Município relacionada à disponibilidade financeira. E que caso o Município participe de CPI, existe uma probabilidade negativa de ele cair na sua situação fiscal relacionada à liquidez.

Por outro lado, se o Município se encontrar na situação fiscal boa gestão, é possível observar que a participação em CPI amplia a probabilidade de o Município melhorar o nível da sua situação fiscal quanto à gestão fiscal do Município relacionada à disponibilidade financeira. E que, caso o Município participe de CPI, existe uma probabilidade negativa de ele cair na sua situação fiscal relacionada à liquidez.

Por fim, quanto à situação fiscal gestão de excelência, pelo fato de o Município já se encontrar nessa situação, a participação em CPI o situa na situação fiscal em questão, pois, pelo resultado apresentado, a probabilidade de ele mudar para uma situação fiscal pior é negativa, ou seja, não se tem a possibilidade de o Município, ao participar de CPI, vir a piorar a sua situação fiscal atual.

Neste sentido, percebe-se que a participação em CPI influencia positivamente a melhoria da gestão fiscal dos Municípios quanto à gestão da liquidez municipal, especialmente para aqueles que se encontrem nos níveis mais baixos da sua gestão fiscal, pois, a participação em CPI aumenta a probabilidade de o Município melhorar o nível do IFGF^{li}. E ainda, participar de CPI não aumenta a probabilidade de haver piora de sua situação fiscal dos gastos com pessoal.

4.5 Índice FIRJAN de Gestão Fiscal Investimentos - IFGFⁱⁿ

A realização de obras públicas é uma ação clássica da realização de investimentos pelas Prefeituras, que incrementa a produtividade municipal, além de ampliar o bem-estar da população. O relatório da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN sobre o IFGF (FIRJAN, 2017, p. 22) afirma que “os Municípios foram responsáveis por um terço de todo investimento público brasileiro no ano de 2016”.

No entanto, o engessamento do orçamento público municipal tem diminuído cada vez mais o espaço para a realização de investimentos públicos. Assim, a análise deste indicador tem significativa importância para a gestão fiscal, pois, ao mesmo tempo que algumas despesas devem estar sobre controles rígidos, outras, como, por exemplo, os investimentos públicos, devem ser estimulados e supervisionados, a fim de fomentar o desenvolvimento municipal.

Neste íterim, os resultados (vide Tabela 13) indicam que as variáveis: participação em CPI (*dpipi*); geração de emprego e renda (*ifder*); nível de escolaridade do Prefeito (*desco*); gênero do Prefeito (*dgene*); se o Prefeito foi reeleito (*dreel*); e, se o Prefeito participa da mesma coligação partidária do Governador, contribuem positivamente para a melhoria do IFGFⁱⁿ, além de serem estatisticamente significantes.

Tais variáveis explicativas apresentaram sinal positivo, indicando que à medida que elas aumentam, também o IFGFⁱⁿ é ampliado, pois existe um efeito positivo destas na gestão fiscal no tocante à realização de investimentos públicos.

Assim, é possível inferir que o Município que: participa de CPI; gera emprego e renda; com maiores níveis de escolaridade do Prefeito; cujo gênero do Prefeito for específico; cujo Prefeito foi reeleito; e, cujo o Prefeito participa da mesma coligação partidária do Governador do Estado, tende a influenciar de positiva e significativamente a gestão dos investimentos no Município.

Conforme realizado até o momento, faz-se necessário, portanto, calcular a probabilidade intermediária, além de verificar o sinal do coeficiente em um modelo *probit*.

Logo, pela Tabela 14, é possível observar pelos resultados que, caso o Município se encontre classificado na situação gestão crítica, provavelmente mudará para os níveis seguintes, ao participar de CPI. O mesmo se dá caso o Município esteja nas situações fiscais gestão em dificuldade e boa gestão, onde é possível observar que a participação em CPI amplia a probabilidade de o Município melhorar o nível de sua situação fiscal quanto à gestão fiscal dos investimentos públicos municipais.

Quanto à situação gestão de excelência, pelo fato de o Município já se encontrar em tal situação, a participação em CPI o situa na situação fiscal em questão, pois, pelo resultado apresentado, a probabilidade de ele mudar para uma situação fiscal pior é negativa, ou seja, não há a possibilidade de o Município, ao participar de CPI, vir a piorar a sua situação fiscal atual. O mesmo raciocínio pode ser obtido para as demais situações fiscais.

Neste sentido, é possível perceber que a participação em consórcios intermunicipais influencia positivamente a melhoria da gestão fiscal dos investimentos públicos nos Municípios, especialmente para aqueles que se encontrem nos níveis mais baixos da sua gestão fiscal, pois, a participação em CPI aumenta a probabilidade de o Município melhorar o nível do IFGFⁱⁿ. E ainda, participar de CPI não aumenta a probabilidade de haver piora de sua situação fiscal.

No entanto, é perceptível que caso o Município se encontre nas situações fiscais gestão crítica e gestão em dificuldade, mesmo participando de CPI, ele não logrará saltar para a situação fiscal gestão de excelência em relação aos investimentos públicos, pois, o sinal negativo representa uma probabilidade negativa – o que pode ser explicado pelo fato de que a gestão dos investimentos públicos possui um tempo natural de maturidade, impedindo a mudança brusca no *status* da sua situação fiscal.

4.6 Índice FIRJAN de Gestão Fiscal Custo da Dívida - IFGF_{cd}

O montante da dívida mensura a quantidade de recursos públicos que foram aplicados antecipadamente à própria arrecadação. Assim, diante da necessidade, a obtenção de empréstimos visa a realização de investimentos ou outras ações públicas que

não seriam possíveis diante dos patamares reais de arrecadação de receitas. Entretanto, a antecipação de receitas e a formação da dívida geram para o Município a obrigação com o pagamento dos juros e das amortizações do seu principal, gerando, por consequência, o custo da dívida.

Segundo o relatório da FIRJAN, a dívida com o Governo Federal não representa um grande problema para os Municípios, pois “3.935 Municípios sequer declararam possuir dívida consolidada líquida¹²” (FIRJAN, 2017, p. 24).

Neste ínterim, os resultados (vide Tabela 13) indicam que as variáveis: participação em CPI (*dpcpi*); densidade municipal (*densi*); nível de escolaridade (*desco*); e, quantidade relativa da população do Município (*popmd*), contribuem negativamente para a melhoria do IFGF^{cd}, além de serem estatisticamente significantes.

Tais variáveis explicativas apresentaram sinal negativo, indicando que à medida que elas diminuem, o IFGF^{cd} é ampliado, pois se tem um efeito contrário destas na gestão fiscal no tocante à gestão do custo da dívida.

Assim, é possível inferir que o Município, no que tange: a participação em CPI (*dpcpi*); a elevada densidade municipal (*densi*) e quantidade relativa da população do Município (*popmd*); e, cujo Prefeito possui elevado nível de escolaridade (*desco*), tende a influenciar de forma negativa a gestão do custo da dívida municipal – o que pode ser explicado pelo fato de que, como a necessidade de investimentos são ampliadas à medida que os Municípios crescem e se envolvem processos associativos, ou mesmo pela compreensão das necessidades sociais por parte dos prefeitos melhores qualificados, tem-se a necessidade de se antecipar recursos futuros para que sejam atendidas as demandas e necessidades sociais.

Por outro lado, os resultados também indicam que a variável participação na mesma coligação partidária do Governador do Estado contribui positivamente para a melhoria do IFGF^{cd}, além de ser estatisticamente significativa.

¹² Dívida pública consolidada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive, as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de ditames, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 05 de maio de 2000, e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 meses, tenham constado como receitas no orçamento (BRASIL, 2001).

Tal variável explicativa apresenta sinal positivo, indicando que à medida que ela aumenta, também o IFGF^{cd} é ampliado, pois existe um efeito positivo dessa variável na gestão fiscal no tocante ao custo da dívida.

Logo, é possível inferir que o Município que participa da mesma coligação partidária do Governador do Estado tende a influenciar positiva e significativamente a gestão do custo da dívida no Município.

Conforme realizado até o momento, faz-se necessário, portanto, calcular a probabilidade intermediária, além de verificar o sinal do coeficiente em um modelo *probit*.

Assim, pela Tabela 14, é possível observar, pelos resultados, que caso o Município se encontre classificado na situação gestão crítica, ao participar de CPI, provavelmente mudará as situações fiscais gestão em dificuldades ou boa gestão, mas não terá chances de alcançar a situação gestão de excelência. O mesmo se dá caso o Município esteja nas situações fiscais gestão em dificuldade e boa gestão, onde é possível observar que a participação em CPI amplia a probabilidade de o Município melhorar o nível da sua situação fiscal, porém, não alcançará a situação fiscal gestão de excelência.

Quanto à situação fiscal gestão de excelência, a participação em CPI aumenta a probabilidade de cair de sua situação fiscal atual para a situação fiscal inferior boa gestão. O mesmo raciocínio é empregado para as circunstâncias onde o Município se encontre nas seguintes situações fiscais: boa gestão e gestão em dificuldade.

Assim, é possível inferir que a participação em consórcios estimula a realização de investimentos públicos, pois, a antecipação de recursos públicos por meio do endividamento público é uma das opções possíveis. No entanto, tal fato acarreta em certo impacto na gestão fiscal do custo da dívida, uma vez que o pagamento da amortização do principal e dos juros da dívida impactam negativamente a gestão fiscal do Município.

5. Análise dos Resultados ante às Hipóteses

As hipóteses que admitem a existência de relação positiva e significativa entre grande parte das variáveis explicativas e o IFGF não foram integralmente rejeitadas. Tendo em vista que as hipóteses foram construídas a partir do IFGF^{ge}, as análises complementares dos componentes do IFGF realizadas nos itens precedentes não são suficientes para rejeição das Hbs e Hds.

Hb: sob a perspectiva de melhora do IFGF, a variável representativa da participação em CPI apresentou relação positiva significativa.

A participação em CPI pode estimular a melhoria na gestão fiscal do Município, inclusive, com a indicação de que a participação em CPI amplia a probabilidade de o Município estar em uma situação fiscal superior à que ele se encontra. Tais achados estão em consonância com trabalhos supramencionados.

Assim, tem-se as validações das hipóteses que se seguem:

Hda: o perfil pessoal do gestor público municipal apresentou relação positiva com os melhores resultados do IFGF.

Neste sentido, a escolaridade e o gênero do Prefeito, além de o fato de o chefe do Poder Executivo municipal ter sido reeleito, sugerem a existência de uma relação positiva entre o IFGF e o perfil pessoal do gestor. Logo, é possível inferir que quanto melhor o perfil do gestor, a gestão fiscal tende a ser melhor.

Hdb: também sob a ótica do IFGF, maiores resultados do mesmo índice estão positivamente associados a maiores resultados do IFDM-ER.

A geração de emprego e renda tende a promover melhoria na gestão fiscal municipal, indicando um efeito positivo de tal variável explicativa no IFGF.

Hdc: foi possível associar a maior densidade demográfica do Município a maiores resultados do IFGF.

As variáveis densidade populacional e população relativa contribuíram para a melhora do IFGF, em que pese a significância da densidade tenha sido apresentada a 10%.

Hda: parcialmente comprovada, uma vez que a variável participação em coligações com os partidos do Governador do Estado apresentou associação positiva com os melhores resultados do IFGF. No entanto, pelo fato de a variável participação em coligações com os partidos do Presidente da República não ter apresentado significância estatística, optamos por considera-la não comprovada em sua plenitude.

Diante do exposto, participar de coligação partidária do Governador do Estado tende a alcançar melhores posições no IFGF.

6. Considerações Finais

O presente capítulo teve como motivação prover evidências empíricas de como a participação em CPI influencia a melhora dos indicadores de gestão fiscal dos Municípios brasileiros. A busca de soluções que otimizem a implementação das Políticas Públicas tem estado na agenda pública mundial, e a formação de processos colaborativos e associativos se apresentam como alternativa sustentável também para a gestão fiscal dos entes municipais.

Neste sentido, o sistema fiscal federalista tem buscado otimizar a eficiência na alocação de recursos públicos por meio do fortalecimento das instâncias locais. Entretanto, o federalismo brasileiro tem se mostrado complexo quanto à gestão fiscal municipal, pois, ao tempo em que as entidades locais alcançaram maior autonomia política e gerencial desde a Carta Magna de 1988, as responsabilidades e os gastos públicos e sociais também foram incrementados provocando desequilíbrios nas contas públicas e, em algum grau, ineficiência na alocação de recursos.

Assim, uma das alternativas para a otimização da gestão pública foi a formação de novos arranjos institucionais que fomentassem a associação e colaboração públicas entre as municipalidades, com o intuito de gerar ganhos de escala e melhorar a gestão fiscal e social.

A Lei dos Consórcios Públicos – Lei n. 11.107, de 06 de abril de 2005 – impulsionou tal movimento a partir do ano de 2005, uma vez que a formação deste instrumento colaborativo obteve apoio de um novo arranjo institucional.

A literatura tem sinalizado a existência de estudos empíricos que asseveraram a influência positiva da participação em CPI na melhora dos indicadores de desenvolvimento humano (PEREIRA; MOREIRA; 2016). Todavia, hipóteses que relacionem a melhoria da gestão fiscal com a participação em CPI ainda não haviam sido testadas.

A literatura ainda identifica no perfil pessoal do gestor, nas articulações políticas vertical e horizontal, na geração de emprego e renda e no tamanho relativo dos

Municípios, variáveis que podem influenciar a gestão fiscal dos Municípios (AVELLANEDA, 2012; HAGEN; VABO, 2005; HENDRICK; 2004).

Neste sentido, o presente estudo buscou explicar a melhora no IFGF a partir do nível de escolaridade e do gênero do Prefeito; se o Prefeito havia sido reeleito; se o Município participava de consórcios intermunicipais; se o Prefeito participava de coligação partidária com o Governador do Estado ou com o Presidente da República; do nível de geração de emprego e renda municipal; e, do tamanho e da densidade populacional do Município.

Para tanto, estimou-se um painel *logit* ordenado para o período de 10 anos – 2006-2016 –, tendo como variável dependente o IFGF^{ge} e os seus componentes supramencionados, obtendo um total de 57.371 observações.

Os resultados se mostraram positivos, uma vez que o desempenho da gestão fiscal municipal foi influenciada pela participação em CPI.

Além disso, quando da análise da probabilidade de o Município avançar aos níveis superiores da gestão fiscal ao participar desse arranjo institucional, percebeu-se que, caso ele esteja vinculado a este tipo de associação pública, tem-se um incremento na probabilidade de ele alcançar melhores níveis do IFGF, ao mesmo tempo em que as chances de ele piorar de situação é negativa; ou seja, ao participar de CPI, no mínimo, não terá prejudicada a sua situação fiscal atual.

Assim, ao tempo que os consórcios públicos são considerados instrumentos que influenciam positivamente o desenvolvimento humano, pelos resultados empíricos aqui obtidos, infere-se que eles também sejam mecanismos que se apresentam como alternativa para garantia de sustentabilidade fiscal para as municipalidades.

Importante destacar que o tamanho relativo da população e a geração de emprego e renda pelo Município também apresentaram relação positiva com a gestão fiscal municipal, suscitando o impacto positivo na renda e do tamanho da população na sustentabilidade fiscal local. Assim, quanto maior for o Município, maior se mostrará a tendência do nível de sua gestão fiscal.

Quanto ao perfil do gestor público, os resultados demonstraram que a melhoria no perfil escolar do Prefeito, o fato de o Prefeito ser do sexo masculino, bem como ele ter sido reeleito, apresentam relação positiva com a melhora na gestão fiscal do Município. Logo, é possível inferir que mais anos de estudo do Prefeito e que o Prefeito ter sido

reeleito apresentaram impacto positivo nas contas públicas. O mesmo sendo percebido, caso o prefeito tenha sido do sexo masculino.

Neste íterim, quando da influência do processo de articulação política vertical na gestão fiscal do Município, identificou-se que a participação em coligação partidária com o Governo do Estado exerce uma influência positiva na gestão fiscal do Município, sendo que, devido à ausência de significância nas relações, não foi possível identificar na participação de coligação partidária com o Presidente da República.

Os resultados também foram positivos na análise do IFGF^{se} decomposto em suas cinco dimensões, quais sejam: 1) Arrecadação de receitas próprias; 2) Gastos com pessoal; 3) Liquidez do Município; 4) Montante de investimentos realizados; e, 5) Custo da dívida pública municipal.

Quanto à gestão fiscal da arrecadação de receitas próprias, os resultados demonstram que o volume das receitas arrecadadas é proporcional ao tamanho dos Municípios, pois quanto maior for a unidade municipal, maior foi a geração de emprego e renda e, portanto, melhor foi o nível do IFGF^{fp}. A mesma influência positiva foi percebida a partir da escolaridade do Prefeito. Assim, quanto maior o nível escolar do Prefeito, maior foi o nível de arrecadação. Observação importante foi obtida uma vez que, a participar da mesma coligação partidária do Presidente da República, apresentou influência negativa no nível da arrecadação de receitas próprias. Assim, é possível inferir que há uma inibição na arrecadação das receitas próprias quando o Prefeito e o Presidente da República possivelmente pelo fato de o Prefeito ter acesso a verbas federais transferidas.

Quanto à gestão dos gastos com pessoal, identificou-se influência positiva com a participação em CPI, o mesmo ocorrendo quando o Prefeito foi reeleito e se ele era do sexo masculino ou cuja população relativa fosse grande.

Identificou-se que a probabilidade de o Município melhorar o nível da gestão dos gastos com pessoal é ampliada quando ele participa dessa modalidade de associação pública, ao mesmo tempo que a probabilidade de o Município piorar a sua situação fiscal quanto à gestão de pessoal ao participar de CPI é negativa – demonstrando que a formação de arranjos institucionais associativos produz impacto positivo na gestão fiscal dos gastos de pessoal do Município.

Resultados similares foram encontrados quando da análise de quais variáveis influenciam a gestão fiscal dos investimentos dos Municípios. Apresentaram influência

positiva sobre o nível dos investimentos tanto a promoção de articulação política horizontal por meio dos CPI, como a articulação política horizontal, por meio da participação em coligação partidária do Governador do Estado. No mesmo sentido, o perfil do Prefeito; o nível de escolaridade, se era do sexo masculino ou se foi reeleito; e, apresentou influência positiva sobre o nível de investimentos municipais. A influência positiva no nível de investimentos também foi identificada pela ampliação do emprego e da renda do Município. Os Municípios que participam de CPI apresentaram maior probabilidade de alcançarem os maiores níveis de do IFGFⁱⁿ. No entanto, foi possível identificar que saltos entre as classes não são obtidos. Uma explicação possível pode ser obtida pelo fato de que a maturidade na gestão fiscal dos investimentos demanda um tempo maior para ser obtida, sendo necessário que o Município alcance um nível para ter acesso ao imediatamente superior.

Ressalte-se que a análise sobre o indicador de liquidez indicou que a articulação política horizontal por meio da participação em CPI influencia positivamente a formação de liquidez nos Municípios participantes. A mesma influência positiva foi obtida na situação em que o Prefeito tenha sido reeleito, bem como pela geração de emprego e renda pelo Município.

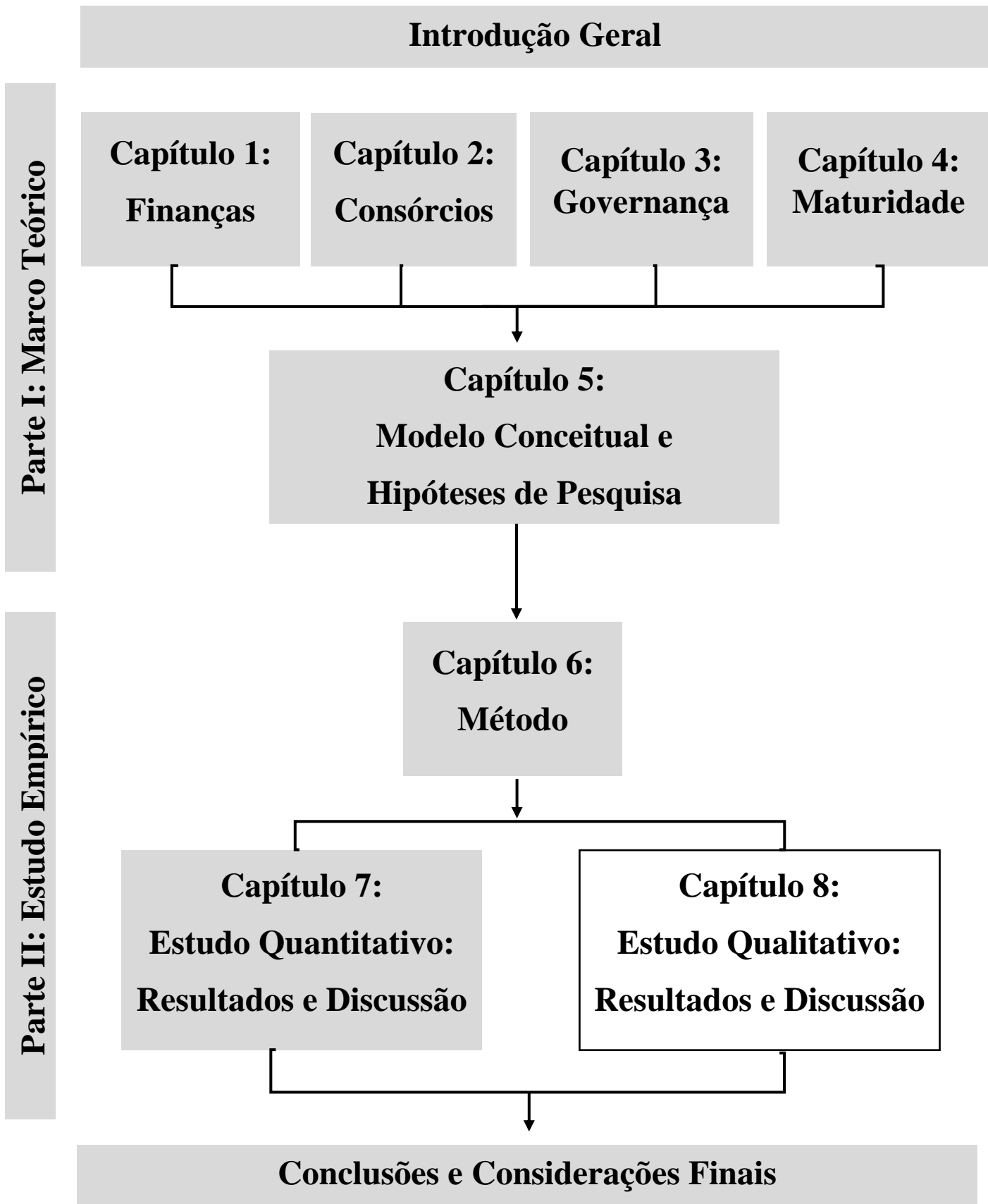
Os efeitos marginais apresentaram que participar de CPI amplia a probabilidade de o Município estar nos níveis superiores de liquidez financeira e, por consequência, na gestão dos restos a pagar. No mesmo sentido, a probabilidade de participar de tal modelo de associação pública piorar sua gestão da liquidez fiscal foi negativa, demonstrando que, ao participar de consórcios públicos, a situação fiscal do Município não piorará e que, no mínimo, permanecerá como está.

Na avaliação do custo da dívida municipal, o tamanho relativo da população do Município e a formação de articulação política vertical por meio da participação em coligação partidária exerceram influência positiva sobre o IFGF^{cd}. Diferentemente, a articulação política horizontal, por meio da participação em CPI, e o nível de escolaridade do Prefeito, exerceram influência negativa sobre o indicador. Assim, é possível inferir que participar de CPI e quanto maior for a escolaridade do Prefeito menor será o IFGF^{cd} – o que pode ser deduzido pelo fato de que, como a escolaridade influencia positivamente o nível dos investimentos públicos e, em sua maioria demandam grandes montantes de recursos financeiros, nem sempre disponíveis nos cofres dos Municípios, sendo

necessário, portanto, buscar recursos junto a terceiros para realização das demandas da sociedade.

Uma das limitações do presente estudo foi a adequação das bases de dados sobre os consórcios públicos. No entanto, espera-se que os resultados contribuam adicionando novas informações sobre este campo do conhecimento, que é carente de trabalhos aplicados ao Brasil.

Um questionamento mais geral pode ser objeto de futuros estudos: se os CPIs formam conglomerados cooperativos e colaborativos de Municípios com o objetivo de obterem ganhos de escala, sociais e fiscais, como um efeito inverso ao processo da descentralização federalista a entidades locais, qual seria o tamanho do município que otimizaria a gestão fiscal local? A resposta a esta pergunta pode ser chave para a identificação de um novo arranjo federativo que guie a gestão local à sustentabilidade fiscal e social.



CAPÍTULO 8 – ESTUDO QUALITATIVO: RESULTADO E DISCUSSÕES

1. Introdução

Neste capítulo são apresentados e discutidos os resultados obtidos com base na análise documental e percepção obtida pela entrevistas individuais semiestruturadas conduzidas com os servidores dos Tribunais de Contas regionais selecionados na amostra.

A análise foi efetuada a partir de diferentes instrumentos de coleta de dados. A pesquisa documental, realizada predominantemente no decorrer desenvolvimento do trabalho, foi obtida a partir de documentos administrativos, como, Leis Orgânicas, Regimentos Internos, Resoluções do Tribunal, Portarias, instruções normativas dados e informações disponibilizadas na internet.

Destaca-se que a base para a pesquisa documental esteve diretamente associada à transparência de cada Tribunal selecionado. Assim, quanto maior o grau de transparência do TC mais disponíveis estavam as informações.

Todavia, a título de mitigar a ausência de informações, foram solicitadas eletricamente, via e-mail, aos entrevistados aquilo que era necessário para robustecer a análise realizada.

Oportuno frisar que, em casos específicos, algumas informações solicitadas não foram encaminhadas até o fechamento da redação desta tese, fazendo com que o pesquisador inferisse que a informação seria inexistente ou estaria inacessível.

Consecutivamente, foi realizada a análise das entrevistas, sob o prisma das práticas de governança conforme o modelo conceitual escolhido a partir do Referencial Básico de Governança Pública do TCU.

2. As Cortes de Contas no Brasil

Atualmente o Brasil conta com 33 Tribunais de Contas, sendo 27 dos Estados, 3 dos municípios, 2 de municípios e 1 do Distrito Federal, além do Tribunal de Contas da

União. Conforme o princípio federativo pátrio, os Tribunais possuem competências e jurisdição próprias, sendo portanto independentes entre si (LINO; DE AQUINO, 2018).

Os Tribunais compõem um rede de controle sobre a administração pública, composta, também, pelos Poderes Legislativos, Ministérios Públicos, Tribunal do Poder Judiciário, bem como Controladoria Geral da União (SPECK, 2011).

As Cortes de Contas extraem as suas competências e atribuições a partir dos Art. 70 a 75 da Constituição Federal de 1988, que colocam o TCU e os TCs como órgãos técnicos que auxiliam o Poder Legislativo.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (BRASIL, 1988).

Está entre as suas atribuições, conforme Art. 71, está julgar as contas daqueles que são responsáveis por recursos e valores públicos da administração direta e indireta ou que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que venha provocar dano ao patrimônio público.

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; (BRASIL, 1988).

Além das atribuições estabelecidas pela carta magna, Leis Ordinárias e Complementares também tem estabelecido competências adicionais aos Tribunais de Contas. A mais importante tem sido a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF que incumbiu aos TCs, em seu Art. 59, a responsabilidade pela fiscalização do cumprimento de normas nela estabelecidas (BRASIL, 2000).

O art. 1, § 1º, da LRF estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a prevenção de riscos e correção de desvios que sejam capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se **previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas**, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no

que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000). (grifo meu).

Nesses termos, o Tribunal de Contas da União publicou o Referencial Básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública, cujo objetivo é o de reunir e organizar boas práticas de governança pública que, se bem observadas, podem incrementar o desempenho de órgãos e entidades públicas, além de se tornar um guia para as ações do próprio TCU na melhoria de sua governança interna.

Assim, além de ser utilizado no próprio TCU, ele também é aplicável a qualquer órgão ou entidade de qualquer esfera de governo, inclusive aos próprios Tribunais de Contas regionais.

3. Hipóteses Consideradas

A partir do objetivo proposto nesta tese, este capítulo se propõe a avaliar as Hipótese Secundária (Hs) 3, 4 e 5 (Hs3; Hs4 e Hs5), abaixo relacionadas, frente à percepção de maturidade da governança pública nos Tribunais de Contas Regionais.

Hs3 - Os Tribunais de Contas com jurisdição sobre os municípios consorciados com melhores desempenhos nos índices Firjan de Gestão Fiscal possuem processos sistematizados de governança pública.

Nesses termos, a literatura afirma que a governança deve visar a “[...] melhora da capacidade de gerenciamento econômico e de prestação de serviços sociais” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 116), ao “alcance de objetivos coletivos de uma sociedade” (PETERS, 2013, p. 128) e organizar as transações em múltiplas dimensões, de modo a manter um relacionamento duradouro da organização com seus *stakeholders* (SILVA et al., 2014).

Hs4 - Os Tribunais de Contas com jurisdição sobre os municípios consorciados com melhores desempenhos nos índices Firjan de Gestão Fiscal apresentam relevante grau de maturidade dos processos sistematizados de governança Pública com base no Referencial Básico de Governança Pública - RBGP do Tribunal de Contas da União.

Segundo Crosby (1979), o desenvolvimento de práticas de maturidade passa por etapas pré-definidas e universais, sendo que quanto maior o nível de maturidade organizacional, melhores resultados estariam relacionados à prática da gestão da qualidade.

Hs5 – Melhores resultados dos municípios nos índices Firjan de Gestão Fiscal estão positivamente associados a melhores graus de maturidade de governança pública dos Tribunais de Contas com jurisdição sobre os municípios consorciados.

Para Mark Bevir (2011), a busca por melhores resultados reflete uma mudança de paradigma no que tange a definição institucional de bom governo, que enfatiza divisões de responsabilidades, estabelecimento de processos eficientes, em termos de prestação de serviços, desempenho e resultados, com ênfase correlata na transparência (BEVIR, 2011).

4. Resultado da percepção de maturidade das práticas de governança pública nas Cortes de Contas

4.1 Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE SP

Em que pese o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE SP tenha sido instituído no ano de 1947 por meio do Decreto-Lei 16.690, a sua história teve início, muito antes, no ano de 1924. Entre as suas funções constavam acompanhar a execução orçamentária e o julgamento das contas dos responsáveis pela administração de bens e recursos públicos. Com o advento da Constituição Federal de 1988 – CF/88, os TC's alçaram status especial os adaptando ao modelo federal (BRASIL, 1988).

Atualmente, além das diretrizes básicas estabelecidas pela CF/88, o TCE SP é orientado pela Lei Complementar n.º 709, de 14 de janeiro de 1993, sua Lei Orgânica; e por seu regimento interno, aprovado pela Resolução TCE SP nº 04/2010.

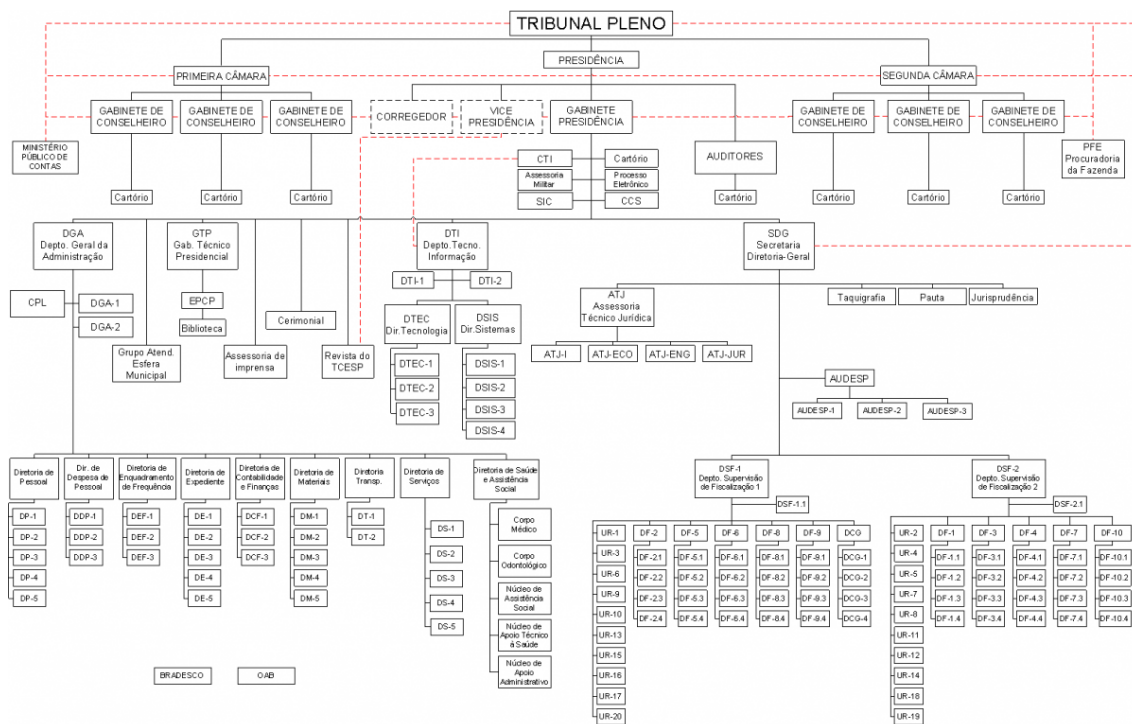
Segundo o art. 1.º da sua Lei Orgânica, o TCE SP possui a seguinte competência

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, órgão destinado à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e de seus Municípios, auxiliar do Poder Legislativo no controle externo, tem sua sede na cidade de São Paulo e jurisdição em todo o território estadual. (SÃO PAULO, 1993)

O TCE SP, conforme Figura 10, possui estrutura organizacional dividida nas seguintes grandes áreas: (i) o Tribunal, composto pelos conselheiros e auditores e conduzido por seu presidente, é dividido em câmaras, primeira e segunda, além de uma estrutura de corregedoria. Ele é considerado unidade político-técnica do Tribunal; (ii) corpo técnico, composto por diretorias e responsável pelo suporte técnico do Tribunal, a saber; Diretoria Geral de Administração, responsável pela gestão administrativa do órgão; Departamento de Tecnologia da Informação, cuja competência, entre outras, está no desenvolvimento e suporte em tecnologia da informação do Tribunal; a Diretoria Geral, cuja principal função está no suporte técnico ao desenvolvimento da atividade precípua do Tribunal, o controle externo, e o Gabinete Técnico da Presidência, ao qual estão subordinados a Biblioteca e Escola de Contas, responsável pelos processos de ensino do TCE SP.

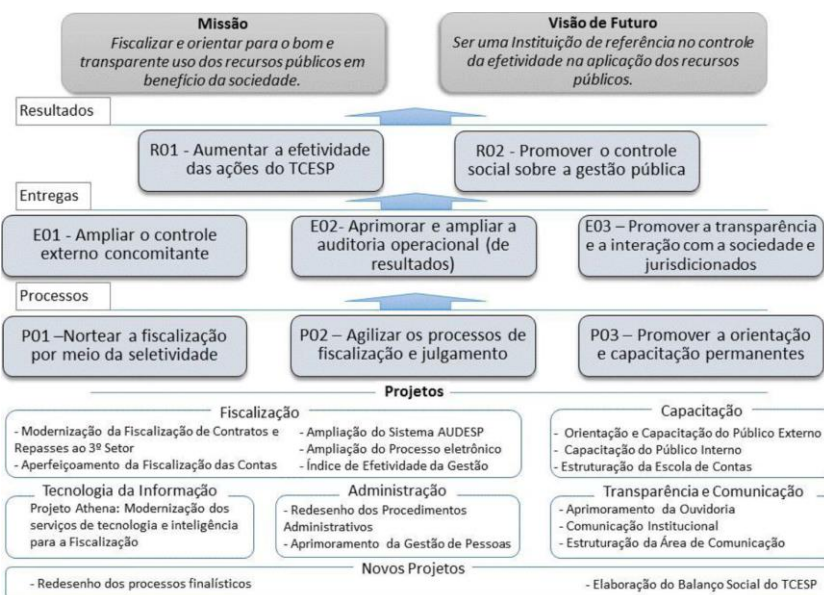
A Diretoria Geral está subdividida em dois departamentos de supervisão de fiscalização, que por sua vez são descentralizados em 10 diretorias de fiscalização. Ela possui dois órgãos auxiliares para o exercício da sua atividade precípua, a assessoria técnica jurídica e a divisão de auditoria eletrônica do Estado de São Paulo – AUDESP.

Figura 12: Estrutura Organizacional do TCE SP



O Tribunal possui planejamento estratégico aprovado para 2016 a 2020. Segundo o documento, cujo mapa estratégico se apresenta na Figura 11, a missão do órgão é “Fiscalizar e orientar para o bom e transparente uso dos recursos públicos em benefício da sociedade”. No mesmo sentido, apresenta como visão de futuro “Ser uma Instituição de referência no controle da efetividade na aplicação dos recursos públicos”.

Figura 13: Mapa estratégico TCE SP 2016 - 2020



Fonte: Plano estratégico TCE SP: 2016-2020

Nos próximos tópicos, serão apresentados aspectos da gestão do órgão em que podem ser analisadas práticas e ações formalizados do TCE SP que vão ao encontro da Governança Pública apresentada no RBGP do TCU (BRASIL, 2014).

Por fim, objetivando subsidiar a análise realizada, foram estudados documentos regulamentares, administrativos e gerenciais do TCE SP, disponibilizados em portal da internet ou solicitados por e-mail, descritos no Quadro 25, totalizando 513 páginas de informações pesquisadas, incluindo as páginas de transcrição da entrevista realizada.

Quadro 29: Documentos consultados do TCE SP

Nome	Referência	Descrição	Acessível	Qtde Páginas
Lei Orgânica	Lei Complementar n.º 709, de 14 de janeiro de 1993	Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado.	https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/lei-organicaregimento-interno/lei-organica-e-regimento-interno	50
Regimento Interno	RESOLUÇÃO Nº 04/2010 TC-A-020613/026/10	Aprova a revisão do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado.	https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/lei-organicaregimento-interno/lei-organica-e-regimento-interno	148
Prestação de Contas	INSTRUÇÕES Nº 02/2016 (TC-A-011476/026/16)	Subordinam-se a estas Instruções, de acordo com suas especificidades, e, no que couber, os seguintes Órgãos e Entidades Públicas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, das esferas Estadual e Municipal.	https://www.tce.sp.gov.br/instrucoes	164
Organograma	Organograma	Estabelece a estrutura organizacional do Tribunal.	https://www.tce.sp.gov.br/organograma	1
Histórico	Legislação Histórica Estadual	História descritiva do Tribunal	https://www.tce.sp.gov.br/historico	9
Plano Estratégico	Resolução TCE SP n.º 09/2015	Instituir o Plano Estratégico do Tribunal.	https://www.tce.sp.gov.br/gestao-estrategica	22
Escola de Contas	Escola Paulista de Contas Pública Presidente Washington Luís	Capacitar e aperfeiçoar aos servidores e gestores públicos,	http://www4.tce.sp.gov.br/epcp/	10
Ouvidoria	Resolução TCE SP n.º 03/2015	Institui a Ouvidoria do Tribunal	https://www4.tce.sp.gov.br/ouvidoria/	4
Ouvidoria	Ato GP TCE SP n.º 05/2015	Dispõe sobre a organização da Ouvidoria, instituída pela Resolução nº 03/2015.	https://www4.tce.sp.gov.br/ouvidoria/	3
Acesso à Informação	ATO GP Nº 06/2012	Cria o Serviço de Informação ao Cidadão - SIC no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e dá outras providências.	https://www4.tce.sp.gov.br/ouvidoria/	3
Acesso à Informação	Resolução.º 04/2012	Dispõe sobre acesso a informação de que trata a Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011,	https://www4.tce.sp.gov.br/ouvidoria/	3
Relatório de Atividades	Relatório de Atividades do TCE	Condensa as principais atividades desenvolvidas no âmbito desta Corte de Contas.	https://www4.tce.sp.gov.br/transparencia/relatorio-de-atividades	30
Transparência	Portal de Transparência	Disponibilizar informações sobre as atividades do TCE.	https://www4.tce.sp.gov.br/transparencia/	40
Parcerias	Convênios e Parcerias	Disponibilizar informações sobre os convênios e parcerias realizadas pelo Tribunal.	https://www4.tce.sp.gov.br/transparencia/convenios-parcerias	3
Entrevista	Transcrição de áudio	Transcrição de entrevista gravada	Disponível como autor.	23
Total				513

Fonte: Elaboração do Autor

4.1.1 Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Liderança

Em conformidade com o objetivo da pesquisa e com o modelo teórico concebido, procedeu-se a identificação da percepção pelos atores estratégicos do corpo técnico sobre as práticas de governança de liderança desenvolvidas, bem como a análise documental referente ao TC, apresentadas nesta seção.

O entrevistado (E1) narrou em diferentes momentos da entrevista as três dimensões objeto desta pesquisa, Liderança, Estratégia e Controle. Sendo, portanto, necessário sistematizar as suas respostas, no contexto da análise do conteúdo apresentado, para possibilitar a avaliação do nível de maturidade percebida em relação às práticas de governança.

Quanto às práticas relativas aos mecanismos de liderança, as dimensões (i) pessoas e competências; (ii) princípios e comportamentos; (iii) liderança organizacional e (iv) sistema de governança, foram analisadas.

4.1.1.1 Pessoas e Competências – L1

Segundo o seu portal, a Escola Paulista de Contas Públicas do TCE SP – EPCP possui o objetivo de capacitar e aperfeiçoar o seu corpo funcional. Em suas palavras a EPCP foi instituída para

capacitar e aperfeiçoar aos servidores e gestores públicos, prestar auxílio na realização dos concursos públicos, ministrar cursos, palestras, promover conferências, seminários, bem como outros eventos afins, além de desenvolver atividades de pesquisas, estudos, cursos de extensão e proporcionar cursos de especialização em nível de pós-graduação lato sensu (SÃO PAULO, 2018).

A EPCP possui calendário anual consolidado de eventos voltados para o alcance do seu objetivo principal como Semana Jurídica e o Ciclo de Capacitação do Pessoal da Fiscalização – CAPEFIS. A EPCP realizou, de janeiro a novembro de 2018, 110 eventos de treinamento ou capacitação, tanto do público externo quanto interno.

Nesse contexto, E1 afirmou que o principal ou o mais importante programa de capacitação do TCE SP é o CAPEFIS que acontece anualmente, normalmente nos meses de fevereiro e março de cada ano, para que em abril as ações de fiscalizações possam ser realizadas com informações renovadas. Um dos treinamentos mais demandados, conforme relatou E1, são os vinculados ao AUDESP. Destacou, ainda, que as demandas de capacitação são fornecidas pelas unidades técnicas, reativamente às necessidades identificadas. Em suas palavras, E1 afirma que o TCE poderia ter mais horas de treinamento, no entanto, ressaltou que a demanda das fiscalizações acaba por comprimir o tempo disponível para a capacitação. Conforme suas palavras, a atividade fiscalizatória é intensa

E1: Então a gente também sai e conversa com eles, eu acho que em linhas gerais é isso. Em São Paulo é assim, a gente não, eu vou te falar assim, é bom a capacitação? Eu acho que é razoável. Poderia ser melhor? Eu acho que poderia, a gente poderia ter mais horas de treinamento tal, mas assim que concorre com isso a demanda de serviço, o homem é um Tribunal que todo ano sai para fazer fiscalização. [...] Então é muito intensa atividade fiscalizatória do Tribunal.

E1 explicou que seleção de entrada no TCE é por concurso público. No entanto, um vez que tenham assumido as funções, os servidores são entrevistados informalmente pelos respectivos líderes que, após traçarem um perfil do servidor, o destinam para uma atividade.

E1: [...] Aí o diretor da região é que vai entrevistar o cara, vai saber qual que é a formação e tal, [...]

Sobre a formação do recém admitido, E1 afirmou, ainda, que após a entrevista de designação de local de trabalho, os servidores passam por um período não muito longo de formação, cujo foco está direcionado ao conhecimento da estrutura e da organização do Tribunal, sendo logo após destinados para a atuação de campo.

E1: E aí vai ter que ter um processo de formação, aqui dentro é feito isso pela escola de contas. Então o cara passa um período aqui conhecendo o Tribunal, o que é que é, os órgãos que acompanha o Tribunal, estrutura, o que é que o Tribunal faz, o que o Tribunal olha, para ele pelo menos ter uma noção da onde é que ele está entrando. E aí depois ele vai a campo cara, ele vai a campo, não fica muito tempo aprendendo não, até porque a urgência, a demanda.

Ao tratar do processo de avaliação e monitoramento do desempenho do corpo técnico, E1 declara que não existe um processo claramente definido para a sua realização. O que normalmente ocorre é que líder do servidor fica responsável por avaliar a qualidade do serviço realizado.

E1: Então um sistema, um processo claro assim não, isso fica também, vai ficar lá com o diretor, porque o diretor é que tem a função de estar avaliando a qualidade do serviço que o agente presta [...] Hoje a gente ainda não tem no Tribunal um sistema para medir por exemplo, produtividade dos agentes, a gente precisa avançar nisso entendeu? E aí eu acho que a gente só vai conseguir isso quando a gente tiver um processo, um sistema eletrônico de processos, de tarefas que a gente consiga desenhar todo esse fluxo, de todas as matérias que a gente avalia no Tribunal, quando é que começa, quando termina, aonde passa, por quem passa, o que é que tem que fazer ou deixar de fazer, mas monitorar eletronicamente, [...]

Nesse contexto a análise da maturidade das práticas de Liderança de governança relacionadas à Pessoas e Competências do TCE SP pode ser sintetizada conforme Quadro 30.

Quadro 30: Maturidade das práticas de liderança do TCE SP: Pessoas e Competências

Liderança	Pessoas e Competências		Práticas identificadas na análise	Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	L1				
Prática 1	Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração.		Não se aplica por outras razões	0,5	Inicial: inexpressivo
Prática 2	Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração.		Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 3	Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração.		Adota em menor parte	0,15	Inicial: iniciando
Prática 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.		Não se aplica por outras razões	0,5	Inicial: inexpressivo
Termos Relacionados	Gestão de Pessoas, Competência, Conhecimentos, Habilidades, Atitudes, Avaliação de Desempenho, Gestão do Desempenho.		Total L1	2,15	Intermediário

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E1.

4.1.1.2 Princípios e Comportamentos – L2

O art. 32 do Regimento Interno estabelece que a apuração dos desvios funcionais, bem como a coordenação de sindicância e processos administrativos, relacionados aos conselheiros, procurador-geral, membro do ministério público e de auditor que substitua conselheiro, será realizada por corregedor que tenha sido eleito dentre os conselheiro do Tribunal para um mandato de 1 ano.

Art. 32. Ao Corregedor compete presidir as Comissões de Sindicâncias e Processos Administrativos instaurados para apuração de desvios funcionais de Conselheiro, do Procurador-Geral e membro do Ministério Público e de Auditor (SÃO PAULO, 2010).

No tocante à apuração de desvios relacionados ao Quadros técnico de servidores, o art. 212 estabelece que compete ao Diretor-Geral do Tribunal instaurar sindicâncias e processos administrativos, ou mesmo, aplicar penalidades a servidores por atos praticados que violem as condutas esperadas.

Art. 212. Ao Secretário-Diretor Geral compete:

[...]

II – como Diretor Geral:

[...]

- l) instaurar sindicâncias ou processos administrativos em decorrência de atos praticados por servidores de sua área de competência;
- m) aplicar as penalidades de sua alçada (SÃO PAULO, 2010);

Destaca-se que a mesma atribuição foi estabelecida ao Diretor-Geral de Administração com alteração do Regimento Interno pela Resolução TCE SP 1/97.

Todavia, não há menção na Lei Orgânica, nem no Regimento interno do TCE, a respeito de código de conduta ou de ética.

Nesse sentido, E1 asseverou que o Tribunal não apresenta norma específica para o tratamento da conduta dos seus servidores. Sendo que os padrões são estabelecidos pelas normas do estatuto do servidor público e promovidas pelos respectivos líderes diretos.

E1: [...] eu desconheço que exista uma norma específica do Tribunal, o que rege o agente aqui é o estatuto funcionalismo público mesmo que é a norma geral. [...]

O mesmo entendimento foi apresentado por E1 em relação à gestão dos conflitos de interesse na realização das atividades pelos servidores do Tribunal. E1 afirmou que não tem conhecimento de processo sistematizado de gestão de conflito de interesses. Nesse sentido, destacou que, na realidade, os servidores que moram em determinada região não realizam fiscalizações ou auditorias na sua região de residência o que minimizaria os possíveis conflitos na representação do Tribunal. Em sua percepção, E1 desconhece alguma situação relacionada à gestão de conflitos.

E1: Olha eu acho que não viu, é difícil acontecer isso porque assim, por exemplo se eu estou na regional de Sorocaba, essa regional de Sorocaba, a gente tem uma reunião na de Sorocaba, lá o R9, está lá em Sorocaba, o pessoal da Regional mora por ali, mora em Sorocaba, mas ela não fiscaliza Sorocaba entendeu?

[...] também desconheço algum problema, alguma coisa relacionada à gestão de conflito assim entendeu?

E1 ainda destacou que durante o tempo que atua no Tribunal só ficou sabendo de uma situação em que um servidor foi sancionado com a exclusão devido à conflito de interesse.

E1: [...] eu nunca fiquei sabendo assim de, fiquei sabendo de um caso e, de um agente que saiu do Tribunal, [...]

Nesse contexto a análise da maturidade das práticas de Liderança de governança relacionadas a Princípios e Comportamentos do TCE SP pode ser sintetizada conforme Quadro 31. No entanto, vale destacar que, em que pese o TCE SP não apresente código de conduta ou mecanismos de controle que evitem conflitos de interesse, a existência de corregedoria que atuem junto aos agentes políticos-técnicos do Tribunal, associado ao controle hierárquico executado pela Diretoria-Geral de Administração sobre o Quadro

técnico do órgão, permitem inferir sobre a existência de mecanismos para formatar os padrões de comportamento baseados em valores e princípios constitucionais, legais e organizacionais.

Quadro 31: Maturidade das práticas de liderança do TCE SP: Princípios e Comportamentos

Liderança	Princípios e Comportamentos		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	L2	Práticas identificadas na análise		
Prática 1	Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração.	Adota em menor parte	0,15	Inicial: iniciando
Prática 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.	Adota em menor parte	0,15	Inicial: iniciando
Prática 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.	Adota parcialmente	0,5	Intermediário
Termos Relacionados	Princípios de Conduta, Ética.	Total L2	0,8	Inicial: iniciando

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E1.

4.1.1.3 Liderança Organizacional – L3

O Referencial básico de Governança do TCU estabelece que o formato da liderança organizacional advém da aplicação dos princípios administrativos de coordenação de atividades em prol de resultados, delegação de competências e do modelo de (governança) controle interno de suas atividades adotado. Assim, pelas práticas de liderança a estrutura organizacional estabelece a necessidade do compartilhar do poder com instancias abaixo, no entanto, como a responsabilidade permanece com a alta administração, deve haver mecanismos de controle interno ou, ainda, de governança.

O art. 1.º do Regimento Interno do TCE SP estabelece que são órgãos da administração superior do Tribunal a presidência, a vice-presidência e corregedoria, sendo que a secretaria-diretoria geral, departamento geral de administração e o departamento de tecnologia da informação são responsáveis pela direção, supervisão e controle do Quadro técnico do Tribunal (SÃO PAULO, 2010).

O art. 26 do Regimento Interno estabelece que o seu presidente exerce a direção e o poder de polícia do Tribunal e de seus serviços (SÃO PAULO, 2010).

No mesmo sentido, o Diretor geral do TCE SP possui dentre as atribuições fiscalizar e coordenar os serviços técnicos do Tribunal, delegar e avocar as atribuições dos servidores do Tribunal sob sua responsabilidade. O mesmo acontece com o Diretor-

Geral da Administração que exerce a fiscalização e coordenação superior dos serviços administrativos do TCE (SÃO PAULO, 2010).

Importa destacar que o Regimento Interno do TCE SP estabelece mecanismos de coordenação de atividades e delegações de competências, no entanto, não foi identificada, além da corregedoria do Tribunal e do competências regimentais próprias que, tanto o Diretor-Geral da Administração, quanto o Diretor-Geral exercem, estrutura responsável pelo controle interno nos moldes estabelecidos pelo RBGP/TCU.

Nesse sentido, E1 quando questionado sobre a existência de processo sistematizado relacionado à gestão de risco ou controle sobre as atividades desempenhadas pelo Quadro técnico do Tribunal destaca que essa atividade é executada pelo líder do servidor sem uma sistematização específica.

E1: É não, isso vai também lá com o cara que tá na ponta que é o chefe dele, que é o diretor dele, é esse cara que vai ter que ter esse cuidado de ver o que o cara é [...] A chefia, a diretoria, porque o Tribunal, o processo nasce lá na fiscalização, tem toda a instrução, passa pela chefia, passa pela diretoria e vem para os órgãos técnicos da casa, que é a secretaria e diretoria-geral, gabinete de conselheiros, que assessoria técnica jurídica. [...] Então é nessas etapas aí que vai surgindo esse controle assim, mas uma coisa sistematizada mesmo ainda não.

Nesse contexto a análise da maturidade das práticas de Liderança relacionadas a Liderança Organizacional do TCE SP pode ser sintetizada conforme Quadro 32. Referenda-se o resultado abaixo, especialmente em relação às práticas 2, 4 e 5, pois o RBGP estabelece como pressuposto para a sua realização a implantação de sistema de controle interno. Portanto a análise permitiu a percepção de atividades de controle interno estão distribuídas na estrutura organizacional e não a partir de um sistema estruturado.

Quadro 32: Maturidade das práticas de liderança do TCE SP: Liderança Organizacional

Liderança	Liderança Organizacional		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	L3	Práticas identificadas na análise		
Prática 1	Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 2	Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos.	Adota em menor parte	1	Incial: iniciando
Prática 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.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 4	Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno.	Adota em menor parte	0,15	Incial: iniciando
Prática 5	Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências.	Adota em menor parte	0,15	Incial: iniciando
Termos Relacionados	-----	Total L3	3,3	Intermediário

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E1.

4.1.1.4 Sistemas de Governança – L4

A existência de um sistema de governança pressupõe a forma como os diversos stakeholders da organização se organizam, interagem e atuam para consolidar as suas estruturas de governança (BRASIL, 2014).

Como o objetivo deste trabalho busca analisar o vínculo da estrutura de governança do Tribunal em relação aos CPI, buscar-se-á analisar a relação do TCE com os CPI sob sua jurisdição.

Assim, a Lei Orgânica do TCE estabelece, em seus artigos 1.º e 2.º, a competência para a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e de seus Municípios. Destacando ainda a sua responsabilidade por apreciar o julgar, respectivamente, as contas da administração municipal, bem como de todos que faça a gestão ou administrem bens ou recursos públicos municipais.

Artigo 2º - Ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei, compete:

[...]

II apreciar e emitir parecer sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios, excetuada a do Município de São Paulo;

III julgar, no âmbito do Estado e dos Municípios, as contas dos gestores e demais responsáveis por bens e valores públicos da administração direta e autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário (SÃO PAULO, 1993);

Especificamente, em relação aos consórcios públicos, o regimento interno estabelece que o Conselheiro do TCE SP possui a responsabilidade de apreciar os atos de admissão de pessoal dos consórcios públicos.

Art. 50. Compete ao Conselheiro como Julgador Singular:

[...]

VIII - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações e consórcios instituídos ou mantidos pelo Poder Público, no âmbito do Estado e dos Municípios excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão (SÃO PAULO, 2000);

Segundo E1, o TCE SP não possui uma estrutura organizacional específica para atuação junto aos CPI. Isso se justifica pelo fato de o TCE apresentar dentre os seus jurisdicionados 644 municípios além de, aproximadamente, 4.000 órgãos ou entidades públicas.

Assim, E1 afirmou que a grandiosidade e a diversidade do estado são fatores que demandaram uma forte capilarização da ação do TCE por meio de 20 unidades que atuam diretamente com os municípios de sua região, além de 8 diretorias, na capital do estado, que operam especificamente com municípios em todas as áreas temáticas que envolvam a gestão das municipalidades, entre elas os consórcios.

Dessa forma, como os consórcios são vinculados aos municípios, são submetidos à fiscalização do TCE tanto os município quanto o consórcio público ao qual o município está associado:

E1: A gente não tem, o Tribunal não é setorizado nesse aspecto, tem tribunais que trabalham: “ah já tem um time lá, eu só trabalho com área estadual e empresas”, “ah eu só trabalho com área Estadual e administração direta” ou não, “só trabalho com área municipal”, não aqui em São Paulo o pessoal tem que ser eclético.

A fim de orientar a atuação do corpo técnico do Tribunal, foi editada a Instrução n.º 2/2016 subordinando, em seu art. 1º, os consórcios públicos a regras específicas para prestação de contas, verbis:

Art. 1º - Subordinam-se a estas Instruções, de acordo com suas especificidades, e, no que couber, os seguintes Órgãos e Entidades Públicas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, das esferas Estadual e Municipal: [...]; os consórcios intermunicipais e os consórcios públicos (lei federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005) (SÃO PAULO, 2016).

No entanto, observa-se que não existe uma estrutura organizacional específica para atuar junto aos CPI, uma vez que, conforme apresentado por E1, a atuação do TCE

nesse segmento foi diluída em suas regionais devido à necessidade de capilaridade regional.

Em relação às decisões críticas que demandam que a segregação de funções estejam identificadas e as funções a elas relacionadas estejam estabelecidas, de modo que o poder para tais decisões não fique concentrado em uma única instância, foi possível perceber a distribuição de competências estabelecidas na Lei Orgânica, no Regimento Interno, e nas Resoluções do TCE SP.

Nesse sentido E1 afirma que o processo de fiscalização tem início nas instâncias técnicas que, após o trâmite interno por meio da Diretoria-Geral, é submetido a nova análise do conselheiro-relator que, consecutivamente, o submete novamente à avaliação de um colegiado, Tribunal ou câmara.

E1: Ah ele é distribuído né cara, porque assim a fiscalização nossa ela tem competência só de ir lá e se instruir, eu acho que isso é o diferencial do Tribunal não é, fiscalização não pode ir lá e punir como um Agente Fiscal [...] ele instrui, aí ele vai submeter isso ao conselheiro-relator, o conselheiro-relator vai lá da vista ao órgão jurisdicionado, o órgão jurisdicionado vai reagir em cima daquilo que o agente falou, aí ele manda essas duas peças para secretaria diretoria-geral ou para assessoria técnica jurídica. Então é muita gente falando para depois ele opinar sobre um parecer dele favorável. [...] Não é concentrado.

Assim, a análise da maturidade das práticas de Liderança relacionadas a Sistemas de Governança do TCE SP pode ser sintetizada conforme Quadro 33.

Quadro 33: Maturidade das práticas de liderança do TCE SP: Sistema de Governança

Liderança	Sistema de Governança		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	L4	Práticas identificadas na análise		
Prática 1	Estabelecer as instâncias internas de governança da organização.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 2	Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 3	Estabelecer o sistema de governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Termos Relacionados	Balanceamento de poder e autoridade, Papéis e responsabilidades das instâncias de governança.	Total L4	3	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E1.

4.1.2 Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Estratégia

A definição de estratégias organizacionais possui o condão de otimizar os resultados além de permitir o alinhamento das expectativas dos stakeholders (BRASIL, 2014).

Assim, a análise do mecanismo estratégia buscou inferência à partir da análise do conteúdo apresentado, inclusive a do entrevistado E1 ao narrar a sua percepção quando da entrevista.

Assim, em relação às práticas relativas aos mecanismos estratégia, as dimensões (i) Relacionamento com partes interessadas; (ii) estratégia organizacional e (iii) Alinhamento Transorganizacional, foram analisadas.

4.1.2.1 Relacionamento com Partes Interessadas – E1

Para alinhar as expectativas, é importante ouvir as partes interessadas internas e, especialmente, as externas para conhecer as suas necessidades e demandas de forma que o produto da organização esteja convirja às respectivas expectativas.

Uma das formas de se assegurar esse relacionamento é estabelecendo diferentes canais de comunicação, além de assegurar a sua efetividade. Ou seja, além de formar é subsidiar de meios necessários para a adequada implementação.

Nesse sentido, o TCE SP disponibiliza um serviço de ouvidoria cujo principal objetivo é facilitar a comunicação do cidadão de forma que haja aperfeiçoamento dos serviços prestados por aquela corte à sociedade. Por esse canal, é assegurado ao cidadão o direito de apresentar representações, denúncias, solicitações, informações, reclamações e sugestões, apontar disfunções ou, ainda, arrazoar e sugerir modificações no que concerne aos serviços públicos prestados pelo Tribunal, inclusive por meio da mídia What's up® .

Além do serviço de ouvidoria, o portal apresenta um canal de FALE CONOSCO por meio do qual é possível reclamar, sugerir e elogiar as atividades do Tribunal. Por este portal ainda é possível identificar a existência de uma coordenadoria para o atendimento especializado à imprensa (mídias) cujo denominação é Coordenadoria de Comunicação Social (CCS). No organograma organizacional, a CCS está subordinada diretamente ao Gabinete da presidência do Tribunal. Em que pese as atividades tenham como foco principal o atendimento eletrônico, o atendimento presencial também é realizado.

Pelo portal da ouvidoria na internet¹³ ainda são obtidos relatórios das atividades da ouvidoria e do serviço de informação ao cidadão – SIC, sendo o último publicado no ano de 2016.

Em termos institucionais, as Resoluções TCE SP 02/2012 e 03/2015 regulamentam a Lei Federal 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), sendo que a última trata da instituição da ouvidoria.

Complementarmente, dois atos do Gabinete da Presidência foram publicados. O primeiro, Ato GP n.º 06/2012, que criou o serviço de informação ao cidadão – SIC e o Ato GP n.º 05/2015 que organiza administrativamente a o Tribunal.

Além de definir as diretrizes para estimular a participação social na governança da organização, o TCE SP tem fomentado a participação da sociedade por meio de ações de capacitação cujos eventos, destinados exclusivamente ao público externo, são chamados de Conheça o TCE SP, além de outras modalidades de capacitação.

Segundo E1 uma boa expressão do relacionamentos com as partes interessadas é a realização de eventos denominados Ciclos de Debates com os Agentes Políticos em que são apresentados detalhadamente assuntos relacionados à atividade do Tribunal.

E1: O Tribunal também além dessa fiscalização presente, ele também realiza, assim tem uma ação muito forte pedagógica né. Então por exemplo a gente tem aqui em São Paulo um ciclo de debates com agentes políticos, esse ano foram, vão ser 11 eventos não é, eu acho que já deve estar no 8º evento. E aí o Tribunal reúne todos os agentes políticos, e aí bota lá no auditório, e aí esmiúça assuntos relevantes para aquele exercício que a fiscalização mapeou, que são mais sensíveis, e tal que merece uma atenção melhor para estar orientando o agente público. Eu acho que isso é muito relevante.

Uma forma de otimizar a relação com as partes interessadas é balancear a relação com elas de forma que não se dê prioridade ou atenção em demasia para uma das partes em prejuízo de outra. Assim, é necessário estabelecer critérios transparentes e rastreáveis de priorização e balanceamento no atendimento das partes interessadas (BRASIL, 2014).

Nesse sentido, não identificamos nas regras institucionalizadas pelo TCE SP informações que estabeleçam prioridades a fim de evitar o atendimento de uma parte em prejuízo de outras.

¹³ <https://www4.tce.sp.gov.br/ouvidoria/>, Acesso em 12.12.2018.

Assim, a análise da maturidade das práticas de Estratégia pertinentes ao Relacionamento com as Partes Relacionadas do TCE SP pode ser sintetizada conforme Quadro 34.

Quadro 34: Maturidade das práticas de Estratégia do TCE SP: Relacionamento com Partes Interessadas

Estratégia	Relacionamento com Partes Interessadas		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	EI	Práticas identificadas na análise		
Prática 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.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 2	Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 3	Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 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.	Não adota	0	Inicial: Inexpressivo
Termos Relacionados	Partes interessadas (stakeholders), Efetividade, Equilíbrio, Relacionamento.	Total EI	3	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E1.

4.1.2.2 Estratégia Organizacional – E2

As organizações públicas são demandadas pela sociedade a otimizarem os seus resultados. Para isso se torna importante estabelecer de forma clara os objetivos, as metas, as estratégias, além de estabelecer as ferramentas adequadas para alcançá-las. Assim, estabelecer uma visão de futuro a partir de uma missão organizacional estão relacionados diretamente ao fomento estratégico da organização (BRASIL, 2014).

A Resolução TCE SP n.º 09/2015 estabeleceu o Plano Estratégico Institucional do Tribunal para os anos de 2016 a 2020. Este documento define o modelo de gestão estratégica ao explicitar os as etapas e processos necessários para formulação, desdobramento e monitoramento da gestão estratégica do TCE SP. Destaca-se que primeiro planejamento estratégico do TCE SP foi realizado para os anos 2011 a 2015, sendo que a Resolução 09/2015 realiza a primeira revisão do planejamento original¹⁴.

O planejamento estratégico do Tribunal utiliza como modelo metodológico as técnicas de Planejamento Institucional, *Balanced Scorecard* e Cadeia de Resultados da organização. A etapa de planejamento ocorreu ao longo de 6 meses, de julho a dezembro

¹⁴ <https://www.tce.sp.gov.br/gestao-estrategica>, acesso em 12.03.2018.

de 2015. Sendo a proposta final debatida no Comitê Estratégico e aprovada pela Presidência do Tribunal.

O plano estratégico do TCE apresenta a Missão do órgão como a de “Fiscalizar e orientar para o bom e transparente uso dos recursos públicos em benefício da sociedade” e como Visão de Futuro, “Ser uma Instituição de referência no controle da efetividade na aplicação dos recursos públicos”.

São apresentadas quatro diretrizes estratégicas:

- Ampliação da auditoria de resultados e da concomitância;
- A seletividade e a agilização dos processos (ponta-a-ponta) são elementos essenciais para essa ampliação;
- Transparência, comunicação e orientação aos jurisdicionados são essenciais para aumentar a efetividade e o reconhecimento do Tribunal;
- Do ponto de vista interno, ressalta-se a importância da gestão de pessoas e do aprimoramento dos processos internos.

Os objetivos estratégicos do TCE são apresentados no mapa correspondente (Figura 6) e são agrupados sob três perspectivas, a saber: (i) Resultados; (ii) Entregas; e (iii) processos. Os objetivos estratégicos apresentam indicadores e metas de desempenho.

A título de exemplo sob a perspectiva das entregas a Figura 12 apresenta o detalhamento dos objetivos estratégicos da perspectiva das entregas para o TCE SP entre os anos 2016 a 2020.

Figura 14: Detalhamento dos objetivos estratégicos da Perspectiva das Entregas do TCE SP

Objetivo Estratégico	Descrição	Indicadores	Meta Final	Meta 2016
E01 - Ampliar o controle externo concomitante	Acompanhamento tempestivo dos atos relacionados à execução orçamentária, financeira e patrimonial	Quantidade de Prefeituras abrangidas	644	200
		Contas do Governador e Secretarias	1G+3U+25S	1G+3U+5S*
E02 - Aprimorar e ampliar a auditoria operacional (de resultados)	Acompanhamento tempestivo da execução dos programas e dos resultados atingidos	Quantidade de programas no Estado	50/ano	10/ano
		Quantidade de programas por Prefeituras	1288	400
E03 - Promover a transparência e a interação com a sociedade e jurisdicionados	Divulgação adequada nos canais de comunicação para o fortalecimento da imagem institucional.	Índice de solicitações atendidas na Ouvidoria	100%	100%
		Índice de satisfação do público externo e interno com as ações de comunicação e transparência	90% de avaliações positivas	75% de avaliações positivas

* G- Contas Governador; U- Contas Universidades; S- Contas Secretarias

Em relação à transparência o planejamento estratégico do TCE SP três projetos que procuram aprimorar o relacionamento do TCE com a imprensa e a sociedade (Figura 13).

Figura 15: Projetos da Transparência e Comunicação do TCE SP

Projeto	Entregas	Componentes	Meta 2016
Aprimoramento da Ouvidoria	Aprimoramento da estrutura e serviços da Ouvidoria.	Criação de um sistema informatizado	Sistema pronto em fevereiro/2016
		Elaboração de relatórios trimestrais e anuais das atividades da Ouvidoria	4 relatórios trimestrais e 1 consolidado do ano
		Aprimoramento da estrutura da Ouvidoria	Proposta de estrutura aprovada até julho/2016
Plano de Comunicação Institucional	Elaboração e implantação de Plano de Comunicação Institucional.	Padronização dos procedimentos de assessoria de imprensa	03/2016
		Elaboração e divulgação de manual de identidade e comunicação visual	06/2016
		Adequação dos meios de comunicação impressos, sonoros, audiovisuais e hipermídias	09/2016
Estruturação da Área de Comunicação	Adequação da estrutura e funcionamento da Área de Comunicação	Adequação do quadro funcional com o redesenho do organograma das áreas de comunicação.	Proposta aprovada até 03/2016
		Criação dos Comitês de Comunicação Social e Gerenciamento de Crise.	03/2016

Fonte: Res. TCE SP n.º 09/2015 - Plano Estratégico Institucional – 2016/2020

Sob a perspectiva de monitoramento do planejamento estratégico, o plano institucional, em que pese, apresente as atribuições dos diversos atores envolvidos no processo de implementação estratégica, carece de clareza na definição de como as diretrizes e ações serão monitoradas e avaliadas. Ele dispõe na 5.ª seção do plano que essas ações serão executadas pelo Comitê Estratégico, pelo Núcleo de Gestão Estratégica e pelos responsáveis pelos projetos, seus coordenadores e respectivos dirigentes dos componentes.

Todavia, no portal da internet do Tribunal que trata da gestão estratégica¹⁵, é disponibilizada apresentação de seminário de prestação de contas de avaliação e monitoramento da implementação no ano de 2016 do planejamento realizado.

Ao ser questionado sobre a gestão estratégica do Tribunal, E1 destaca que, além do envolvimento de todos, o planejamento estratégico do Tribunal busca estimulá-lo a ser

¹⁵ <https://www.tce.sp.gov.br/gestao-estrategica>, acesso em 12.12.2018.

um órgão de referência na prestação do serviço com qualidade buscando gerar valor para a sociedade.

E1: Então o Tribunal ele tem um comitê de gestão estratégica. E aí esse plano é renovado, se eu não me engano de 4 em 4 anos, o último começou agora, se eu não me engano em 2016 viu Alex, e nesse plano estratégico foi definido como visão do Tribunal ser uma instituição de referência na aferição, na verificação da qualidade do serviço público. E aí função disso surgiram esse o IEGM, surgiu o IEGE que é Índice de Efetividade Gestão Estadual [...], então nessa, pautados por essa visão a gente vem, o Tribunal vem atuando forte nesse sentido né, de sair dessa fiscalização meramente formal, dessa conformidade legal e tal, e partir também para uma verificação do impacto que é ação pública não é, que o gestor público tem causado realmente na população né. Eu acho que isso é um ganho né do Tribunal, mas assim todas essas ações estruturantes assim, de longo prazo do Tribunal, de médio prazo, por que é para 4 anos, isso tudo é definido num comitê de gestão estratégica, geralmente o comitê ele é dirigido por um conselheiro. Esse ano se eu não me engano é o doutor Roque Citadini, que é o vice-presidente e o ano que vem ele se torna presidente do Tribunal. Então é sempre assim o vice-presidente assume o comitê.

Sobre a gestão do planejamento estratégico, E1 afirma que o comprometimento da alta administração, como principal stakeholder (parte interessada) do Tribunal possui influência significativa no resultado da implementação do planejamento.

E1: Então é uma decisão de toda a cúpula do Tribunal, então a gente não tem assim, problema de solução de continuidade, entra um conselheiro e ele está no meio do plano estratégico. E aí ele: “ah eu quero mudar” entendeu, assim o máximo que você faz é correção de meta.

Sobre o monitoramento da gestão estratégica, E1 assevera que existe uma ferramenta de Tecnologia da Informação que serve para periodicamente alimentar e acompanhar o andamento da execução estratégica, de forma a permitir o verificar a evolução da meta.

E1: Aí sim a gente tem uma ferramenta, eu vou ficar te devendo o nome dela, depois eu posso até perguntar, o meu funcionário aqui deve saber, a gente tem periodicamente estar atualizando isso. Então esses projetos todos que são definidos no planejamento estratégico, são inseridos nessa ferramenta. E aí a gente periodicamente tem que estar atualizando essa ferramenta para mostrar o comportamento ou acompanhamento, tá acompanhando a evolução da meta, daquilo que a gente definiu fazer, se tá acontecendo se não tá, como é que tá, se está atrasado, se não está entendeu, ele manda alerta se não tá, ele já te manda um alerta na tela, fala: “O seu projeto lá tá...” [...], essa parte de indicadores aí de qualidade e tal então eu tenho minhas metas lá. E aí periodicamente eu tenho que ficar dando olhada naquilo para ver.

E1 declarou ainda que tanto na formação do planejamento estratégico, quanto no monitoramento existe envolvimento de toda a organização, inclusive da regionais. No

entanto, ao ser questionado sobre o envolvimento de jurisdicionados, E1 afirmou que não existe envolvimento direto na gestão estratégica.

E1: Sim, a gente fica com reuniões periódicas aí para cada área tá se manifestando e para definir qual que é o rumo que o Tribunal vai seguir. [...] Sim, a gente faz periodicamente seminários com o comitê de gestão estratégica. Então a gente reúne e mostra o desenvolvimento daquilo que a gente fez o que é que aconteceu, o que é que não vai acontecer, se não vai acontecer porque é que não vai acontecer. E aí no final do exercício, aí tem um seminário grande que aí a gente mostra todos os resultados que a gente alcançou naquele exercício. [...] Não jurisdicionados não, é interno mesmo.

Assim, a análise da maturidade das práticas de Estratégia pertinentes à estratégia organizacional do TCE SP pode ser sintetizada conforme Quadro 35.

Quadro 35: Maturidade das práticas de Estratégia do TCE SP: Estratégia Organizacional

Estratégia	Estratégia Organizacional		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	E2	Práticas identificadas na análise		
Prática 1	Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 2	Estabelecer a estratégia da organização.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 3	Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Termos Relacionados	Propósito da organização, Missão, Visão de futuro, Objetivos estratégicos, Planejamento, Gestão estratégica, Política, Avaliação.	Total E2	3	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E1.

43.1.2.3 Alinhamento Transorganizacional – E3

Esse componente busca permitir o alinhamento e coordenação dos interesses dos diversos atores políticos, administrativos, econômicos e sociais de forma que haja sinergia no alcance dos objetivos e metas entre as organizações envolvidas (BRASIL, 2014).

Dessa forma, a institucionalização de mecanismos de comunicação, colaboração e articulação entre os atores envolvidos se torna importante instrumento de governança pública, uma vez que é preciso definir objetivos coerentes e alinhados entre todos os envolvidos na implementação da estratégia para que os resultados esperados possam ser alcançados (BRASIL, 2014).

Essa prática, portanto, além de identificar as organizações envolvidas, pressupõe a definição de instâncias de governança de políticas transversais e descentralizadas, bem como as normas e regulamentos necessários à execução dessas políticas (BRASIL, 2014).

O TCE SP possui como *stakeholders* demais cortes de contas, além dos próprios jurisdicionados. Assim, em consulta ao portal na internet do Tribunal, conforme Quadro 31, foi possível a identificação das ações transorganizacionais com prefeitos; servidores do próprio Tribunal, agências de combate à corrupção, além de atuação com os demais Tribunais de Contas do Brasil.

No mesmo sentido, E1 asseverou que o TCE SP tem realizado encontros com os agentes políticos chamado Ciclo de Debates com os Agentes Políticos e que isso tem tido uma boa aceitação pelos envolvidos, inclusive pelo próprio Tribunal.

E1: O Tribunal também além dessa fiscalização presente, ele também realiza, assim tem uma ação muito forte pedagógica né. Então por exemplo a gente tem aqui em São Paulo um ciclo de debates com agentes políticos, esse ano foram, vão ser 11 eventos não é, eu acho que já deve estar no 8º evento. E aí o Tribunal reúne todos os agentes políticos, e aí bota lá no auditório, e aí esmiúça assuntos relevantes para aquele exercício que a fiscalização mapeou, que são mais sensíveis, e tal que merece uma atenção melhor para estar orientando o agente público. Eu acho que isso é muito relevante.

Quadro 36: Ações transorganizacionais realizadas pelo TCE SP

Mecanismo	Público	Objetivo	Ator
Ciclo de debates com agentes políticos e dirigentes municipais	Direcionado a um público de Prefeitos, Vereadores, Secretários Municipais, gestores e lideranças políticas.	Tem como objetivo aprimorar as gestões municipais e difundir as boas práticas administrativas.	Político
Observatório do Futuro	Governo, setor privado e sociedade civil.	1. Facilitar a colaboração e a troca de informações entre o TCE SP e o PNUD, além de auxiliar o Estado e as Prefeituras na implementação da Agenda 2030 e também para acompanhar a evolução desse processo nos dois níveis de governo	Político
ENCCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro	Órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário das esferas federal e estadual e, em alguns casos, municipal, bem como do Ministério Público.	formulação de políticas públicas voltadas ao Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro.	Técnico
FOCCO SP - Fórum de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro	Instituições e órgãos governamentais.	Combater a todas as formas de corrupção no Estado de São Paulo, por meio de troca de informações, experiências, expertise e auxílio mútuo.	Técnico
IRB - Instituto Rui Barbosa	Tribunais de Contas do Brasil	Realizar capacitações, seminários, encontros e debates, além de investigar a organização e os métodos e procedimentos de controles externo e interno para promover o desenvolvimento e o aperfeiçoamento dos serviços dos Tribunais de Contas do Brasil.	Técnico
ATRICON - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil	Tribunais de Contas do Brasil	Garantir a representação, a defesa, o aperfeiçoamento e a integração dos Tribunais de Contas e de seus Membros (Ministros, Conselheiros, Ministros Substitutos e Conselheiros Substitutos), visando aprimorar o Sistema de Controle Externo do Brasil em benefício da sociedade	Político

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações disponibilizadas em www.tce.sp.gov.br

Assim, a análise da maturidade das práticas de Estratégia pertinentes ao Alinhamento Transorganizacional do TCE SP pode ser sintetizada conforme Quadro 37.

Quadro 37: Maturidade das práticas de Estratégia do TCE SP: Alinhamento Transorganizacional

Estratégia	Alinhamento Transorganizacional		Práticas identificadas na análise	Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	E3				
Prática 1	Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas.		Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Termos Relacionados	Política pública, Coordenação nas políticas.		Total E3	1	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E1.

4.1.3 Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Controle

4.1.3.1 Gestão de Risco e Controle Interno – C1 e Auditoria Interna – C2

A governança deve ser utilizada como mecanismo que mitigue os riscos inerentes à atividade e amplie o valor dos resultados produzidos pela gestão pública. No entanto, risco deve ser administrado para que o seu impacto não afete negativamente os produtos da organização. Assim, o exercício da atividade pública traz em si um risco inerente. Para que o risco inerente esteja em nível aceitável é preciso que existam controles internos capazes de reduzir o impacto de possíveis ocorrências (BRASIL, 2014).

Segundo o RBGP, além do estabelecimento de diretrizes e implantação de um sistema de gestão de risco, deve haver a avaliação e o monitoramento dessas atividades para o seu contínuo aperfeiçoamento. No mesmo sentido, o RBGP – TCU estabelece que a auditoria interna auxilia a organização a alcançar os seus objetivos por meio da sistematização dos processos de gestão de riscos, controle e governança (BRASIL, 2014).

Segundo a estrutura organizacional do TCE SP, Figura 5, não existe estrutura específica que realize atividades de controle interno ou auditoria interna. O regimento interno estabelece que as funções de controle das atividades do próprio Tribunal são exercidas administrativamente pelo Corregedor-Geral, em se tratando dos agentes político-técnicos do TCE, bem como pelo Diretor-Geral da Administração e pelo Diretor-Geral, no tocante ao Quadro técnico.

Não foram identificadas nos instrumentos regulatórios do TCE SP, Lei Orgânica, Regimento Interno, Resoluções e Instruções, regras formais que estabeleçam diretrizes para o exercício da gestão do risco, do controle interno e da auditoria interna no Tribunal.

Nesse sentido, E1 reafirmou que as atividades de controle do Tribunal, inclusive quanto à responsividade do Tribunal são exercidas pelo poder fiscalizatório da própria administração por meio da abertura de sindicâncias para tratar dos desvios identificados

ou denunciados. Ao ser questionado sobre a gestão de risco e controle interno informou não existir esse tipo de atividade.

E1: Eu não sei isso aí nem de bem, toda ação do agente aqui que fere conduta do estatuto do funcionalismo público ou então que o próprio órgão jurisdicionado aciona o Tribunal de ouvidoria [...] Então é aberta toda uma sindicância dentro do Tribunal para estar verificando, apurando a responsabilidade desses nossos agentes aqui.

Alex: Existe no TCE SP gestão de risco e controle interno?

E1: Não temos.

Ainda sobre a existência de auditoria interna, E1 foi questionado se haveria Auditoria Interna em sua estrutura, respondeu que só existe em relação aos procedimentos administrativos do TCE, mesmo assim não informou se existe independência ou se agrega resultado ao serviço prestado pelo Tribunal.

E1: Só temos em relação aos procedimentos administrativos. Agora, o TCESP também está sujeito ao controle externo, que é realizado por uma de nossas Diretorias de Fiscalização.

Assim, a análise da maturidade das práticas de Controle pertinentes à gestão de riscos e controle interno do TCE SP pode ser sintetizada conforme Quadro 38.

Quadro 38: Maturidade das práticas de controle do TCE SP: Gestão de Risco e Controle Interno

Controle	Gestão de Risco e Controle Interno		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	C1			
Prática 1	Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno.	Adota em menor parte	0,15	Inicial - Iniciando
Prática 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.	Adota em menor parte	0,15	Inicial - Iniciando
Termos Relacionados	Risco, Controle interno, Evento.	Total C1	0,3	Inicial - Iniciando

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E1.

No mesmo sentido, e utilizando a mesma análise realizada acima, ao se avaliar a maturidade da Auditoria Interna do TCE SP, pelo Quadro 39, sintetiza-se o estágio de maturidade percebido.

Quadro 39: Maturidade das práticas de controle do TCE SP: Auditoria Interna

Controle	Auditoria Interna		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	C2			
Prática 1	Estabelecer a função de auditoria interna.	Adota em Menor Parte	0,15	Inicial - Iniciando
Prática 2	Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente.	Não Adota	0	Inicial - Inexpressivo
Prática 3	Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.	Não Adota	0	Inicial - Inexpressivo
Termos Relacionados	Estatuto de auditoria interna, Proficiente, Zelo profissional devido.	Total C2	0,15	Inicial - Inexpressivo

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E1.

4.1.3.3 Accountability e Transparência – C3

A implementação de um adequado sistema de governança pressupõe a existência de mecanismos de prestação de contas e de responsabilização para garantir a adequada accountability (BRASI, 2014). A transparência não deve se restringir à performance econômico-financeira, mas também, fatores gerenciais que auxiliem na geração de valor da organização (BRASIL, 2014).

Nesse contexto, encontra-se identificar as exigências normativas, estabelecer diretrizes para o acesso às informações, além de dar transparência e tornar acessível o respectivo conteúdo às partes interessadas.

Assim, o TCE SP possui portal da transparência composto por 6 áreas de informação¹⁶: Institucional, Contas Públicas, Gestão de Pessoas, Relatórios, Canais de Atendimento e Contratações.

A área institucional apresenta informações sobre o próprio Tribunal como histórico, competências, composição, etc para cumprimento da determinação da Lei de Acesso à Informação, Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

No link contas públicas são apresentadas as informações sobre a execução orçamentário-financeira do TCE, inclusive sob a perspectiva da gestão fiscal. Em gestão de pessoas é possível obter informações a relação dos servidores, suas remunerações, diárias e passagens concedidas, entre outras, conforme determinação da Resolução nº 04/2012 que dispõe sobre acesso a informação de que trata a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Na aba relatórios são abordadas as atividades realizadas pelo Tribunal relacionadas ao exercício da sua atividade precípua, ou seja, quantos julgamentos de contas foram realizados, quais atividades técnicas foram desenvolvidas pela equipe técnica do TCE, quais ações foram implementadas pela Secretaria-Diretoria Geral e pela Diretoria Geral de Administração, além das ações realizadas pelo Gabinete Técnico da Presidência. Destaca-se que o último relatório obtido até o fechamento desta tese correspondia ao 4.º trimestre de 2016. Ainda é possível obter relatórios sobre a fiscalização realizada pelo Tribunal, inclusive as do exercício de 2018.

¹⁶ <https://www4.tce.sp.gov.br/transparencia/>, acesso em 15.12.2018.

E1 afirma que que informações sobre a execução orçamentário-financeira, referentes à gestão de pessoal e demais informações sobre a gestão administrativa do Tribunal se encontram disponibilizadas no portal de transparência.

E1: Então isso tá no nosso, aí tá no nosso portal de transparência institucional, aí então lá você vai entrar, você vai ver lá dados e execuções orçamentários do Tribunal, dados funcionais, remuneração, tá tudo lá, [...]

Ainda, a título de transparência são disponibilizados dados sobre a execução orçamentário-financeira dos municípios sob a jurisdição do TCE, bem como sobre as contas do governo de estado e do município. O portal apresenta, ainda, canais de atendimento do TCE e quais as contratações o Tribunal realizou por período.

Nesse sentido E1 afirmou que o TCE apresenta dois portais de transparência, inclusive com dados abertos. Nesse portal, são inseridas informações das auditorias ordenadas em tempo real e que no dia seguinte a imprensa tem acesso a essas informações.

E1: É o Tribunal trabalha com dois portais, ele tem o portão dele, transparência do Tribunal e tem o portal de transparência Municipal, introduzidos você tem dados abertos. Então você pode entrar lá baixar informação no modelo CSV, com extensão CSV, trabalhar essas informações. [...] tudo que é apurado na fiscalização ordenada também vai para o portal [...] esse pessoal vai apurando as situações irregulares, vai mandando fotos e isso vem para dentro do nosso sistema [...] esse relatório é consolidado e isso no dia seguinte tá na imprensa, [...] é um lance bem legal, o Tribunal evoluiu bastante nesse aspecto assim dessa interface de comunicação com a sociedade e com os jurisdicionados também entendeu?

Em que pese o TCE não apresente processo sistematizado para monitorar e avaliar a imagem da organização perante as partes interessadas, a avaliação da satisfação das ações do Tribunal tem sido obtida por meio do canal de Fale Conosco, vinculada à ouvidoria do TCE, uma vez que são possíveis obter registros de reclamações, sugestões e elogios às ações do Tribunal, além das irregularidades identificadas pelas partes interessadas. No entanto, esses registros não acontecem sistematicamente, mas pontualmente, quando da ação individual da parte interessada.

Sobre a apuração de responsabilidade e irregularidades por iniciativa própria, E1 afirma que o TCE a realiza por meio de processo administrativo ou sindicância instaurada, mas sem diretrizes previamente definidas pelo TCE, a não ser o próprio estatuto do servidor público. No entanto, E1 afirma que as situações de irregularidades relacionadas a servidor são raras.

E1: [...] toda ação do agente aqui que fere conduta do estatuto do funcionalismo público ou então que o próprio órgão jurisdicionado aciona o Tribunal de ouvidoria, porque tem ouvidoria tal. Então o cara, o cara entra com a representação [...]. Então é aberta toda uma sindicância dentro do Tribunal para estar verificando, apurando a responsabilidade desses nossos agentes. [...] eu nunca fiquei sabendo assim de, fiquei sabendo de um caso e, de um agente que saiu do Tribunal, que a gente, o pessoal conta que ele fazia, consultoria velada não é, ele trabalhava no Tribunal, e aí também se valia dessa função para auxiliar os municípios, mas desse tempo que eu estou aqui e o pessoal mais antigo foi um caso, foi um caso por conta disso, como o cara tá lá na unidade Regional ele tem chefe, ele tem diretor e então para esse pessoal fica muito em cima. [...] então assim, a gente não tem esse tipo de problema aqui, mas assim... ah tem um manual do Tribunal... Não, é o estatuto do servidor público mesmo Alex.

Assim, a análise da maturidade das práticas de Controle pertinentes à accountability e transparência do TCE SP pode ser sintetizada conforme Quadro 40.

Quadro 40: Maturidade das práticas de controle do TCE SP: Accountability e Transparência

Controle	Accountability e Transparência		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	C3	Práticas identificadas na análise		
Prática 1	Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 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.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 3	Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos.	Adota parcialmente	0,5	Intermediário
Prática 4	Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.	Adota parcialmente	0,5	Intermediário
Termos Relacionados	Accountability, Transparência.	Total C3	3	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E1.

4.1.4 Resultado das práticas percebidas de governança do TCE SP

Segundo RBGP – TCU os mecanismos de governança pública, Liderança, Estratégia e Controle, são divididos em dez componentes e trinta e três práticas (BRASIL, 2014).

Para cada uma das práticas, caso seja adotada em maior parte ou totalmente pelo órgão ou entidade pública analisada, deverá ser atribuído o valor da unidade (BRASIL, 2018), por representar aprimoramento na implementação das ações de governança pública. Dessa forma, a plena maturidade da governança pública do órgão ou entidade analisado apresentaria como valor de referência trinta e três práticas em termos absolutos ou cem por cento, em valores relativos, sendo, portanto, representado pela somatória das práticas de governança pública.

Assim, o Quadro 41 apresenta a compilação dos resultados da análise de conteúdo do TCE SP quanto à maturidade do mecanismo Liderança, bem como o intervalo e o estágio em que se encontra o Tribunal. O resultado apresentado indica que o TCE SP se encontra no estágio intermediário, situando-se no intervalo de cinquenta e seis por cento de implementação das práticas de governança pública recomendada pelo RBGP – TCU.

Quadro 41: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Liderança – TCE SP

Liderança	Pessoas e Competências		Princípios e Comportamentos		Liderança Organizacional	Sistema de Governança	Total
	L1	L2	L3	L4			
Prática 1	0,5	0,15	1	1	-----		
Prática 2	1	0,15	1	1	-----		
Prática 3	0,15	0,5	1	1	-----		
Prática 4	0,5	-----	0,15	-----	-----		
Prática 5	-----	-----	0,15	-----	-----		
Resultado	2,15	0,8	3,3	3	9,25		
Intervalo	54%	27%	66%	100%	62%		
Estágio	Intermediário		Inicial - Iniciando		Intermediário	Intermediário	

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E1.

No mesmo sentido, o Quadro 42 demonstra o resultado da análise de conteúdo do TCE SP quanto à maturidade do mecanismo Estratégia, assim como, o estágio em que se encontra o TCE nesse segmento das práticas de governança pública. Os valores apurados indicam que em relação à estratégia, o TCE se encontra no estágio aprimorado, encontrando-se no intervalo de oitenta e oito por cento de aderência às práticas de governança.

Quadro 42: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Estratégia – TCE SP

Estratégia	Relacionamento com Partes Interessadas		Estratégia Organizacional	Alinhamento Transorganizacional	Total
	E1	E2	E3		
Prática 1	1	1	1	-----	
Prática 2	1	1	-----	-----	
Prática 3	1	1	-----	-----	
Prática 4	0	-----	-----	-----	
Resultado	3	3	1	7	
Intervalo	75%	100%	100%	88%	
Estágio	Aprimorado		Aprimorado	Aprimorado	

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E1.

Por fim, os resultados da análise de maturidade do mecanismo controle, Quadro 43, indicam que o Tribunal se encontra no estágio inicial iniciando em relação ao mecanismo Controle, situando-se no intervalo de trinta e três por cento. Em que pese em relação à Accountability e Transparência o Tribunal se situe no estágio aprimorado, o

resultado foi influenciado pela nível da Gestão de Risco e Controle interno, além da Auditoria interna.

Quadro 43: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Controle – TCE SP

Controle	Gestão de Risco e Controle Interno	Auditoria Interna	Accountability e Transparencia	Total
	C1	C2	C3	
Prática 1	0,15	0,15	1	-----
Prática 2	0,15	0	1	-----
Prática 3	-----	0	0,5	-----
Prática 4	-----	-----	0,5	-----
Resultado	0,3	0,15	3	3,45
Intervalo	15%	5%	75%	35%
Estágio	Inicial - Iniciando	Inicial - Inexpressivo	Aprimorado	Inicial - Iniciando

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E1.

Ao se avaliar a maturidade organizacional do TCE SP quanto à governança pública à luz do RBGP-TCU, o Quadro 44 apresenta que o Tribunal se encontra no estágio intermediário, situando-se no intervalo de cinquenta e nove por cento das práticas recomendadas pelo TCU.

Quadro 44: Maturidade da Governança Pública – TCE SP

Maturidade	Liderança	Estratégia	Controle	Total TCE SP
	L	E	C	
Resultado	9,25	7	3,3	19,55
Intervalo	62%	88%	33%	59%
Estágio	Intermediário	Aprimorado	Inicial - Iniciando	Intermediário

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E1.

4.2 Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE SC

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE SC foi criado em 4 de novembro de 1955, pela Lei Estadual n.º 1.366. À época, o Tribunal possuía o objetivo principal de controlar a aplicação dos recursos públicos no Estado e nos municípios catarinenses.

O TCE SC se apresenta como um órgão técnico, especializado e independente, além de possuir auxiliar a Assembleia Legislativa do Estado e as câmaras de vereadores no controle das contas públicas.

Atualmente, além das diretrizes básicas estabelecidas pela CF/88, o TCE SC é orientado pela Lei Complementar n.º 202, de 15 de dezembro de 2000, sua Lei Orgânica; e por seu regimento interno, aprovado pela Resolução TCE SC n.º 06/2001.

Segundo o art. 1.º da sua Lei Orgânica, o TCE SC possui entre as suas competências

julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público do Estado e do Município, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário(SANTA CATARINA, 2000).

A Instrução Normativa TCE SC n.º 20 de 31 de agosto de 2015 estabelece que os consórcios públicos regidos pela Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005 são obrigado a prestar anualmente contas de sua gestão, além de estabelecer critérios para a remessa de dados, informações e demonstrativos eletronicamente.

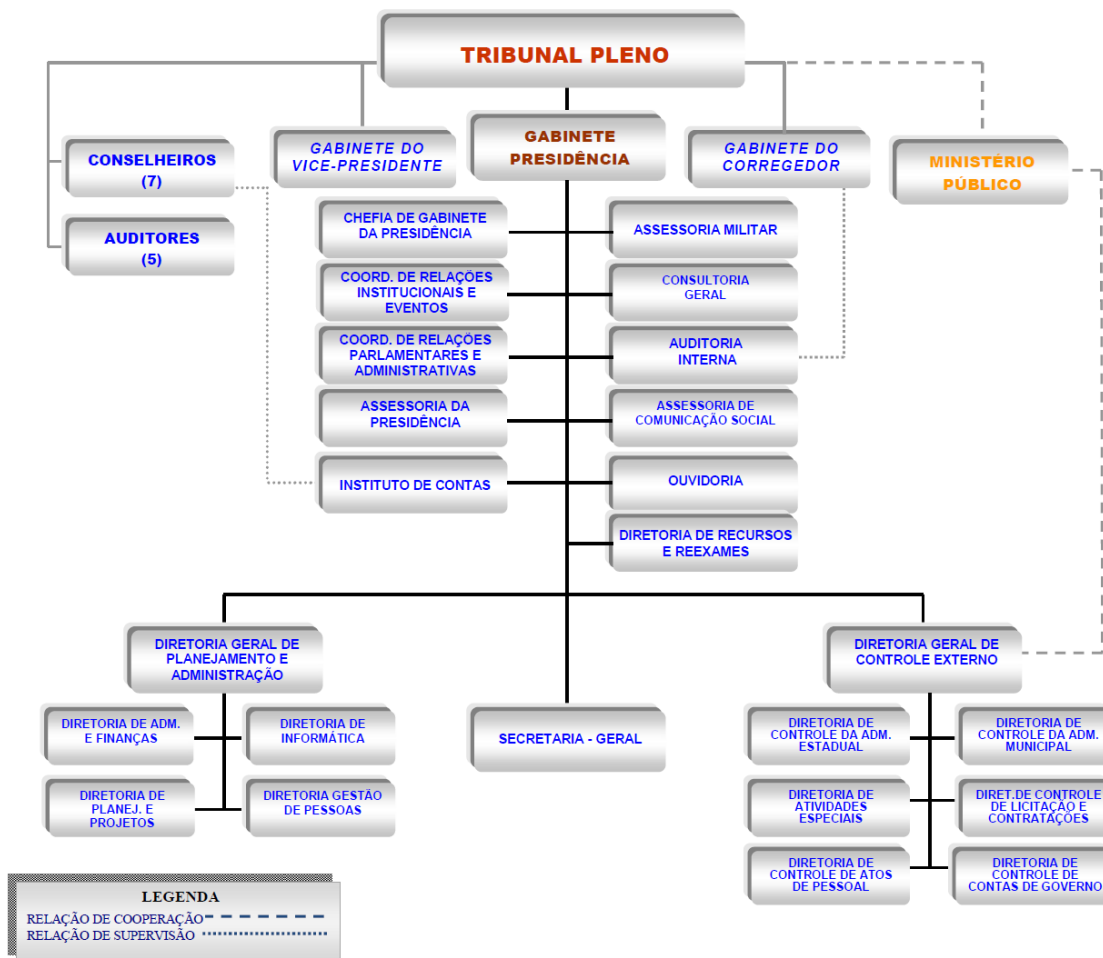
O TCE SC, conforme Figura 14, possui estrutura organizacional dividida nas seguintes grandes áreas: (i) uma unidade político-técnica, o Tribunal, composto pelos conselheiros e auditores e conduzido por seu presidente. Ele ainda é composto pelo Gabinete do Presidente, do Corregedor, da Vice-presidência. (ii) corpo técnico, composto por duas Diretorias-Gerais e uma Secretaria-Geral, sendo responsável pelo suporte técnico ao Tribunal, a saber: (a) Diretoria Geral de Planejamento e Administração, responsável pela gestão administrativa do órgão; (b) Diretoria Geral de Controle Externo, cuja principal função está no suporte técnico ao desenvolvimento da atividade precípua do Tribunal; e (c) Secretaria-Geral, cuja função está relacionada ao funcionamento das atividades do Tribunal e das Câmaras de julgamento.

No tocante ao corpo político-técnico, são agregados ao Tribunal Pleno, ainda, o Gabinete da Presidência, ao qual estão subordinados o Instituto de Contas, a Auditoria Interna, a ouvidoria e a comunicação social do Tribunal.

A Diretoria Geral de Planejamento e Administração apresenta relação de supervisão sobre a Diretoria de administração e finanças; a diretoria de planejamento e projetos, a diretoria de informática e a Diretoria de gestão de pessoas.

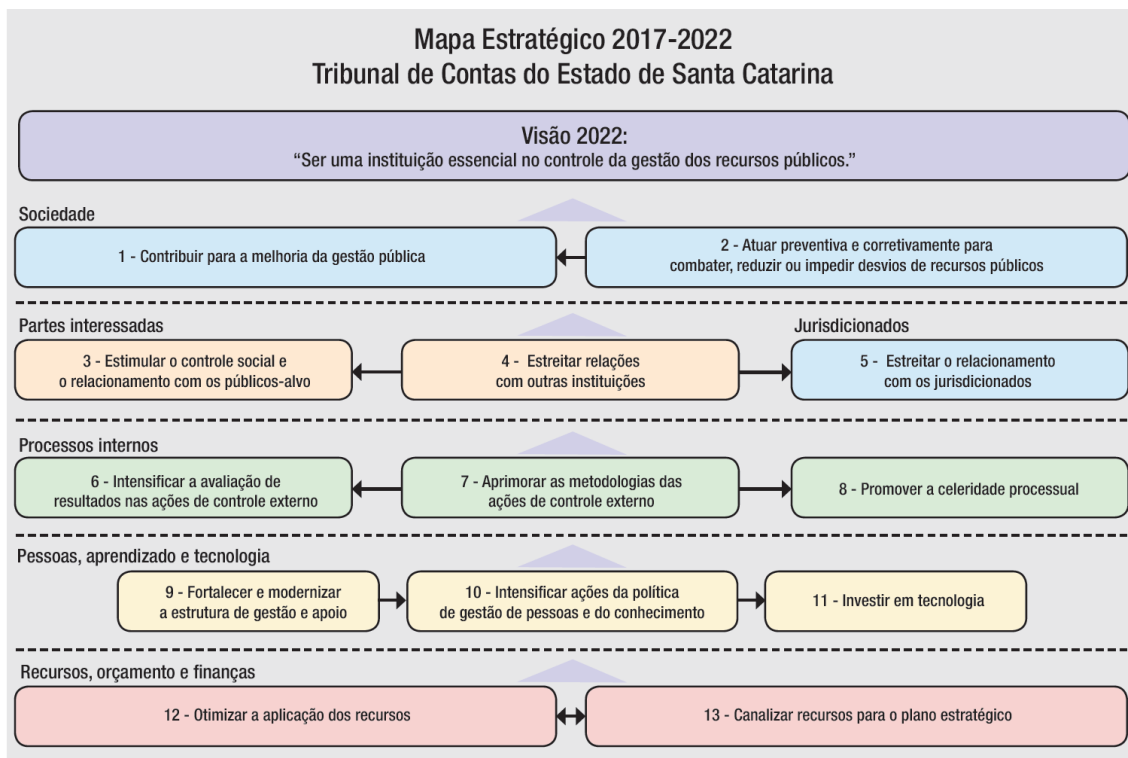
Por sua vez, a Diretoria Geral de Controle Externo do TCE SC está subdividida em seis diretoria temáticas de controle, entre as quais se encontra a Diretoria de Controle da Administração Municipal.

Figura 16: Estrutura organizacional resumida do TCE SC



O TCE SC vem realizando planejamento estratégico desde o ano de 2008, sendo que o último ciclo corresponde ao período 2017 a 2022. Segundo este último documento, cujo mapa estratégico se apresenta na Figura 15, a missão do órgão é “Fiscalizar e orientar para o bom e transparente uso dos recursos públicos em benefício da sociedade”. No mesmo sentido, apresenta como visão de futuro “Ser uma Instituição de referência no controle da efetividade na aplicação dos recursos públicos”.

Figura 17: Mapa estratégico TCE SC 2017 - 2022



Fonte: Plano estratégico TCE SC: 2017-2022

Por fim, objetivando subsidiar a análise realizada, foram estudados documentos regulamentares, administrativos e gerenciais do TCE SC, disponibilizados em portal da internet ou solicitados por e-mail, descritos no Quadro 45, totalizando 594 páginas de informações pesquisadas, incluindo as páginas de transcrição da entrevista realizada.

Quadro 45: Documentos consultados do TCE SC

Nome	Referência	Descrição	Acessível	Qtde Páginas	
Lei Orgânica	Lei Complementar n.º 202, de 15 de dezembro de 2000	Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado.	http://www.tce.sc.gov.br/legislacao-normas	65	
Regimento Interno	RESOLUÇÃO n.º TC-06/2001	Aprova a revisão do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado.	http://www.tce.sc.gov.br/legislacao-normas	143	
Prestação de Contas	INSTRUÇÃO NORMATIVA N.TC-0020/2015	Estabelece critérios para organização e apresentação da prestação de contas anual.	http://www.tce.sc.gov.br/legislacao-normas	71	
Estrutura Administrativa	RESOLUÇÃO N. TC-0089/2014	Dispõe sobre a estrutura e a competência dos Órgãos Auxiliares do Tribunal de Contas do Estado.	http://www.tce.sc.gov.br/legislacao-normas	52	
Estrutura Administrativa	PORTARIA Nº TC-0252/2014	Dispõe sobre a consolidação da Organização Administrativa			
Organograma	Organograma	Estabelece a estrutura organizacional do Tribunal.	http://www.tce.sc.gov.br/content/instituicao	1	
Histórico	Legislação Histórica Estadual	História descritiva do Tribunal	http://www.tce.sc.gov.br/content/instituicao	1	
Plano Estratégico	Plano Estratégico	Instituir o Plano Estratégico do Tribunal.	http://www.tce.sc.gov.br/content/planejamento-estrategico-0	12	
Plano Estratégico	RESOLUÇÃO N. TC-139/2017	Homologa o Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina para o período de 2017-2022	http://www.tce.sc.gov.br/content/planejamento-estrategico-0	2	
Plano Estratégico	PORTARIA N. TC 0481/2008	Homologa o Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina para o período de 2017-2022.	http://www.tce.sc.gov.br/content/planejamento-estrategico-0	2	
Plano Estratégico	Relatório de Plano Estratégico	Descreve as ações realizadas pelo TCE no âmbito do Plano Estratégico.	http://www.tce.sc.gov.br/content/planejamento-estrategico-0	4	
Plano Estratégico	Cartilha do Plano Estratégico	Apresenta de forma simplificada o Plano Estratégico	http://www.tce.sc.gov.br/content/planejamento-estrategico-0	20	
Escola de Contas	Instituto de Contas	Capacitar e aperfeiçoar aos servidores e gestores públicos.	http://www.tce.sc.gov.br/icon	10	
Escola de Contas	Plano de Capacitação	Plano de Capacitação do TCE - 2018	http://www.tce.sc.gov.br/icon	2	
Escola de Contas	Relatório de atividades	demonstrar o trabalho desenvolvido pelo Instituto de Contas (Icon)	http://www.tce.sc.gov.br/icon	37	
Ouvidoria	RESOLUÇÃO N. TC-28/2008	Institui a Ouvidoria do Tribunal	http://www.tce.sc.gov.br/content/ouvidoria-0	10	
Ouvidoria	Manual de Normas e Procedimentos	Dispõe sobre a as normas e procedimentos da Ouvidoria	http://www.tce.sc.gov.br/content/ouvidoria-0	10	
Ouvidoria	Cartilha da Ouvidoria	Apresentar normas e procedimentos da Ouvidoria	http://www.tce.sc.gov.br/content/ouvidoria-0	34	
Ouvidoria	Relatório de Ouvidoria - 2017	Apresenta o relatório de atividades da Ouvidoria	http://www.tce.sc.gov.br/content/ouvidoria-0	16	
Acesso à Informação	RESOLUÇÃO N. TC-71/2012	Estabelece procedimentos para a divulgação e o acesso à informação.	http://www.tce.sc.gov.br/content/ouvidoria-0	17	
Acesso à Informação	Guia de Implementação da Lei de Acesso à Informação	Estabece um guia para facilitar a implementação da Lei de Acesso à informação	http://www.tce.sc.gov.br/content/ouvidoria-0		
Código de Ética	RESOLUÇÃO N. TC-0087/2013	Adota o Código de Ética aos servidores do Tribunal	http://www.tce.sc.gov.br/legislacao-normas	16	
Código de Ética	RESOLUÇÃO N. TC-0101/2014	Adota o Código de Ética aos membros do Tribunal	http://www.tce.sc.gov.br/legislacao-normas	9	
Corregedoria	RESOLUÇÃO N. TC-30/2008	Aprova o Regulamento da Corregedoria-Geral do Tribunal	http://www.tce.sc.gov.br/legislacao-normas	9	
Controle Interno	RESOLUÇÃO N. TC-03/2003	Reorganiza o Sistema de Controle Interno do Tribunal	http://www.tce.sc.gov.br/legislacao-normas	6	
Relatório de Atividades	Relatório de Atividades do TCE	Condensa as principais atividades desenvolvidas no âmbito desta Corte de Contas.	http://www.tce.sc.gov.br/relatorio-atividades		
Transparência	Portal de Transparência	Disponibilizar informações sobre as atividades do TCE.	http://www.tce.sc.gov.br/#tab2	10	
Parcerias	Convênios e Parcerias	Disponibilizar informações sobre os convênios e parcerias realizadas pelo Tribunal.	http://www.tce.sc.gov.br/content/convenios-e-parcerias-0	15	
Entrevista	Transcrição de áudio	Transcrição de entrevista gravada	Disponível com o autor.	20	
				Total	594

Fonte: Elaboração do Autor

Nos próximos tópicos, serão apresentados aspectos da gestão do órgão em que podem ser analisadas práticas e ações formalizados do TCE SC que vão ao encontro da Governança Pública apresentada no RBGP do TCU (BRASIL, 2014).

4.2.1 Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Liderança

Em conformidade com o objetivo da pesquisa e com o modelo teórico concebido, procedeu-se a identificação da percepção pelos atores estratégicos do corpo técnico do TCE SC sobre os práticas de governança de liderança desenvolvidas, apresentadas nesta seção.

O entrevistado do TCE SC (E2) narrou em diferentes momentos da entrevista as três dimensões objeto desta pesquisa, Liderança, Estratégia e Controle. Assim,

sistematizou-se as suas respostas, no contexto da análise do conteúdo apresentado, para possibilitar a avaliação do nível de maturidade percebida em relação às práticas de governança estabelecidas pelo RBGP/TCU.

Quanto às práticas relativas aos mecanismos de liderança, as dimensões (i) pessoas e competências; (ii) princípios e comportamentos; (iii) liderança organizacional e (iv) sistema de governança, foram analisadas.

4.2.1.1 Pessoas e Competências – L1

Segundo o seu portal, a Instituto de Contas Públicas do TCE SC – ICON promove políticas de educação corporativa, com a realização de cursos de formação, capacitação, qualificação, voltados principalmente para os servidores do Tribunal e gestores do Estado e dos municípios catarinenses. , além da disseminação de conhecimentos técnicos na área da Gestão Pública. O ICON possui a missão de

promover o desenvolvimento e a excelência na qualificação e no aperfeiçoamento de profissionais nas áreas de interesse do Tribunal de Contas (SANTA CATARINA, 2018).

O ICON apresentou em 2018 plano anual de capacitação em que foram realizadas treinamentos voltados à fiscalização e aos aspectos gerencial e operacional. O Instituto realizou, de janeiro a novembro de 2018, 53 eventos de treinamento ou capacitação, tanto para o público interno quanto para o externo.

A Portaria TCE SC nº 069/2015 institui o programa “TCE sociedade”. O programa procura fortalecer a interação permanente e progressiva do Tribunal com representantes de organizações civis, estudantes, conselheiros municipais, agentes públicos e outros segmentos dos seus públicos estratégicos (SANTA CATARINA, 2018).

Objetivando ampliar a interação com a sociedade catarinense e estimular o controle social, em favor de melhores resultados na fiscalização dos gastos e na gestão dos recursos públicos, o programa divide-se em três ações principais: Portas Abertas, TCE na Escola e Cidadania Ativa. A primeira procura aproximar o TCE das instituições de ensino do Estado; já o segundo procura fomentar o interesse das novas gerações por fiscalizar o uso dos recursos entregues aos governos na forma de impostos; por fim, a última formar novos atores para a operação do controle social, por meio da integração com o controle externo, exercido pelo TCE SC.

A Resolução TCE SC n.º 0089/2014 dispõe sobre a estrutura e a competência dos Órgãos Auxiliares do Tribunal. Por ela, em seu art. 11, a Diretoria de Gestão de Pessoas possui a responsabilidade de realizar a avaliação de desempenho dos servidores, bem como realizar as ações necessárias para a seleção de servidores.

VII - planejar, coordenar, acompanhar e promover a operacionalização do processo de avaliação dos servidores em estágio probatório e a avaliação de desempenho dos servidores estáveis, além da avaliação do estágio de estudantes, no âmbito do Tribunal;

VIII - propor, planejar, coordenar, executar diretamente ou através de terceiros concurso público para provimento dos cargos públicos efetivos (SANTA CATARINA, 2014a).

Nesse contexto, E2 foi questionado sobre como ocorre o processo de seleção, formação e capacitação dos auditores do TCE. E2 afirmou que a seleção ocorre pelo processo de concurso público e, internamente, a lotação é feita pela respectiva chefia, sem a realização de um processo específico.

E2: [...] em relação a seleção, os servidores ali são providos por meio de concurso público. [...] não há um teste específico que vai ensejar na lotação deles aqui nessa coordenadoria [...].

E2 afirmou, ainda, que o ICON programou capacitação em consórcios públicos para o ano de 2018, a partir de uma demanda estabelecida pela própria Diretoria de Controle da Administração Municipal.

E2: [...] porque teve uma capacitação a pouco tempo, [...] eu propus esse no plano de capacitação do ano não é se tivesse algo sobre o Consórcio público justamente porque eu já tinha a pretensão de incluir na programação de fiscalizações o tema consórcio público, então foi realizada uma capacitação específica ali realizada por um conselheiro do Tribunal de contas de Minas Gerais [...].

E2 afirmou que o TCE SC realiza um processo trimestral de avaliação em que são abordados aspectos relacionados à produtividade, eficiência, efetividade, destacando que as equipes são bem avaliadas

E2: [...] a gente tem ali formalmente definido uma avaliação que é trimestral, que contempla ali critérios de assiduidade e outros relacionados a produtividade, eficiência e efetividade [...] assim a rigor hoje nós temos ali uma equipe bem avaliada [...]

Sobre a formação dos auditores do TCE, E2 suscitou que não existe processo sistematizado, pois ao serem lotados nas diretorias, os novos servidores irão realizar as atividades em conformidade com a sua formação progressiva.

E2: não é, daí dentro das formações específicas de administração, economia, contabilidade que são basicamente os servidores que são lotados aqui[...], alguns com outras formações, tipo engenharia são lotados ali em outra diretoria daí é assim, para fazer o trabalho específico.

No entanto, o parágrafo único do art. 52 da Resolução TCE SC n.º 0089/2014 estabelece que compete ao ICON realizar os cursos de formação profissional.

Parágrafo único. Também compete ao Instituto de Contas:

I – planejar, realizar, coordenar e avaliar:

a) cursos de formação profissional, capacitação e atualização para os servidores do Tribunal de Contas e para outros agentes e servidores públicos (SANTA CATARINA, 2014a).

Nesse contexto a análise da maturidade das práticas de Liderança de governança relacionadas à Pessoas e Competências do TCE SC pode ser sintetizada conforme Quadro 46.

Quadro 46: Maturidade das práticas de liderança do TCE SC: Pessoas e Competências

Liderança	Pessoas e Competências		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	L1			
Prática 1	Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração.	Não se aplica por outras razões	0,5	Inicial: inexpressivo
Prática 2	Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 3	Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 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.	Não se aplica por outras razões	0,5	Inicial: inexpressivo
Termos Relacionados	Gestão de Pessoas, Competência, Conhecimentos, Habilidades, Atitudes, Avaliação de Desempenho, Gestão do Desempenho.	Total L1	3	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E2.

4.2.1.2 Princípios e Comportamentos – L2

O art. 275 do Regimento Interno do TCE estabelece que a realização de correições e inspeções, bem como a instauração e condução de processo administrativo disciplinar contra Conselheiro e Auditor, precedido ou não de sindicância, será realizada por corregedor eleito.

Art. 275. Incumbe ao Corregedor-Geral o exercício das seguintes atribuições:
[...]

I - realizar as correições e inspeções nas atividades dos órgãos de controle, dos Auditores e dos Conselheiros, destinadas a verificar, em especial:

[...]

II - instaurar e presidir processo administrativo disciplinar contra Conselheiro e Auditor, precedido ou não de sindicância (SANTA CATARINA, 2001);

No tocante à apuração de desvios relacionados ao Quadros técnico de servidores, em que pese caiba ao presidente do Tribunal aplicar aos servidores as penas disciplinares previstas no estatuto funcional, conforme exposto no inciso XXVIII do art. 271 do Regimento Interno, em relação à área técnica não se identificou registro expresso dessa responsabilidade. No entanto, o art. 11 da Resolução TCE SC n.º 0089/2014 estabelece que compete à Diretoria de Gestão de Pessoas executar atividades próprias da sua área de atuação, o que nos permite inferir a instauração de sindicâncias e processos administrativos e aplicação de penalidades a servidores por atos praticados que violem as condutas esperadas.

Art. 11. Compete à Diretoria de Gestão de Pessoas:

[...]

XXV - executar outras atividades próprias da sua área de atuação (SANTA CATARINA, 2014a).

O Tribunal estabeleceu por meio da Resolução TCE SC n.º 0087/2013 o código de ética para ser aplicado aos seus servidores e da Resolução TCE SC n.º 0101/2014 código similar para que seja aplicado aos respectivos membros.

A resolução aplicada aos servidores estabelece que ao desempenharem as suas funções, eles devem atuar com independência e imparcialidade, para isso devem declarar impedimento, suspeição ou conflito de interesse que possam afetar ou parecer afetar o resultado da sua atividade.

Art. 11. O servidor deverá declarar impedimento ou suspeição que possam afetar, ou parecer afetar, o desempenho de suas funções com independência e imparcialidade, especialmente nas seguintes hipóteses:

I - participar de trabalho de fiscalização ou qualquer outra missão ou tarefa que lhe tenha sido confiada, por meio de justificativa reduzida a termo, quando estiver presente conflito de interesses (SANTA CATARINA, 2013);

O Código aplicável aos membros apresenta como objetivo estabelecer regras a fim de reduzir os conflitos de interesses, estabelecendo que o público deve prevalecer sobre o interesse privado.

Art. 3º Este Código tem como objetivos:

[...]

III – propiciar, no campo ético, regras específicas sobre o conflito de interesses públicos e privados e limitar a utilização de informação privilegiada após o exercício do cargo;

[...]

Art. 4º Os Membros do Tribunal de Contas observarão, no exercício das suas funções, os padrões éticos de conduta que lhes são inerentes norteando-se pelos princípios da independência, da imparcialidade, da objetividade, da cortesia, da transparência, do segredo profissional, da prudência, da diligência, da integridade profissional e pessoal, da dignidade, da lisura no que concerne à

relação entre suas atividades públicas e particulares, probidade e decoro inerente ao exercício da função pública.

Parágrafo único. Os Membros do Tribunal de Contas organizarão suas atividades privadas de maneira a prevenir a ocorrência real, potencial ou aparente de conflito com o interesse público, que prevalecerá sempre sobre o interesse privado (SANTA CATARINA, 2014b).

Nesse sentido, E2 asseverou que apesar do Tribunal apresentar Código de Ética, não existe procedimento formal para a auto declaração de impedimento, sendo iniciativa do próprio técnico a manifestação.

E2: Nós temos um código de conduta formal, ele é estabelecido formalmente, nessa questão ali de conflito de interesse, nas fiscalizações no geral o pessoal faz por manifestação própria, se tem conhecimento o grau de parentesco, geralmente o técnico declara, se auto declara impedido de fazer a fiscalização, então isso aí não é nem um procedimento formal. Então quando se está formando uma equipe para fazer determinada fiscalização, o próprio técnico já manifesta: “não eu não gostaria de participar dessa fiscalização porque eu conheço ele o prefeito, ou tem alguma relação de parentesco” enfim, no geral é por manifestação própria então não é documental também ali não tem um procedimento ali específico em relação a isso.

As duas resoluções que aprovam os Códigos de Ética para os servidores e membros do Tribunal instituem comissões de ética para zelarem pela aplicação dos Códigos e legislações relacionadas, bem como pela imagem do Tribunal de Contas.

Nesse contexto a análise da maturidade das práticas de Liderança de governança relacionadas a Princípios e Comportamentos do TCE SC pode ser sintetizada conforme Quadro 47.

Quadro 47: Maturidade das práticas de liderança do TCE SC: Princípios e Comportamentos

Liderança	Princípios e Comportamentos	Práticas identificadas na análise	Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	L2			
Prática 1	Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 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.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 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.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Termos Relacionados	Princípios de Conduta, Ética.	Total L2	3	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E2.

4.2.1.3 Liderança Organizacional – L3

A liderança organizacional, segundo o RBGP TCU, implica o estabelecimento de diretrizes para direcionamento, avaliação e monitoramento da gestão organizacional; a responsabilização pelo dirigente máximo pelo estabelecimento de diretrizes e políticas de gestão da organização; a definição de diretrizes para a delegação de competências associadas a decisões críticas de negócios e a gestão sobre o sistema de controle interno e risco.

Nesse sentido, o artigo 179 do Regimento Interno do TCE SC estabelece que a Presidência, a Vice-presidência e a Corregedoria exercem a administração superior do Tribunal de Contas (SANTA CATARINA, 2001). Os órgãos auxiliares do TCE são responsáveis pelo desenvolvimento de atividades técnicas, administrativas e operacionais, de consultoria e de assessoria necessárias ao pleno exercício da competência do Tribunal (SANTA CATARINA, 2014a).

O art. 271 do Regimento Interno do TCE SC estabelece que são órgãos da administração superior do Tribunal a presidência, a vice-presidência e corregedoria, sendo que a secretaria-diretoria geral, departamento geral de administração e o departamento de tecnologia da informação são responsáveis pela direção, supervisão e controle do Quadro técnico do Tribunal (SANTA CATARINA, 2001).

A Resolução TCE SC N.º 0089/2014 estabelece que os órgãos auxiliares são compostos pela Diretoria-Geral de Planejamento e Administração; pela Secretaria-Geral e pela Diretoria-Geral de Controle Externo. Ainda auxiliam o exercício das atividades do Tribunal órgãos de assessoria, especiais e singulares, como, por exemplo, o Gabinete da Presidência, Auditoria Interna e o Instituto de Contas (SANTA CATARINA, 2014a).

O art. 271 do Regimento Interno estabelece que o seu presidente exerce a direção e a superintendência da ordem e disciplina do Tribunal (SANTA CATARINA, 2001). O mesmo instrumento regimental, art. 271, parágrafos 1.º e 2º, estabelece que o Presidente do TCE pode delegar atribuições visando o fiel cumprimento da atividade precípua do Tribunal.

§ 1º O Presidente poderá delegar as atribuições previstas nos incisos XVI, XXVII, XXIX, XXXIII, XXXIV e XXXV deste artigo.

§ 2º O Presidente poderá delegar ao Vice-Presidente a supervisão de órgãos ou serviços do Tribunal (SANTA CATARINA, 2001).

No mesmo sentido, por delegação do Pleno do Tribunal estabelecida em resolução específica, compete à Diretoria-Geral de Planejamento e Administração planejar, organizar, dirigir, coordenar e supervisionar os projetos e as atividades-meio do Tribunal e avaliar seus resultados, bem como propor diretrizes relativas ao planejamento interno e à administração do Tribunal. No mesmo sentido, compete à Diretoria-Geral de Controle Externo planejar, organizar, dirigir, coordenar e supervisionar projetos e as atividades de controle externo do Tribunal e avaliar seus resultados (SANTA CATARINA, 2014a).

Tanto o Regimento Interno quanto a Resolução TCE SC N.º 0089/2014, estabelecem que a Auditoria Interna, com status organizacional de assessoria da presidência do Tribunal, possui, entre as suas finalidades, o objetivo de zelar pela qualidade e pela independência do sistema de controle interno do Tribunal de Contas, elaborar e encaminhar ao Presidente relatórios resultante das auditorias e verificações realizadas, além de elaborar e submeter previamente à avaliação do Presidente a programação anual de auditoria interna (SANTA CATARINA, 2014a).

Nesse sentido, E2 quando questionado sobre a existência de processo sistematizado relacionado à avaliação de risco sobre a possível lacuna existente entre as competências, habilidades e atitudes necessárias e apresentadas pelo corpo técnico do Tribunal, destaca que a seleção dos técnicos que irão realizar a ação de fiscalização é feita a partir das competências prévias conhecidas.

E2: Não, quanto a isso não tem não Alex, ali é que nem eu comentei o Quadro já é um pouco escasso não é, daí a gente procura é de acordo com ação de fiscalização que vai executar a mosca se for necessário, [...] vou buscar outra pessoa em determinado local para ocupar a posição porque está mais capacitado, daí isso na prática não ocorre.

Nesse contexto a análise da maturidade das práticas de Liderança relacionadas a Liderança Organizacional do TCE SC pode ser sintetizada conforme Quadro 48.

Quadro 48: Maturidade das práticas de liderança do TCE SC: Liderança Organizacional

Liderança	Liderança Organizacional		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
		Práticas identificadas na análise		
	L3			
Prática 1	Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 2	Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 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.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 4	Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 5	Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Termos Relacionados	-----	Total L3	5	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E2.

4.2.1.4 Sistemas de Governança – L4

A Lei Orgânica do TCE SC estabelece, em seu artigo 1.º, a competência para o TCE julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público do Estado e do Município, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (SANTA CATARINA, 2000).

No mesmo sentido, o Regimento Interno do TCE reproduz a mesma competência, no entanto não aborda nenhum aspecto relacionado diretamente aos consórcios públicos intermunicipal ou não.

O art. 2º do Regimento Interno estabelece que cabe ao TCE o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir resoluções, atos e instruções normativas sobre matérias de sua competência e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento aqueles que lhe estão jurisdicionados. Nesse sentido, o TCE instituiu a Instrução Normativa TCE SC n.º 0020/2015 para regulamentar os critérios para organização e apresentação da prestação de contas anual, normas relativas à remessa de dados, informações e demonstrativos por meio eletrônico. Em seu art. 9.º há o estabelecimento de que os Consórcios Públicos regidos pela Lei 11. 107/2005 sejam obrigados a prestar contas anualmente da sua gestão.

Art. 9º Estão obrigadas a prestar contas de gestão anualmente, as seguintes unidades jurisdicionadas:
[...]

III - consórcios regidos pela Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005 (SANTA CATARINA, 2015).

Nesse sentido, E2 afirmou a Instrução Normativa TCE SC n.º 20 de 2015 estabelece critérios para que os consórcios públicos devam prestar contas ao Tribunal e que acha importante a sua realização, apesar de ainda não desfrutar de estrutura que o auxilie ao exercício dessa atividade.

E2: existe uma instrução normativa, instrução normativa número 20 de 2015, essa instrução normativa ela estabelece ali critérios ali para o fornecimento de informações a título de prestação de conta dos jurisdicionados no qual Figura como jurisdicionado de forma explícita os consórcios públicos. Então os consórcios públicos via de regra eles devem prestar conta para o Tribunal de Contas. [...] então a gente tá procurando ali implementar auditoria em algo e situações que a gente não fazia até então, entre elas consórcio público, ela tem essa percepção ali de relevância ali é importante fiscalizar Consórcio algo que nunca foi feito pela nossa diretoria, então esse ano ali nós incluímos na programação de fiscalização dos consórcios públicos.

No entanto, E2 assevera que não existe estrutura específica para o exercício do controle sobre a atividade dos consórcios públicos sendo que essa atividade é exercida pela Diretoria de Controle da Municipal.

E2: [...] minha percepção de estrutura para efeito de acompanhamento, monitoramento desse conjunto de informações que nós recebemos, ela é um pouco restrita. [...] que na diretoria de controle de um município. [...] apesar de não ter uma estrutura específica para consórcio, existe uma atuação nos consórcios.

Segundo E2, o controle externo exercido pelo TCE SC sobre os Consórcios públicos ainda está na fase inicial.

E2: só queria colocar de forma preliminar Alex acho depois quer ter claro isso, o nosso Tribunal aqui em relação ao consórcio, a atuação ainda é incipiente tá, nós não temos assim nenhum processo de fiscalização atuado sobre consórcio, [...] esse ano eu estou tentando aqui emplacar [...], as duas primeiras fiscalizações de consórcio então aí tem buscado um pouco de aprendizado, sabe tá em fase inicial ainda não é, de tentar colocar em prática ali uma fiscalização objetiva em relação a isso não é.

Em relação às decisões críticas que demandam que a segregação de funções estejam identificadas e as funções a elas relacionadas estejam estabelecidas, de modo que o poder para tais decisões não fique concentrado em uma única instância, foi possível perceber a distribuição de competências estabelecidas na Lei Orgânica, no Regimento Interno, e nas Resoluções do TCE SC.

Ao ser questionado sobre o balanceamento de poder na organização, E2 afirmou que percebe que o trabalho e as decisões críticas são compartilhadas.

E2: Eu acho que ele está compartilhado [...] então basicamente a gente está montando para fazer esse trabalho, são 3 servidores dessa divisão, o chefe da divisão mais dois corretores.

Assim, a análise da maturidade das práticas de Liderança relacionadas a Sistemas de Governança do TCE SC pode ser sintetizada conforme Quadro 49.

Quadro 49: Maturidade das práticas de liderança do TCE SC: Sistema de Governança

Liderança	Sistema de Governança		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	L4	Práticas identificadas na análise		
Prática 1	Estabelecer as instâncias internas de governança da organização.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 2	Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 3	Estabelecer o sistema de governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Termos Relacionados	Balanceamento de poder e autoridade, Papéis e responsabilidades das instâncias de governança.	Total L4	3	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E2.

4.2.2 Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Estratégia

Em relação às práticas relativas aos mecanismos estratégia analisou-se as dimensões (i) Relacionamento com partes interessadas; (ii) estratégia organizacional e (iii) Alinhamento Transorganizacional.

4.2.2.1 Relacionamento com Partes Interessadas – E1

Para alinhar as expectativas, é importante ouvir as partes interessadas internas e, especialmente, as externas para conhecer as suas necessidades e demandas de forma que o produto da organização esteja convirja às respectivas expectativas.

Uma das formas de se assegurar esse relacionamento é estabelecendo diferentes canais de comunicação, além de assegurar a sua efetividade. Ou seja, além de constituir, subsidiar esses canais de meios necessários para a adequada implementação.

A Resolução TCE SC n.º 89/2014 destaca que faz parte do Gabinete da Presidência uma assessoria de comunicação social, além de instituir uma ouvidoria (SANTA CATARINA, 2014a).

A primeira possui a finalidade de coordenação da comunicação interna e externa do Tribunal de Contas, a divulgação das ações e objetivos do Tribunal, o uso e disponibilização dos meios de comunicação e da mídia eletrônica, o relacionamento com

a imprensa, a edição e distribuição de publicações institucionais, e a execução dos serviços de sonorização. Uma das principais atribuições é promover e intermediar as relações do Tribunal de Contas com os meios de comunicação (SANTA CATARINA, 2014a).

A ouvidoria pode ser definida como um canal de comunicação direto entre o cidadão e o Tribunal de Contas do Estado e possui os seguintes objetivos (SANTA CATARINA, 2014a):

1. promover o exercício da cidadania, através do recebimento, encaminhamento e acompanhamento de denúncias, reclamações e sugestões dos cidadãos, relativas à prestação de serviços públicos, contratações e execução de obras e atos de gestão das unidades jurisdicionadas e do próprio Tribunal de Contas;
2. incentivar e ampliar a participação da sociedade no exercício do controle da administração pública, provocar maior transparência das ações do Tribunal, favorecendo mudanças e ajustes nas atividades e processos para a melhoria da qualidade da fiscalização exercida sobre as contas e atos dos órgãos e entidades integrantes da administração pública, sob jurisdição do Tribunal de Contas;
3. estreitar o relacionamento com o cidadão e contribuir para ampliar o controle social, fortalecendo a cidadania;
4. coordenar o “Serviço de Informações ao Cidadão” relativo aos pedidos de acesso a informações do Tribunal de Contas, em observância à Lei Federal n. 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Nesse sentido, o TCE SC disponibiliza serviços específicos em seu portal destinado às partes interessadas; (i) ao Fiscalizado, (ii) ao Servidor, (iii) ao Cidadão, e (iv) à Imprensa.

No primeiro, são disponibilizadas informações sobre o processo de análise e julgamento de contas daqueles que gerenciam recursos públicos, em especial, do Estado e dos municípios. O Segundo canal, permite a ligação entre o servidor do Tribunal e as informações de seu interesse, por exemplo, como intranet e Instituto de Contas. No canal relacionado ao cidadão, são prestadas informações sobre a gestão orçamentária, financeira, contábil e fiscal dos Municípios e do Estado; canal para denúncias e

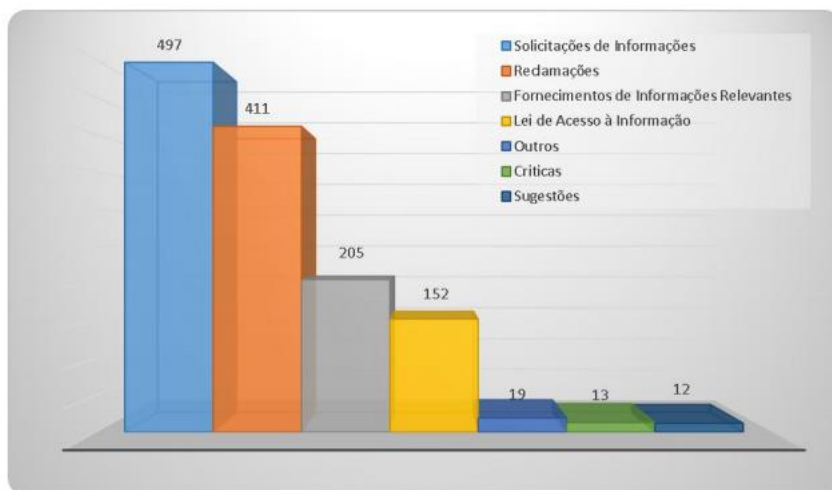
representações; publicações emitidas pelo Tribunal; canal para assistir às sessões do Tribunal, canal de rádio *on line* em que são veiculadas *podcasts* sobre controle externo, além da própria ouvidoria. Por fim, a seção destinada à imprensa relaciona notícias, fotos e publicações que objetivem dar conhecimento à sociedade das atividades do Tribunal (SANTA CATARINA, 2018).

A ouvidoria está regulamentada por três instrumentos específicos, Resolução TCE SC n.º 28/08 que institui a unidade de Ouvidoria do Tribunal; o manual de normas e Procedimentos da Ouvidoria, além da Resolução TCE SC n.º 71/12 que estabelece procedimentos para a divulgação e o acesso à informação produzida ou custodiada pelo TCE SC.

Nesses instrumentos são definidas diretrizes para participação social por meio do canal de ouvidoria; diretrizes transparentes em cartilha própria para priorização e balanceamento no atendimento das partes interessadas.

Em relatório sobre as comunicações recebidas pela Ouvidoria em 2017, Gráfico 15, houve o recebimento de 1309 comunicações, cuja maioria foram solicitações de informações, seguida de reclamações.

Gráfico 15: Comunicações recebidas pela ouvidoria do TCE SC por natureza - 2017



Fonte: Relatório de Atividades da Ouvidoria TCE SC: Exercício 2017

Além de definir as diretrizes para estimular a participação social na governança da organização, o TCE SC tem fomentado a participação da sociedade por meio de ações de capacitação cujos eventos, destinados exclusivamente ao público externo, são chamados de “TCE em Debate”, além de outras modalidades de capacitação.

Segundo E2 uma boa expressão do relacionamentos com as partes interessadas é a realização de eventos denominados Ciclo de Estudos de Controle da Administração Municipal com as partes interessadas em que são apresentados detalhadamente assuntos relacionados à atividade do Tribunal, que no ano de 2018 está em sua 18.ª edição.

E2: No que tange a atuação conjunta, assim o Tribunal costuma realizar ali atividades ali de cunho educativo e orientativo para os jurisdicionados, que a gente chama de ciclo de estudos [...] Isso, sempre os mesmos estudos e os atendimentos pontuais, conforme questões que são trazidas não é.

Uma forma de otimizar a relação com as partes interessadas é balancear a relação com elas de forma que não se dê prioridade ou atenção em demasia para uma das partes em prejuízo de outra. Assim, é necessário estabelecer critérios transparentes e rastreáveis de priorização e balanceamento no atendimento das partes interessadas (BRASIL, 2014). Nesse sentido, o manual da Ouvidoria procura ser esse instrumento de estabelecimento de prioridades a fim de evitar o atendimento de uma parte em prejuízo de outras.

Assim, a análise da maturidade das práticas de Estratégia pertinentes ao Relacionamento com as Partes Relacionadas do TCE SC pode ser sintetizada conforme Quadro 50.

Quadro 50: Maturidade das práticas de Estratégia do TCE SC: Relacionamento com Partes Interessadas

Estratégia	Relacionamento com Partes Interessadas		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	EI	Práticas identificadas na análise		
Prática 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.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 2	Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 3	Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 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.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Termos Relacionados	Partes interessadas (stakeholders), Efetividade, Equilíbrio, Relacionamento.	Total EI	4	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E2.

4.2.2.2 Estratégia Organizacional – E2

A Portaria TCE SC n.º 0481/2008 dispõe sobre a constituição e gestão de projetos vinculados ao Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Ela estabelece critérios para constituição e gestão de projetos vinculados ao Plano Estratégico do TCE. A portaria destaca que os projetos realizados deverão por finalidade o

desenvolvimento de soluções que resultem na melhoria da gestão interna produtividade e eficácia das atividades de competência do Tribunal (SANTA CATARIANA, 2008).

No mesmo sentido, conforme Resolução TCE SC n.º 0089/2014 e a estrutura organizacional do Tribunal, a Diretoria de Planejamento e Projetos Especiais, subordinada diretamente à Diretoria Geral de Planejamento e Administração, possui a finalidade de fomentar, coordenar e acompanhar o planejamento estratégico do Tribunal visando à modernização administrativa e à melhoria contínua do desempenho institucional (SANTA CATARINA, 2014a).

A Resolução TCE SC n.º 139/2017 homologou o Plano Estratégico do Tribunal para os anos de 2017 a 2022. Nela são definidas que os planos, as ações e os resultados deles decorrentes serão monitorados e revistos periodicamente, com fim de identificar e antecipar estratégias e necessidades institucionais (SANTA CATARINA, 2017).

Ela destaca, ainda, que esse acompanhamento terá o envolvimento direto do Gabinete da Presidência do Tribunal ao constituir um Comitê de Planejamento Estratégico, cujos membros, além da presidência do TCE, contam com a participação da Diretoria-geral de Planejamento e Administração, da Diretoria-geral de Controle Externo e da Diretoria de Planejamento e Projetos Especiais (SANTA CATARINA, 2017).

Por fim, na primeira quinzena de março o presidente do TCE deverá apresentar ao Tribunal Pleno relatório da execução do Planejamento estratégico do ano imediatamente anterior. O plano para 2017-2022 explicita o diagnóstico, a identidade institucional, a formulação de estratégias, bem como a sua implementação e controle como etapas necessárias ao processo de condução estratégica do Tribunal (SANTA CATARINA, 2017).

O planejamento estratégico do Tribunal utiliza como modelo metodológico as técnicas de Planejamento Institucional baseado em “*Business Model Canvas*”.

O plano estratégico do TCE apresenta a Missão do órgão como a de “Controlar e contribuir para o aprimoramento da gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade catarinense” e como Visão de Futuro, “Ser uma instituição essencial no controle da gestão dos recursos públicos”.

São apresentados os valores abaixo que norteiam a identidade institucional:

- **Transparência:** tornar públicas as decisões e os atos de gestão relevantes para a sociedade.
- **Ética:** agir em busca da verdade dos fatos, amparando-se na honestidade, moralidade, coerência e probidade administrativa.
- **Economicidade:** buscar cumprir os requisitos de qualidade, com a máxima economia, na aplicação de quaisquer recursos atribuídos ao Tribunal.
- **Profissionalismo:** exercer as atividades com dedicação e empenho, com foco nos resultados.
- **Independência:** atuar com imparcialidade, liberdade e autonomia.
- **Sustentabilidade:** exercer atividades preconizando a racionalização dos recursos com foco na redução dos impactos negativos (SANTA CATARINA, 2017).

Os objetivos estratégicos do TCE são apresentados no mapa correspondente (Figura 6) e são agrupados sob as seguintes perspectivas, a saber: (i) Sociedade; (ii) Partes Interessadas; (iii) Processos internos; (iv) pessoas, aprendizado e tecnologia; e (v) Recursos, orçamento e finanças. Os objetivos estratégicos apresentam indicadores e iniciativas para a mensuração de desempenho.

A título de exemplo, a Figura 16 apresenta o detalhamento dos objetivos estratégicos vinculados à perspectiva das partes interessadas e dos jurisdicionados para o TCE SC entre os anos 2017 a 2022.

Figura 18: Detalhamento dos objetivos sob a Perspectiva das Partes Interessadas e dos Jurisdicionados do TCE SC

PERSPECTIVA PARTES INTERESSADAS		
OBJETIVO ESTRATÉGICO	INDICADORES	INICIATIVAS
3. Estimular o controle social e o relacionamento com os públicos-alvo	• Quantidade de comunicações recebidas pela Ouvidoria	• Investir em aplicativos para acesso via dispositivos móveis • Instituir a Política de Comunicação do TCE/SC
	• Quantidade de comunicações respondidas pela Ouvidoria dentro do prazo	• Investir em aplicativos para acesso via dispositivos móveis • Instituir a Política de Comunicação do TCE/SC
	• Percentual de acessos ao site relacionados ao controle social	• Implantar dados abertos como ferramenta de transparência • Instituir a Política de Comunicação do TCE/SC
	• Capacitação em Cidadania Ativa	• Realizar eventos de Cidadania Ativa, ação contida no Programa de Interação com a Sociedade
4. Estreitar relações com outras instituições	• Percentual de acordos efetivos	• Monitorar a execução dos acordos/convênios
	• Quantidade de eventos realizados em conjunto com outras instituições	• Monitorar a execução dos acordos/convênios
PERSPECTIVA JURISDICIONADOS		
OBJETIVO ESTRATÉGICO	INDICADORES	INICIATIVAS
5. Estreitar o relacionamento com os jurisdicionados	• Percentual de adesão a capacitações	• Divulgar as ações do Instituto de Contas • Monitorar as inscrições
	• Avaliação das capacitações dos jurisdicionados	• Capacitar jurisdicionados

Fonte: Plano Estratégico – 2017/2022

Em relação à transparência e o envolvimento do TCE com as partes interessadas e jurisdicionados, o Tribunal propõe estimular o relacionamento, estreitar as suas relações (Figura 16).

Ao ser questionado sobre a gestão estratégica do Tribunal, E2 destaca que o Tribunal define premissas estratégicas a serem realizadas por todos com o envolvimento primordial do corpo diretivo do Tribunal, apoiado por consultoria contratada, e mediado por alguns eventos de sensibilização, mas que percebe ainda um envolvimento incipiente do corpo técnico.

E2: Geralmente ali existe um plano estratégico, o Tribunal, periodicamente define algumas premissas estratégicas, daí isso é tratado mais ali dentro do corpo diretivo não é, o corpo de conselheiros e eventualmente eles fazem ele alguns eventos ali dessensibilização, eventualmente contam com uma consultoria para dar também os parâmetros em que o planejamento estratégico tá sendo realizado. Já ocorreu isso daí no passado um pouco mais distante também, pediram opiniões sobre questões que poderiam ser enquadradas ali dentro do planejamento estratégico, mas isso daí já tem um tempo um pouco maior, mas é mais ou menos dentro dessa linha.

No mesmo sentido, ao ser questionado sobre o processo de monitoramento e avaliação do planejamento estratégico, E2 destacou que existe, mas que sente falta do acompanhamento mais próximo e permanente.

E2: É eu sei que existe, que daí define dali uma comissão, no âmbito, praticamente ligado diretamente ao gabinete da presidência, daí eles fazem alguns monitoramentos e vão passando: Ah não tem determinada questão estratégica que tá lá contida, daí ele traz um tipo de cronograma e se está sendo cumprido ou não, então isso é periodicamente repassado, mas eu estou sentindo falta e já tem algum tempo em que esse tipo de ação não acontece tá, eu estou apenas relatando para você não é um passado um pouco mais distante. [...] Atualmente eu não sei como é que tá sendo abordada essa questão, já faz tempo que eu não vejo uma ação do mesmo tipo.

Sobre a inclusão de ações voltadas para os Consórcios Públicos na gestão estratégica do Tribunal, E2 afirmou que sente a necessidade de o estabelecimento de objetivos relacionados a essa parte interessada ou jurisdicionado.

E2: a meu ver ali como procedimento estratégico não há uma definição institucional não é, a casa do Tribunal de Contas, ali no seu corpo diretivo, não estabelece elementos em relação, especificamente, a consórcios.

Assim, a análise da maturidade das práticas de Estratégia pertinentes à estratégia organizacional do TCE SC pode ser sintetizada conforme Quadro 51.

Quadro 51: Maturidade das práticas de Estratégia do TCE SC: Estratégia Organizacional

Estratégia	Estratégia Organizacional		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	E2	Práticas identificadas na análise		
Prática 1	Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 2	Estabelecer a estratégia da organização.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 3	Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Termos Relacionados	Propósito da organização, Missão, Visão de futuro, Objetivos estratégicos, Planejamento, Gestão estratégica, Política, Avaliação.	Total E2	3	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E2.

4.2.2.3 Alinhamento Transorganizacional – E3

O TCE SC apresenta relação com diversas partes interessadas objetivando a geração de sinergia no exercício do controle externo. Segundo o planejamento estratégico 2017-2022 para o Tribunal são apresentados como objetivos estratégicos (i) estimular o controle social e o relacionamento com os públicos-alvo por meio da realização de acordos e convênios com outras instituições objetivando o aperfeiçoamento das atividades de controle externo; (ii) estreitar o relacionamento com os jurisdicionados por meio da realizações de capacitações voltadas ao jurisdicionados.

O TCE SC apresenta como partes interessadas as demais cortes de contas, a sociedade, outros órgãos de controle, além dos próprios jurisdicionados. Assim, em consulta ao portal na internet do Tribunal foi possível a identificação de 106 ações transorganizacionais entre o TCE SC e entidades internacionais, entidades de ensino, governo federal, estadual e municipais; poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público; agências público e privadas de transparência e combate à corrupção, além da atuação conjunta com os demais Tribunais de Contas do Brasil.

O Quadro 52 apresenta alguns exemplos de ações transorganizacionais realizadas pelo TCE SC. Para todas ações é importante consultar o portal de convênios e parcerias do Tribunal na internet¹⁷.

¹⁷ <http://www.tce.sc.gov.br/content/convenios-e-parcerias-0>, acesso em 20.12.2019.

Quadro 52: Ações transorganizacionais realizadas pelo TCE SC

Entidade	Origem	Objetivo
Tribunal de Contas de Angola	Internacional	Cooperação técnica e científica nas áreas de controle externo da administração pública, com ênfase na fiscalização da gestão dos recursos públicos nos campos financeiro, contábil e patrimonial.
Secretaria de Estado da Receita	Estadual	Cessão de uso, de forma gratuita, de uma cópia do Sistema Corporativo de Administração Tributária e Financeira – ATF, desenvolvido em ambiente da SER/PB, para ser utilizado, exclusivamente, no âmbito do Tribunal de Contas de Santa Catarina.
Secretaria da Receita Federal – SRF	Federal	Intercâmbio de informações de interesse recíproco
Controladoria Geral do Município: Prefeitura Municipal de São Paulo	Municipal	Cooperação entre os partícipes para o compartilhamento e intercâmbio de informações e conhecimentos técnicos, com a finalidade específica de viabilizar a utilização, pelo TCE/SC, do Sistema de Controle de Bens Patrimoniais dos Agentes Públicos do Município de São Paulo - Sispatri.
Instituto Legislativo Brasileiro - ILB	Poder Legislativo	Cooperação técnico-científica e cultural e o intercâmbio de conhecimento, informações e experiências, visando à formação, ao aperfeiçoamento e à especialização técnica de recursos humanos, bem como ao desenvolvimento institucional, mediante a implementação de ações, programas, projetos e atividades complementares de interesses comuns entre o Senado/ILB e o Estado de Santa Catarina por intermédio do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina - TJSC	Poder Judiciário	Estabelecer formas de cooperação entre o TCE/SC e o TJ/SC, para aprimorar o desempenho de suas atividades
Ministério Público do Estado de Santa Catarina - MPSC	Ministério Público	Promover o intercâmbio e a cooperação técnica, científica e operacional entre as partes celebrantes, visando estabelecer um mecanismo de ação conjunta e eficiente de fiscalização de forma a assegurar o cumprimento das normas de acessibilidade nos passeios públicos e nas edificações públicas e de uso coletivo, envolvendo a elaboração de requisitos e a sua operacionalização, por intermédio de ações preventivas, educativas e fiscalizatórias
Tribunal de Contas do Estado do Minas Gerais – TCE/MG	Tribunais de Contas	Intercâmbio de informações e a cooperação técnica que envolve assuntos inerentes ao âmbito de controle externo e/ou de tecnologia da informação.
Atricon, IRB, Abracom e Audicon	Outras Entidades	Organizar e promover o VI ENCONTRO NACIONAL DE TRIBUNAIS DE CONTAS.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações disponibilizadas em www.tce.sc.gov.br/content/convenios-e-parcerias-0

No mesmo sentido, E2 asseverou que o TCE SC tem buscado encontrar nas experiências de outros Tribunais de Contas auxílio para desenvolvimento dos atividades internas, inclusive relacionado aos Consórcios Públicos.

E2: até veio um conselheiro do Tribunal de Contas de Minas Gerais, daí a gente buscou o que é que a gente queria, considerando a nossa atuação nesse segmento. A ideia inicial foi procurar algum Tribunal que já tivesse uma atuação pouco maior nessa questão, para de repente passar a experiência, como é que eles estão atuando, quais são os segmentos de maior fragilidade na fiscalização de consórcio.

E2 argumenta que a partir de interrelação com o Ministério Público Estadual e com a imprensa, houve a inclusão no planejamento de auditorias a análise dos consórcios públicos.

E2: nós tínhamos informações externas da ocorrência de irregularidade em duas unidades, daí a gente procurou colocar essas duas unidades no plano não é. Isso a partir de notícia veiculada na imprensa e de provocação do Ministério Público do Estado. Então a partir disso nós incluímos na programação (auditoria).

E2 destacou, ainda, que o Tribunal tem realizado ações educativas com a sociedade chamadas de Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal voltados para a formação de cidadão a fim de estimular o controle social.

E2: No que tange a atuação conjunta, assim o Tribunal costuma realizar atividades de cunho educativo e orientativo para os jurisdicionados, que a gente chama de ciclo de estudos. [...] Eventualmente (o Tribunal) atende ligações e procura esclarecer dúvidas conforme a demanda, (sendo) mais pontual. O pessoal (levanta) uma dúvida sobre determinada questão que pode

envolver operacionalização no Consórcio, por exemplo, aí a gente faz uma pesquisa e procura atender não é.

Assim, a análise da maturidade das práticas de Estratégia pertinentes ao Alinhamento Transorganizacional do TCE SC pode ser sintetizada conforme Quadro 53.

Quadro 53: Maturidade das práticas de Estratégia do TCE SC: Alinhamento Transorganizacional

Estratégia	Alinhamento Transorganizacional		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	E3	Práticas identificadas na análise		
Prática 1	Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Termos Relacionados	Política pública, Coordenação nas políticas.	Total E3	1	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E2.

4.2.3 Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Controle

4.2.3.1 Gestão de Risco e Controle Interno – C1 e Auditoria Interna – C2

Segundo a estrutura organizacional, Figura 9, o TCE SC apresenta estrutura específica de auditoria interna. Essa unidade está vinculada diretamente ao Gabinete da Presidência ao mesmo tempo que auxilia o Gabinete do Corregedor do Tribunal no exercício de suas atribuições regimentais (SANTA CATARINA, 2014a).

O inciso VI do 275 do art. Regimento Interno estabelece que a Corregedoria do Tribunal exerce a supervisão dos serviços de Controle Interno do Tribunal. No mesmo sentido, o art. 48 da Resolução TCE SC 0089/2014 os órgãos singulares tem finalidade de exercer e coordenar as atividades de controle interno.

A Auditoria Interna, órgão singular, vinculado à presidência do Tribunal, tem a finalidade de assegurar a eficiência, eficácia e efetividade da gestão administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial do Tribunal de Contas, considerados os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, publicidade e transparência, apresentando entre suas competências a de zelar pela qualidade e pela independência do sistema de controle interno do TCE SC (SANTA CATARINA, 2014a).

O TCE SC editou a Resolução TCE SC n.º 03/2003 em que o Sistema de Controle Interno do Tribunal foi reorganizado. A resolução estabelece que o Sistema de Controle Interno do TCE tem por objetivo assegurar a eficiência, eficácia e efetividade da gestão administrativa, com as finalidades, atividades, organização e competências estabelecidas (SANTA CATARINA, 2003).

Entre as atividades relacionadas ao Sistema de Controle Interno do TCE SC, conforme o art. 3.º da Resolução TCE SC n.º 03/2003 estão:

- a. a salvaguarda e controle dos ativos, com base nos registros e controles contábeis;
- b. à determinação de subordinações, competências e à execução dos controles administrativos;
- c. ao cumprimento das rotinas dos controles acima mencionados, bem como das normas legais e técnicas pertinentes;
- d. à fiscalização da eficiência dos mecanismos de controles existentes (SANTA CATARINA, 2003).

No mesmo instrumento regulamentar, é estabelecida à Auditoria Interna a competência para zelar pela qualidade e pela independência do sistema de controle interno e que o controle interno exercido será prévio, concomitante e posteriormente aos atos controlados (SANTA CATARINA, 2003).

Ainda, quanto às ações de monitoramento e avaliação do sistema de controle interno, a Resolução TCE SC n.º 03/2003 estabelece que compete à Auditoria Interna: (i) realizar inspeções e auditorias para verificar a legalidade e legitimidade dos atos e avaliar os resultados; e (ii) orientar os gestores da administração do Tribunal no desempenho de suas funções e responsabilidades.

A Auditoria interna, segundo a mesma Resolução, será exercida por servidores do Quadro do Tribunal e terá acesso a todas as informações, documentos e outros elementos inerentes ao exercício de suas atribuições.

Em que pese os instrumentos abordem aspectos relacionados ao Sistema de Controle Interno e à Auditoria Interna, não foram identificados aspectos relacionados à Gestão de Risco no Tribunal.

Nesse sentido, E2 reafirmou que, em que pese exista uma estrutura de controle do próprio Tribunal, como a Corregedoria, os casos são executados por processos administrativos regulares, como as sindicâncias.

E2: Externamente e teoricamente sim, [...] e internamente aqui a questão dos profissionais, daí tem a corregedoria em âmbito interno. Assim, seria mais a corregedoria que cobraria em relação aos casos processuais ou alguma irregularidade funcional, aí são ritos normais também como a questão da sindicância.

Ainda nesse contexto, E2 destaca que não tem conhecimento de ações que contrariem as regras do Tribunal.

E2: Até onde eu sei, não teve nenhuma ação recente desse tipo não é, questionando a adequação do exercício das atribuições do Tribunal. Foi feito, que eu tenho lembrança, isso já há algum tempo.

Assim, a análise da maturidade das práticas de Controle pertinentes à gestão de riscos e controle interno do TCE SC pode ser sintetizada conforme Quadro 54.

Quadro 54: Maturidade das práticas de controle do TCE SC: Gestão de Risco e Controle Interno

Controle	Gestão de Risco e Controle Interno C1	Práticas identificadas na análise	Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
Prática 1	Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 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.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Termos Relacionados	Risco, Controle interno, Evento.	Total C1	2	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E2.

No mesmo sentido, e utilizando a mesma análise realizada acima, ao se avaliar a maturidade da Auditoria Interna do TCE SC, pelo Quadro 55, sintetiza-se o estágio de maturidade percebido.

Quadro 55: Maturidade das práticas de controle do TCE SC: Auditoria Interna

Controle	Auditoria Interna C2	Práticas identificadas na análise	Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
Prática 1	Estabelecer a função de auditoria interna.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 2	Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 3	Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Termos Relacionados	Estatuto de auditoria interna, Proficiente, Zelo profissional devido.	Total C2	3	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E2.

3.2.3.3 Accountability e Transparência – C3

O TCE SC possui portal da transparência composto por 4 áreas de informação¹⁸: Sobre o portal, Gestão, Fiscalização e Solicitação de informações.

No portal estão disponíveis dados produzidos pelo TCE SC, como órgão responsável pela fiscalização da gestão pública do Estado e dos 295 municípios catarinenses, além de informações sobre a Gestão dos recursos públicos que o TCE/SC recebe para exercer a Fiscalização.

¹⁸ <http://portaldocidadao.tce.sc.gov.br/sic/>, acesso em 15.12.2018.

Na guia Gestão são disponibilizadas informações sobre a gestão orçamentária e financeira do TCE/SC, como, por exemplo, peças orçamentárias, execuções da receita e da despesa, licitações e contratos realizados, gastos com pessoal e relatórios de atividades.

Em Fiscalização são obtidas informações sobre as ações do TCE SC para exercer sua principal função que é fiscalizar o uso dos recursos que a sociedade entrega aos governos na forma de impostos.

A área Portal apresenta informações transparência e acesso à informação, como, por exemplo, normas regulamentares para o cumprimento da Lei de Acesso à Informação, Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

As informações sobre pessoal são limitadas a obtenção das remunerações e diárias concedidas aos seus servidores e membros.

Neste portal, são obtidos dois relatórios: (i) Relatório de atividades e (ii) Relatório de Gestão. Pelo primeiro são obtidas informações sobre as unidades do TCE e seus responsáveis; as respectivas gestões orçamentárias e financeiras; a modernização e planejamento institucional; as atividades de controle externo e outras informações consideradas relevantes pelo TCE. O último, demonstra a utilização dos recursos orçamentários e financeiros colocados à disposição do Tribunal. No entanto, destaca-se que os dois relatórios são praticamente idênticos, alterando apenas algumas informações.

O TCE SC publicou a Resolução TCE SC n.º 71/2012 para estabelecer procedimentos para a divulgação e o acesso à informação produzida ou custodiada pelo Tribunal. No portal pode ser obtido ainda um Guia de Implementação da Lei de Acesso à informação. Nele são estabelecidos os procedimentos e as condições necessários para a obtenção de informações do TCE SC à Luz da Lei n.º 12.527 de maio de 2012.

Em que pese diretrizes tenham sido publicadas sobre como se obter informações do Tribunal e, ao mesmo tempo, haja informações disponibilizadas pelo TCE no respectivo portal, não foram identificadas diretrizes para abertura de dados, divulgação de informações relacionadas à área de atuação da organização e comunicação com as diferentes partes interessadas.

E2 falou que o portal do Tribunal divulga dados dos municípios e do estado, inclusive sobre o andamento processual. Todavia, a abertura de dados do próprio ainda estão em fase de desenvolvimento, principalmente devido à repercussões da abertura.

E2: daí existe a questão da possibilidade de consultar base de informações, em relação a resultados de processos também ali aos interessados tendo conhecimento do número do processo, pode fazer uma pesquisa pelo site do Tribunal de Contas que permite ali saber o andamento do processo [...] eu só tenho dúvida eu não posso afirmar categoricamente agora que, se não me engano um tempo atrás foi discutido a questão em que momento ocorreria ali a abertura de dados [...] se questionava abrir informações de processos sem decisão ainda transitado e julgado, Mas funcionava meio, como é que isso daí vai ser utilizado, de repente vão pegar ali a informação de um processo que está ainda em fase inicial ali de licitação, daí vai ter, pode ocorrer no uso político esse tipo de coisa, daí houve uma discussão ali plenária dessa situação, em algum momento foi definido que os dados do processo só seriam disponibilizados após a conclusão, isso aí já tem algum tempo mas não tenho certeza que isso daí foi revisto, mas havia por que em determinado momento se abrirá tudo ver daí houve uma discussão ali do nosso Tribunal pleno, em que momento que a gente vai disponibilizar tudo, daí parece vencedora a posição de disponibilizar tudo somente no trânsito em julgado.

Não forma identificadas, ainda, avaliação da imagem da organização perante as partes interessadas, bem como a identificação de qual o nível de satisfação destas com serviços e produtos sob responsabilidade da organização.

Ao ser questionado sobre a publicidade das informações do TCE SC, E2 afirmou que o Tribunal divulga informações em portal específico de transparência.

E2: o Tribunal tem o portal da transparência, tem uma página que ele divulga até de forma ampla, as informações próprias [...]

Apesar de o TCE SC não apresentar processo sistematizado para monitorar e avaliar a imagem da organização perante as partes interessadas, a avaliação da satisfação das ações do Tribunal tem sido obtida por meio do canal de Ouvidoria, uma vez que são possíveis obter registros de reclamações, críticas, sugestões, solicitações de informações e fornecimento de informações relevantes às ações do Tribunal. No entanto, esses registros não acontecem sistematicamente, mas pontualmente, quando da ação individual da parte interessada.

Sobre a apuração de responsabilidade e irregularidades por iniciativa própria, E2 afirma que o TCE a realiza por meio de processo administrativo ou sindicância instaurada, mas sem diretrizes previamente definidas pelo TCE.

E2: [...] há casos processuais ou alguma irregularidade funcional, aí são os ritos normais também tem a questão de sindicância, também tem uma área específica que eventualmente pode realizar esse tipo de trabalho.

Assim, a análise da maturidade das práticas de Controle pertinentes à accountability e transparência do TCE SC pode ser sintetizada conforme Quadro 56.

Quadro 56: Maturidade das práticas de controle do TCE SC: Accountability e Transparência

Controle	Accountability e Transparência		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	C3			
Prática 1	Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 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.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 3	Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos.	Adota parcialmente	0,5	Intermediário
Prática 4	Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.	Adota parcialmente	0,5	Intermediário
Termos Relacionados	Accountability, Transparência.		Total C3	3

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E2.

4.2.4 Resultado das práticas percebidas de governança do TCE SC

O Quadro 57 apresenta a compilação dos resultados da análise de conteúdo do TCE SC quanto à maturidade do mecanismo Liderança, bem como o intervalo e o estágio em que se encontra o Tribunal.

O resultado apresentado indica que o TCE SC se encontra no estágio aprimorado, situando-se no intervalo de noventa e três por cento de implementação das práticas de governança pública recomendada pelo RBGP – TCU.

Quadro 57: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Liderança – TCE SC

Liderança	Pessoas e Competências		Princípios e Comportamentos		Liderança Organizacional	Sistema de Governança	Total
	L1	L2	L3	L4			
Prática 1	0,5	1	1	1	-----		
Prática 2	1	1	1	1	-----		
Prática 3	1	1	1	1	-----		
Prática 4	0,5	-----	1	-----	-----		
Prática 5	-----	-----	1	-----	-----		
Resultado	3	3	5	3	14		
Intervalo	75%	100%	100%	100%	93%		
Estágio	Aprimorado	Aprimorado	Aprimorado	Aprimorado	Aprimorado		

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E2.

No mesmo sentido, o Quadro 58 demonstra o resultado da análise de conteúdo do TCE SC quanto à maturidade do mecanismo Estratégia, assim como, o estágio em que se encontra o TCE nesse segmento das práticas de governança pública.

Os valores apurados indicam que em relação à estratégia, o TCE se encontra no estágio aprimorado, encontrando-se no intervalo de cem por cento de aderência às práticas de governança.

Quadro 58: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Estratégia – TCE SC

Estratégia	Relacionamento com Partes Interessadas	Estratégia Organizacional	Alinhamento Transorganizacional	Total
	E1	E2	E3	
Prática 1	1	1	1	----
Prática 2	1	1	----	----
Prática 3	1	1	----	----
Prática 4	1	----	----	----
Resultado	4	3	1	8
Intervalo	100%	100%	100%	100%
Estágio	Aprimorado	Aprimorado	Aprimorado	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E2.

Por fim, os resultados da análise de maturidade do mecanismo controle, Quadro 59, indicam que o Tribunal se encontra no estágio aprimorado em relação ao mecanismo Controle, situando-se no intervalo de oitenta por cento.

Quadro 59: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Controle – TCE SC

Controle	Gestão de Risco e Controle Interno	Auditoria Interna	Accountability e Transparencia	Total
	C1	C2	C3	
Prática 1	1	1	1	----
Prática 2	1	1	1	----
Prática 3	----	1	0,5	----
Prática 4	----	----	0,5	----
Resultado	2	3	3	8
Intervalo	100%	100%	75%	80%
Estágio	Aprimorado	Aprimorado	Aprimorado	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E2.

Ao se avaliar a maturidade organizacional do TCE SC quanto à governança pública à luz do RBGP TCU, o Quadro 60 apresenta que o Tribunal se encontra no estágio aprimorado, situando-se no intervalo de noventa e um por cento das práticas recomendadas pelo TCU.

Quadro 60: Maturidade da Governança Organizacional – TCE SC

Maturidade	Liderança	Estratégia	Controle	Total TCE SP
	L	E	C	
Resultado	14	8	8	30
Intervalo	93%	100%	80%	91%
Estágio	Aprimorado	Aprimorado	Aprimorado	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E2.

4.3 Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE RS

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE RS foi criado em 26 de junho de 1935 pelo Decreto Estadual nº 5.975. O Tribunal possuía o objetivo de acompanhar a execução orçamentária do Estado e dos Municípios, bem como o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros e bens públicos (RIO GRANDE DO SUL, 2018).

O TCE RS se apresenta como um órgão técnico, especializado e independente, além de possuir auxiliar a Assembleia Legislativa do Estado e as câmaras de vereadores no controle das contas públicas.

Atualmente, além das diretrizes básicas estabelecidas pela CF/88 e pela Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, o TCE RS é orientado pela Lei Estadual nº 11.424, de 06 de janeiro de 2000, sua Lei Orgânica; e por seu regimento interno, aprovado pela Resolução TCE RS nº 1028/2015.

Segundo o art. 33 da sua Lei Orgânica, o TCE RS possui entre as suas competências

julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público do Estado e do Município, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (RIO GRANDE DO SUL, 2000);

O Regimento Interno do TCE RS estabelece em seu artigo 5.º, incisos IV, que o Tribunal possui a competência para julgar as contas dos Consórcios Públicos.

IV – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta, dos **consórcios** [...] (RIO GRANDE DO SUL, 1996) ((grifo meu))

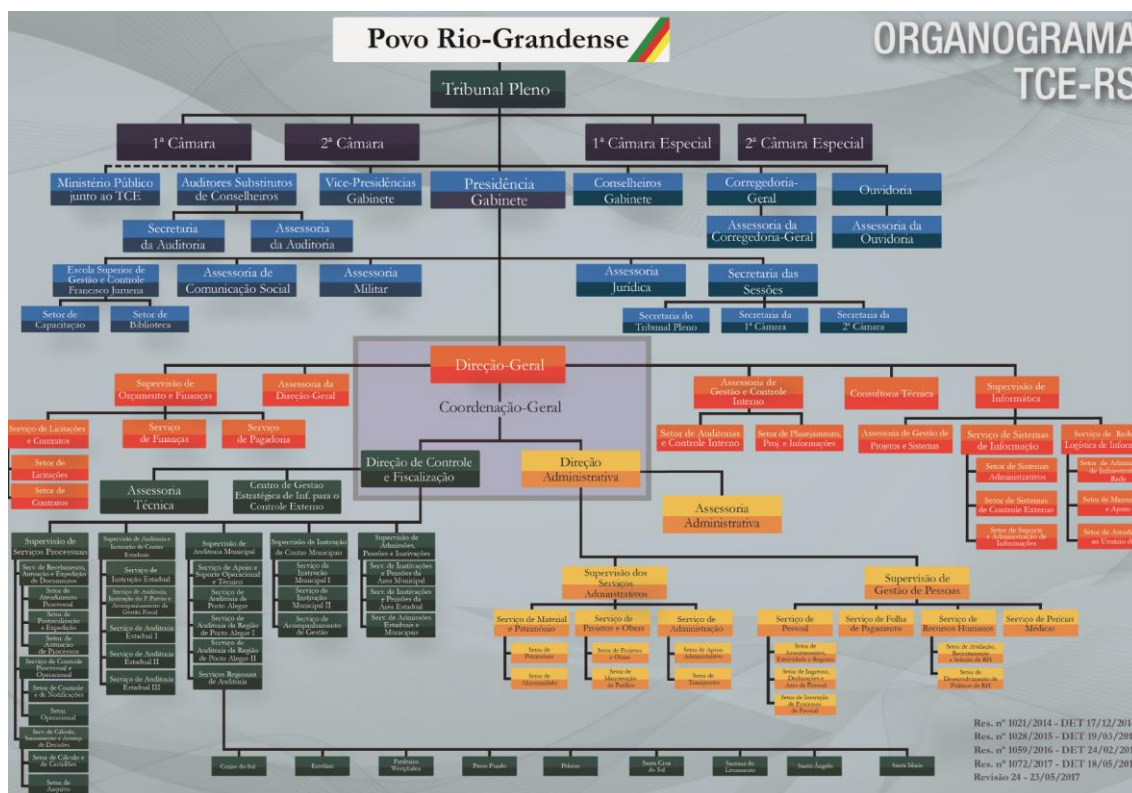
O TCE RS, conforme Figura 17, possui estrutura organizacional dividida em três grandes áreas: (i) unidades colegiadas político-técnicas, o Tribunal Pleno, subdividido em Câmaras e compostas por conselheiros e por Auditores Substitutos de Conselheiros. (ii) unidades singulares político-técnicas, formada pelos gabinetes dos Conselheiros e dos Auditores Substitutos de Conselheiros; pelo Ministério Público junto ao TCE; pela Ouvidoria, pela Corregedoria-Geral, pela Vice-presidência; e pela Presidência do Tribunal.

Ao Gabinete da presidência se subordinam organicamente a Escola Superior de Gestão e Controle; a assessoria de Comunicação Social; a Assessoria militar; a Assessoria jurídica, bem como a Secretaria de Sessões. (iii) um corpo técnico e os serviços auxiliares, composto por uma Diretoria-Geral, subdivida em duas Diretorias, além de duas assessorias, uma consultoria técnica e uma supervisão de orçamento e finanças.

A Diretoria Geral apresenta relação de subordinação sobre a Diretoria Administrativa e a Diretoria de Controle e Fiscalização.

Por sua vez, a Diretoria de Controle e Fiscalização do TCE RS está subdividida em quatro Supervisões de controle, entre as quais se encontram a Supervisão de Auditoria Municipal e a Supervisão de Instrução de Contas Municipais. Estruturalmente, não foi identificada área para atuação junto aos Consórcios Públicos, o que sinaliza que a competência é exercida pela respectiva supervisão municipal.

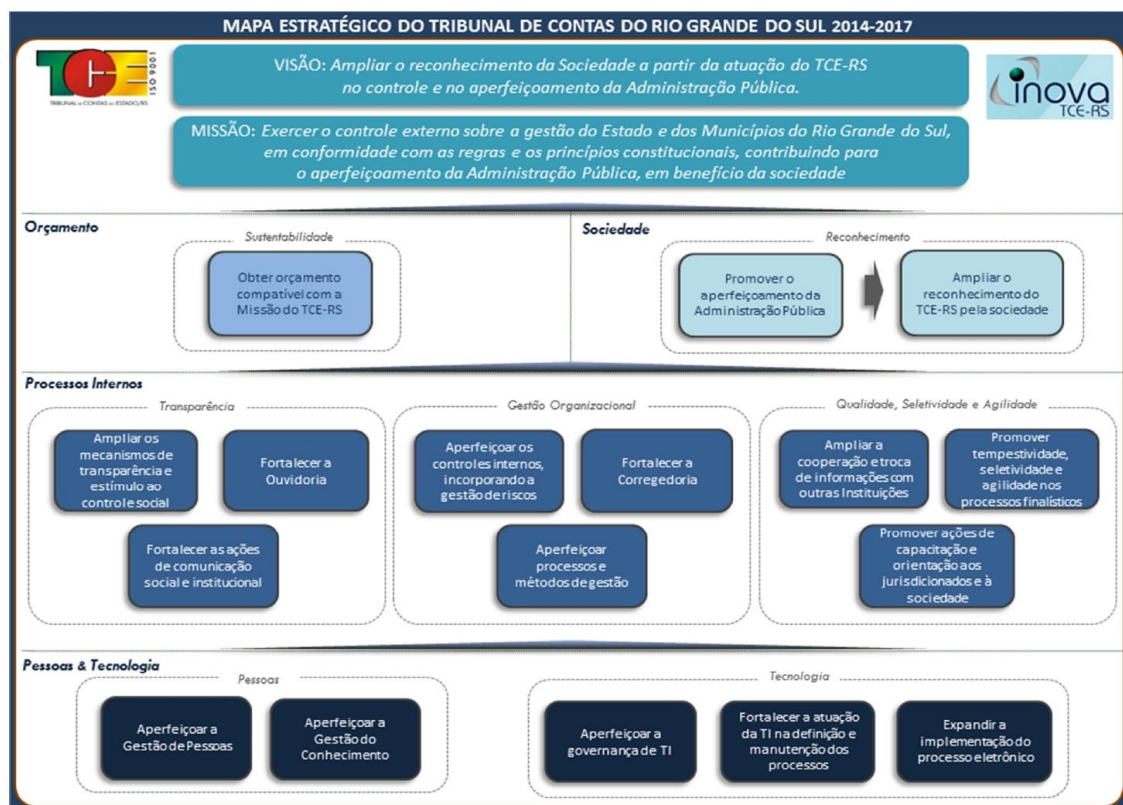
Figura 19: Estrutura organizacional do TCE RS



O TCE RS apresenta, em seu portal, planejamento estratégico para o período de 2015 a 2019. Segundo este documento, cujo mapa estratégico para o período de 2014 a 2019 se apresenta na Figura 18, a missão do órgão é “Exercer o controle externo sobre a

gestão do Estado e dos Municípios do Rio Grande do Sul, em conformidade com as regras e os princípios constitucionais, contribuindo para o aperfeiçoamento da Administração Pública, em benefício da sociedade”. No mesmo sentido, apresenta como visão de futuro “Ampliar o reconhecimento da sociedade a partir da atuação do TCE RS no controle e no aperfeiçoamento da Administração Pública” (RIO GRANDE DO SUL, 2018c).

Figura 20: Mapa estratégico TCE RS 2017 - 2022



Fonte: Plano estratégico TCE RS: 2015-2019

Por fim, objetivando subsidiar a análise realizada, foram estudados documentos regulamentares, administrativos e gerenciais do TCE RS, disponibilizados em portal da internet ou solicitados por e-mail, descritos no Quadro 61, totalizando 697 páginas de informações pesquisadas, incluindo as páginas de transcrição da entrevista realizada.

Quadro 61: Documentos consultados do TCE RS

Nome	Referência	Descrição	Acessível	Qtde Páginas
Lei Orgânica	LEI Nº 11.424, DE 06 DE JANEIRO DE 2000	Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado.	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes	18
Regimento Interno	RESOLUÇÃO Nº 460/1996	Aprova a revisão do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado.	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes	32
Estrutura Administrativa	RESOLUÇÃO N. 1021/2014	Dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas do Estado	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes	21
Organograma	Organograma	Estabelece a estrutura organizacional do Tribunal.	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/apresentacao	1
Histórico	Legislação Histórica Estadual	História descritiva do Tribunal	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/apresentacao	2
Consórcios Públicos	INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 11/2007	composição dos demonstrativos que amparam a fiscalização desta Corte de Contas no que se refere ao cumprimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal pelos entes jurisdicionados da esfera municipal	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes	2
Consórcios Públicos	INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 6/2016	Dispõe sobre os prazos e demais regras técnicas relativas à alimentação do Sistema de Licitações e Contratos - LicitaCon pelos órgãos e entidades jurisdicionados	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes	6
Consórcios Públicos	INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 13/2018	Dispõe sobre a forma de publicação das informações do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO e do Relatório de Gestão Fiscal – RGF	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes	77
Consórcios Públicos	INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 12/2009	Regulamenta o encaminhamento de normas expedidas pelos entes jurisdicionados da esfera municipal à Base de Legislação Municipal - BLM	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes	4
Avaliação de Desempenho	RESOLUÇÃO Nº 1097/2018	Altera o Programa de Avaliação de Desempenho - PROADES - no âmbito do Tribunal de Contas do Estado	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes	3
Avaliação de Desempenho	INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 9/2018	Regulamenta a Resolução nº 1097, de 5 de setembro de 2018, que alterou o Programa de Avaliação de Desempenho - PROADES, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado.	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes	2
Avaliação de Desempenho	MANUAL DO PROGRAMA DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO - PROADES	Instrumento utilizado pelo TCE-RS para aferir o desempenho dos servidores.	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes	25
Plano Estratégico	Plano Estratégico	Instituir o Plano Estratégico do Tribunal.	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/qualidade/planejamento_estrategico	93
Plano Estratégico	Projetos Estratégicos	Lista os projetos estratégicos do Tribunal de Contas	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/qualidade/planejamento_estrategico	3
Plano Estratégico	Indicadores e Objetivos	Lista os indicadores e objetivos relacionados aos projetos estratégicos do Tribunal de Contas	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/qualidade/planejamento_estrategico	4
Plano Estratégico	Relatório de Execução do Plano Estratégico	Descreve as ações realizadas pelo TCE no âmbito do Plano Estratégico.	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/qualidade/planejamento_estrategico	91
Plano Estratégico	Descrição do Negócio	Descrever o negócio de atuação do Tribunal de Contas do Estado	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/qualidade/planejamento_estrategico	1
Escola de Contas	LEI Nº 11.935, DE 24 DE JUNHO DE 2003	Institui a Escola de Gestão e Controle Francisco Juruena.	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/a_escola	2
Escola de Contas	PLANO DE EDUCAÇÃO PARA O CONTROLE EXTERNO	Explicita as ações de educação a serem desenvolvidas pela Escola Superior de Gestão e Controle – ESGC	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/a_escola	2
Escola de Contas	INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 08/2016	Dispõe sobre o Plano de Educação Corporativa do Tribunal de Contas do Estado	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/a_escola	37
Ouidoria	Cartilha da Ouvidoria	Oferecer subsídios voltados ao aprimoramento dos serviços públicos e ao estímulo da instalação de ouvidorias	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/ouvidoria	56
Acesso à Informação	INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 10/2017	Dispõe sobre o acesso a informações e estabelece orientações para o cumprimento, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes	10
Acesso à Informação	RESOLUÇÃO N. 1046/2015	Dispõe sobre o acesso a informações e a aplicação da Lei Federal n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes	7
Código de Ética	RESOLUÇÃO Nº 723/2005	Adota o Código de Ética aos servidores do Tribunal	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes	12
Código de Ética	RESOLUÇÃO Nº 557/2000	Adota o Código de Ética aos membros do Tribunal	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes	11
Corregedoria	LEI COMPLEMENTAR Nº 10.098, DE 3 DE FEVEREIRO DE 1994	Dispõe sobre o estatuto e regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado do Rio Grande do Sul.	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes	62
Corregedoria	RESOLUÇÃO N. 1042/2015	Regulamenta os procedimentos de correção nos gabinetes, assessorias e demais unidades administrativas no âmbito do Tribunal de Contas do Estado	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes	11
Corregedoria	RESOLUÇÃO N. 1041/2015	Institui o Regimento Interno da Corregedoria-Geral do Tribunal de Contas do Estado	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes	7
Corregedoria	RESOLUÇÃO N. 1043/2015	Dispõe sobre a instauração do procedimento de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar-PAD, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes	11
Corregedoria	RESOLUÇÃO N. 1045/2015	Institui e regulamenta a Comissão Permanente de Sindicâncias e Processo Administrativo Disciplinar no âmbito do Tribunal de Contas do Estado	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes	5
Gestão de Risco	RESOLUÇÃO N. 1077/2017	Dispõe sobre a Política de Gestão de Riscos no âmbito do Tribunal de Contas do Estado.	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes	5
Relatório de Atividades	Relatório de Atividades do TCE	Condensa as principais atividades desenvolvidas no âmbito desta Corte de Contas.	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/relatorio_atividades	26
Transparência	Portal de Transparência	Disponibilizar informações sobre as atividades do TCE.	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/sic	10
Parcerias	Convênios e Parcerias	Disponibilizar informações sobre os convênios e parcerias realizadas pelo Tribunal.	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/parceiros_institucionais	15
Entrevista	Transcrição de áudio	Transcrição de entrevista gravada	Disponível com o autor.	23
Total				697

Fonte: Elaboração do Autor

Nos próximos tópicos, serão apresentados aspectos da gestão do órgão em que podem ser analisadas práticas e ações formalizados do TCE RS que vão ao encontro da Governança Pública apresentada no RBGP do TCU.

4.3.1 Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Liderança

Em conformidade com o objetivo da pesquisa e com o modelo teórico concebido, procedeu-se a identificação da percepção pelos atores estratégicos do corpo técnico do TCE RS sobre os práticas de governança de liderança desenvolvidas, apresentadas nesta seção.

O entrevistado (E3), assim como os demais entrevistados, narrou em diferentes momentos da entrevista as três dimensões objeto desta pesquisa, Liderança, Estratégia e Controle. Sendo, portanto, necessário sistematizar as suas respostas, no contexto da análise do conteúdo apresentado, para possibilitar a avaliação do nível de maturidade percebida em relação às práticas de governança.

Quanto às práticas relativas aos mecanismos de liderança, foram analisada as dimensões (i) pessoas e competências; (ii) princípios e comportamentos; (iii) liderança organizacional e (iv) sistema de governança.

4.3.1.1 Pessoas e Competências – L1

O art. 33 do Regimento Interno do TCE RS, bem como a Lei Estadual n.º 11.935, de 24 de junho de 2003, instituem a Escola de Gestão e Controle Francisco Juruena - ESGC. Segundo esses documentos regulamentares, a ESGC possui a finalidade principal de promover cursos e estudos objetivando a capacitação, o treinamento e a especialização dos servidores do seu Quadro e das demais instituições públicas ou privadas (RIO GRANDE DO SUL, 2003).

A Resolução TCE RS n.º 1021/2014, ao dispor sobre a organização do Tribunal, estabelece que a CF – Constituição Federal é integrada por duas áreas principais: (i) o Setor de Biblioteca e (ii) o Setor de Capacitação. As atribuições deste último setor são listadas abaixo:

- a. gerenciar ações de educação corporativa nas modalidades presencial e à distância, voltadas ao desenvolvimento de servidores do Tribunal de Contas e dos órgãos e entes jurisdicionados;
- b. desenvolver ações de educação para a cidadania, orientadas para o fomento do controle social;
- c. promover a pós-graduação e a extensão no âmbito do Tribunal de Contas;
- d. desenvolver e estimular a produção intelectual, a pesquisa e a publicação de estudos de natureza técnica e científica relacionados às áreas de formação do corpo técnico do Tribunal de Contas e de atuação do controle externo;
- e. promover o intercâmbio técnico e científico entre o Tribunal de Contas e instituições públicas ou privadas, nacionais ou internacionais;
- f. celebrar convênios com instituições congêneres ou de ensino superior, públicas ou privadas, para a promoção das suas atividades; e
- g. desenvolver outras atividades relacionadas à sua área de atuação (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

Nesses termos, o ESGC procura articular esforços para a geração, a difusão e o apoio à mobilização de conhecimento técnico e gerencial em matéria de Estado, Administração Pública e Controle Externo em todos os níveis e áreas para o desenvolvimento institucional do TCE e da Administração Pública (RIO GRANDE DO SUL, 2018).

A ESGC apresentou, em 2018, Plano de Educação para o Controle Externo do TCE RS cujas ações são voltadas ao enfrentamento das lacunas de competências técnicas e gerenciais de integrantes do corpo técnico do TCE, dos servidores de órgãos e entes jurisdicionados e de representantes de segmentos da sociedade, estas últimas em capacitações para a cidadania visando à ampliação do controle social (RIO GRANDE DO SUL, 2018).

Segundo esse Plano, no ano de 2017, foram realizadas 290 ações de educação¹⁹ destinadas ao corpo técnico capacitando 80,45% dos servidores ativos. plano anual de capacitação em que foram realizadas treinamentos voltados à fiscalização e aos aspectos

¹⁹ “O conceito de ação de educação assume, no âmbito do Tribunal de Contas, um alcance amplo, envolvendo também atividades não estritamente relacionadas com o exercício finalístico do controle externo, tomando as pessoas em sua integralidade, estendendo-se, portanto, para compreender eventos que promovem desde a saúde dos servidores (como é o caso das palestras envolvendo saúde), até o

gerencial e operacional. Nesse sentido, foram realizadas 55 ações de educação para a cidadania e fortalecimento ao controle social, alcançando 1.036 participações.

No mesmo sentido, o Plano de Educação para o Biênio de 2018/2019 prevê um total de 244 ações de educação; (i) 125 ações de educação orientadas para técnicos do Tribunal de Contas; (ii) 74 ações de educação orientadas para jurisdicionados do Tribunal de Contas; e (iii) 45 ações de educação orientadas para a sociedade.

Ainda fazem parte do Plano de Educação, uma Política de Pós-Graduação; um Laboratório de Inovação em Controle Externo; Grupos de Estudos e Pesquisas; Programa de Desenvolvimento de Agentes de Controle Interno; Programa Rede de Escolas Municipais de Governo; Programa de Desenvolvimento de Docentes da ESGC; Curso de Formação de Ingressantes; Programa Jovem Auditor; Programa Diálogos; Cursos de Aperfeiçoamento de Auditores e Mostra Literária do Tribunal de Contas.

Destaca-se que a ESGC apresenta 4 frentes de ações de educação, a saber: (i) capacitação em controle social; (ii) capacitação de jurisdicionados; (iii) integração sócio-educativa; e (iv) capacitação técnica-gerencial²⁰.

A primeira frente está voltada para a capacitação de conselheiros municipais de saúde, educação e assistência social e outros segmentos organizados da sociedade civil, nas competências necessárias para o acompanhamento e fiscalização das ações de governo e aplicações de recursos nos correspondentes campos de atuação.

Quanto aos jurisdicionados, à capacitação volta-se para a formação continuada dos agentes de controle interno e capacitação dos agentes políticos.

A terceira frente busca integrar as Universidades ao TCE por meio de visitas técnicas agendadas de forma que os estudantes possam conhecer as competências e atribuições do Tribunal.

Por fim, a última frente de atuação relacionada às competências técnicas e gerenciais, possui quatro programas: (i) o de preparação de ingressantes, cujo objetivo é a ambientação dos novos servidores no contexto do Tribunal; (ii) o de formação de auditores públicos externos que possui a finalidade precípua de dotar o servidor das competências técnicas e comportamentais necessárias ao desempenho das atribuições do

²⁰ Fonte: http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/acoes_educacao, acesso em 15.12.2018..

cargo; (iii) o de aperfeiçoamento de auditores públicos externos que busca promover a constante atualização do corpo técnico do Tribunal; e (iv) o de desenvolvimento de gestores em que são desenvolvidas competências gerenciais para o aperfeiçoamento do desempenho daqueles potenciais ou efetivos ocupantes de posições de chefia e assessoramento na estrutura organizacional do TCE.

O TCE RS compreende que um dos principais agentes de controle externo é a própria sociedade, assim, estão disponibilizados 22 cursos livres à distância (em formato EAD) acessíveis aos cidadãos e também aos jurisdicionados²¹.

Nesse contexto, E3 foi questionado sobre como ocorre o processo de seleção dos auditores do TCE. E3 afirmou que a seleção ocorre pelo processo de concurso público, que acontece de forma pré-estabelecida em categorias profissionais conforme a necessidade do Tribunal e, internamente, a formação da equipe normalmente é multifuncional, sendo composta por servidores com habilidades complementares.

E3: [...] essa é uma área que envolve um pouco mais ali a nossa supervisão de Recursos Humanos, [...] a gente tem aqui uma, as categorias divididas conforme a formação profissional né, então o número de vagas, de auditores públicos externos ela é dividida em contadores, economistas, administradores, advogados, arquitetos, engenheiros, e agora mais recentemente atuários, acho que eu não esqueci de nenhum, então essas vagas são todas delimitadas não é, então nós. [...] Quero dizer a gente procura sempre ter equipes em que tenham advogado, um contador ou às vezes um economista, mas que essas duas estejam sempre preservadas para que a gente consiga fazer uma auditoria que a gente considera mais razoável [...], a gente busca incorporar ou até ter ações pontuais dentro das auditorias [...].

No mesmo sentido, segundo E3 após o ingresso no Tribunal o servidor deverá participar de um curso de formação que dura aproximadamente 30 dias.

E3: [...] quando do ingresso no Tribunal a gente tem um curso de formação que foi criado, não muito, [...] meio recentemente, acho que uns 5 anos [...] Então hoje considerada importante na casa, foi desenvolvido um trabalho grande assim de buscar a capacitação inicialmente desses colegas. Com o último curso agora, a seleção que teve, que faz cerca de dois meses, contadores que entraram ficaram mais de 30 dias sendo treinados.

Ainda sobre o processo de capacitação desenvolvido pelo TCE, E3 afirmou que a atribuição está a cargo da Escola de Gestão e Controle e que o seu plano de capacitação concentra suas atividades no público interno, apesar de realizar atividades para a sociedade.

E3: [...] com a escola a gente busca fazer bastante treinamentos assim, fazer, incorporar os colegas para adoções, e deixar mais atualizados dentro das

²¹ <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/ead>, acesso em 15.12.2018.

necessidades que a gente entende, então eu acho que é um trabalho [...] que tem funcionado bem viu Alex. [...] então [...] tem uma formação toda definida nesse sentido, eu o público alvo é muito mais o interno do que o externo, tem algumas ações da escola buscando o gestor, claro né, mas a diretriz principal mesmo da escola do Tribunal é capacitar o auditor público externo em atividade [...] constantemente a gente é chamado para vários cursos.

A Resolução TCE RS n.º 1021/2014 dispõe sobre a organização do TCE RS. Por ela, em seu art. 24, à Direção Administrativa compete definir as diretrizes de sua área de competência. Essa direção é composta pela Supervisão de Gestão de Pessoas do qual faz parte o Serviço de Recursos Humanos que, por sua vez, é subdividido em dois setores (i) Setor de Avaliação, Recrutamento e Seleção de Recursos Humanos; e (ii) Setor de Desenvolvimento de Políticas de Recursos Humanos (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

A fim de promover a avaliação de desempenho dos seus servidores, O TCE RS publicou a Resolução nº 1097/2018. Por ela, a coordenação e gestão do Programa de Avaliação de Desempenho – PROADES - caberá ao Serviço de Recursos Humanos e terá por finalidade aferir, em períodos de 12 (doze) meses, o desempenho dos servidores, observados os fatores qualidade, disciplina, produtividade e responsabilidade, com foco no resultado final do trabalho desenvolvido, considerando, sempre, as condições existentes para o desenvolvimento das atividades. O PROADES é constituído pelas fases de planejamento e avaliação. Pela primeira, é o plano a ser desenvolvido pelo servidor, enquanto pela segunda é realizada a avaliação, do que foi pactuado (RIO GRANDE DO SUL, 2018b).

A Instrução Normativa TCE RS n.º 09/2018 institui o Manual do Programa do Avaliação de Desempenho – PROADES. Por esse documento gerencial são estabelecidos os quesitos de avaliação; quem são os participantes e suas competências, como é desenvolvido o processo de avaliação de desempenho e o cronograma de sua realização.

Nesse contexto, E3 foi questionado sobre como ocorre o processo de avaliação e monitoramento dos auditores do TCE. E3 afirmou que essa ação é coordenada pelo Serviço de Recursos Humanos por meio do sistema PROADES que sistematiza a avaliação de desempenho.

E3: [...] Sim, também voltado nesse caso Setor de Recursos Humanos, nós temos desenvolvido um sistema que é o PROADES [...] é um sistema justamente de avaliação de desempenho, desempenho dos colegas, ele tem todo mecanismo que é traçado. [...] Então dali a gente faz uma fase inicial de planejamento que seria quais aqueles pontos que nós entendemos importante desenvolver que serão avaliados né, a gente traça esses pontos digamos pode ser pela própria questão do comportamento não editado, questão técnica, são

vários pontos que são ali definidos, e depois faz um acompanhamento no decorrer do ano, eu acho que até mais de um acompanhamento que é feito que ali o coordenador ele traça ali o comportamento que ele acha que está desenvolvendo durante o ano, depois do final ele tem uma avaliação que chega não a ser avaliado por conceitos, e se ele entende que cumpriu o que era traçado, então depois do próprio avaliado também se manifesta dentro desse sistema que existe [...] e vai para as chefias superiores. Então existe todo um acompanhamento de como é feito sim, como é que está se desenvolvendo o trabalho dos colegas [...].

Nesse contexto a análise da maturidade das práticas de Liderança de governança relacionadas à Pessoas e Competências do TCE RS pode ser sintetizada conforme Quadro 62.

Quadro 62: Maturidade das práticas de liderança do TCE RS: Pessoas e Competências

Liderança	Pessoas e Competências		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	L1	Práticas identificadas na análise		
Prática 1	Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração.	Não se aplica por outras razões	0,5	Inicial: inexpressivo
Prática 2	Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 3	Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 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.	Não se aplica por outras razões	0,5	Inicial: inexpressivo
Termos Relacionados	Gestão de Pessoas, Competência, Conhecimentos, Habilidades, Atitudes, Avaliação de Desempenho, Gestão do Desempenho.	Total L1	3	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E3.

4.3.1.2 Princípios e Comportamentos – L2

A Lei Orgânica do Tribunal, Lei n.º 11.424/ 2000, afirma que integra o TCE a Corregedoria-Geral, cujas atribuições serão definidas em Regimento Interno. Segundo o art. 19 desse documento, a Corregedoria-Geral é considerado órgão de fiscalização e disciplina do Tribunal. Entre as suas competências, podem ser destacadas as seguintes por se relacionarem aos princípios e comportamentos do corpo do TCE.

1. realizar, de ofício ou mediante provocação, inspeções ou correções de sua competência nos órgãos técnicos e administrativos do Tribunal;
2. relatar, perante o Tribunal Pleno, processos administrativo-disciplinares que envolvam Conselheiros, Auditores Substitutos de Conselheiro ou servidores deste Tribunal;
3. indicar, na forma da lei, a composição das comissões de sindicâncias, processos e inquéritos administrativo-disciplinares da sua competência, propondo à Presidência, após a devida tramitação legal, a aplicação das penalidades cabíveis e medidas corretivas (RIO GRANDE DO SUL, 2000)

A Resolução TCE RS n.º 1041/2015 ao institui o Regimento Interno da Corregedoria-Geral preconiza, em seu art. 4.º, que a atuação da Corregedoria tem por finalidade, entre outras, “assegurar o desenvolvimento de atividades nas unidades do TCE–RS **dentro de elevados padrões éticos** e em conformidade com as normas legais e regulamentares pertinentes” (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 2) **(grifo meu)**.

A Resolução TCE RS n.º 557/2000 institui o Código de Ética dos Membros do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e a Resolução TCE RS n.º 723/2005, o Código de Ética dos Servidores do Tribunal.

O código de Ética dos Membros do TCE RS, em seu art. 3, estabelece que o regulamento objetiva:

1. tornar transparentes as regras éticas de conduta dos membros do Tribunal de Contas, para que a sociedade possa aferir a sua integridade e a lisura do processo da apreciação das contas públicas;
2. contribuir para o aperfeiçoamento dos padrões éticos do Tribunal de Contas;
3. assegurar aos membros do Tribunal de Contas a preservação de sua imagem e reputação, quando seu comportamento se pautar pelas normas éticas estabelecidas neste Código;
4. **propiciar no campo ético regras específicas sobre conflito de interesses** públicos e privados e limitações às atividades profissionais posteriores ao exercício do cargo;
5. **reduzir a possibilidade de conflito entre o interesse privado e o dever funcional** de titular de cargo de Conselheiro e Auditor Substituto de Conselheiro do Tribunal de Contas;
6. estimular, no campo ético, o intercâmbio de experiências e conhecimentos entre os setores público e privado (RIO GRANDE DO SUL, 2005). ((grifo meu))

O código estabelece ainda quais são os deveres, as infrações disciplinares, as proibições dos membros do Tribunal, bem como deve ocorrer o processo ético e a instalação da comissão de ética.

Em relação ao conflito de interesse, o parágrafo único do art. 4.º que “os membros do Tribunal de Contas organizarão suas atividades privadas de maneira a prevenir a ocorrência real, potencial ou aparente, de conflito com o interesse público, que prevalecerá sempre sobre o interesse privado”.

No tocante ao servidores do Tribunal, o Código específico estabelece que a busca pela excelência no serviço público, bem como a necessidade de se estabelecer princípios éticos e normas de conduta são os fundamentos para a sua instituição.

O Código de ética dos servidores do TCE estabelece (i) os deveres fundamentais do servidor; (ii) os deveres em relação ao Tribunal; (iii) os deveres em relação à execução

das atribuições inerentes ao cargo e/ou função; (iv) os deveres em relação aos jurisdicionados; (v) os deveres em relação aos colegas; (vi) a constituição da comissão de ética e dos termos procedimentais para a implementação do Código, inclusive quanto aos recursos; e (vii) as sanções para aqueles que infringirem o código (RIO GRANDE DO SUL, 2005).

Em que pese o Código de Ética aplicado aos servidores não trate especificamente do termo conflito de interesses como o Código aplicados aos Membros, expressamente o art. 3.º estabelece que é dever funcional do servidor agir de forma a evitar o conflito de interesse.

Art. 3º São deveres fundamentais do servidor:

[...]

VI - **abster-se de manter** relações oficiais, comerciais, financeiras e profissionais que possam limitar sua independência ou criar restrições à sua atuação profissional;

[...]

XI - **rejeitar, direta ou indiretamente, a prática de atos contrários à lei ou lesivos ao interesse público;**

XII - **rejeitar situação que possa interferir** na sua dignidade, imparcialidade, independência e motivação para o trabalho (RIO GRANDE DO SUL, 2005).

No mesmo sentido, ao estabelecer os deveres em relação à execução das atribuições inerentes ao Cargo ou Função, há a complementação da gestão do conflito de interesse aplicado aos servidores, pois são estabelecidas regras no mesmo sentido.

Art. 5º São deveres específicos do servidor em relação às atribuições do cargo e/ou função:

[...]

II - **declarar-se impedido de atuar** em trabalhos relacionados a órgãos, entidades, atividades e projetos nos quais tenha desempenhado função de direção, de execução financeira ou de manutenção de controles, ou nos quais desempenhe ou tenha desempenhado essas funções:

[...]

III - **abster-se de manifestar ideias preconcebidas**, inclusive as oriundas de convicções políticas e pessoais, contra indivíduos, grupos, organizações ou objetivos de uma atividade ou projeto, de modo a não distorcer os resultados dos trabalhos (RIO GRANDE DO SUL, 2005).

Nesse sentido, E3 asseverou que, em sua percepção, o controle ético é realizado pela Corregedoria do Tribunal em relação ao grupo político-técnico dos conselheiros. No entanto, em sua percepção, E3 afirma que a não existência de Códigos de Éticas aplicados ao Tribunal.

E3: Ética assim a gente ver mais em cima talvez da corregedoria não é, que é o órgão, [...] que faz esse acompanhamento dos colegas. Seguidamente ocorrem situações em que são levados a ele através de processo, no próprio manual [...] tem também definido alguns critérios que devem ser cumpridos

pelos colegas; as situações para cumprir em campo, [...] mas assim não existe dentro da casa um código de ética definido que eu lembro assim, acho que não tem, não lembro assim desse ponto, eu acho que ela está distribuída mesmo dentro dessas situações que leva em conta o manual de auditoria que é comportamento do auditor em cima da avaliação dos colegas em campo, aí sim, nesse ponto sim tem critério definido, mas em termos de evolução não.

Ao ser questionado sobre a gestão de conflito de interesses, E3 afirmou que que o Tribunal realizar a gestão das ações dos auditores de forma a evitar, inclusive que eles realizem auditorias reiteradas nos mesmo órgãos de forma a obter percepções dos servidores com olhares diferentes.

E3: Sim, o Tribunal [...] incorporou, inclusive no manual alguns critérios para que a gente deixasse de fazer auditorias reiteradas nos órgãos, [...], nesse ponto tem sim, alguns critérios.

Nesse contexto a análise da maturidade das práticas de Liderança de governança relacionadas a Princípios e Comportamentos do TCE RS pode ser sintetizada conforme Quadro 63.

Quadro 63: Maturidade das práticas de liderança do TCE RS: Princípios e Comportamentos

Liderança	Princípios e Comportamentos	Práticas identificadas na análise	Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	L2			
Prática 1	Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 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.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 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.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Termos Relacionados	Princípios de Conduta, Ética.	Total L2	3	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E3.

4.3.1.2 Liderança Organizacional – L3

O artigo 16 do Regimento Interno do TCE RS estabelece que o Presidente do Tribunal administra o TCE, preside o Tribunal Pleno, além de dirigir o Corpo Técnico e serviços auxiliares (RIO GRANDE DO SUL, 1996).

Art. 16. O Presidente exerce a representação do Tribunal, ativa e passivamente, em juízo e nas relações externas, **administra-o**, preside o Tribunal Pleno e **dirige o Corpo Técnico e os Serviços Auxiliares**.

Estão entre as competências cabíveis ao presidente do TCE expedir atos normativos necessários para a condução administrativa do Tribunal.

Art. 16

[...]

XX – expedir instruções normativas para a boa execução das disposições contidas neste Regimento e em resoluções aprovadas pelo Tribunal Pleno (RIO GRANDE DO SUL, 1996).

Em termos de desconcentração de poder, o Regimento Interno apresenta a possibilidade de o presidente do Tribunal delegar algumas atribuições.

Art. 16

[...]

Parágrafo único. O Presidente poderá delegar as competências previstas nos incisos XII, XVIII, XXI, XXX e XXXI deste artigo (RIO GRANDE DO SUL, 1996).

Apesar de a condução administrativa do TCE ficar à cargo do seu presidente, o art. 62 do Regimento Interno estabelece que o colegiado do Tribunal Pleno se reunirá para deliberar exclusivamente sobre questões administrativas, demonstrando que algumas decisões são deliberadas pelos conselheiros reunidos para tal fim.

Art. 62. Além das sessões ordinárias, que seguirão a ordem estabelecida na Seção anterior, o Tribunal poderá realizar sessões extraordinárias, especiais e **administrativas**, convocadas pelo Presidente ou por iniciativa da maioria dos Conselheiros. ((grifo meu))

Art. 65. As sessões administrativas serão públicas, realizadas **exclusivamente** para exame de matéria de interesse interno do Tribunal (RIO GRANDE DO SUL, 1996). ((grifo meu))

No mesmo sentido, a Resolução TCE RS n.º 1021/2014, que dispõe sobre a organização do Tribunal, estabelece em seu art. 13 que as atribuições dos órgãos que compõem o corpo técnico e serviços auxiliares são definidos em termos de padrões gerenciais e que cabe ao Presidente do TCE a aprovação dos seus padrões gerenciais.

Art. 13

[...]

§ 1º As atribuições da Consultoria Técnica, Assessorias, Supervisões, Serviços, Setores e Áreas do Corpo Técnico e dos Serviços Auxiliares serão definidas em padrões gerenciais.

[...]

§ 5º Competirá ao Presidente a aprovação e a liberação dos padrões gerenciais no Sistema de Gestão pela Qualidade (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

A Resolução organizadora das atribuições administrativas do TCE estabelece uma coordenação-geral das atividades do TCE composta por 3 Diretores do Tribunal; pelo Diretor-Geral, pelo Diretor de Controle e Fiscalização e pelo Diretor Administrativo.

O Diretor-Geral, diretamente vinculado, administrativamente, ao Presidente do Tribunal, possui, entre as suas atribuições, a de conduzir administrativa e tecnicamente o TCE.

Art. 15. Ao Diretor-Geral compete:

I — atuar junto ao Presidente na fixação dos objetivos e da orientação das atividades do Tribunal de Contas;

II — coordenar as atividades ligadas às áreas técnica e administrativa, propiciando-lhes ação integrada;

III — prover assessoramento e informações ao Tribunal Pleno, às Câmaras, às Câmaras Especiais, aos Conselheiros, à Presidência, à Vice-Presidência, à 2ª Vice-Presidência, à Corregedoria-Geral, à Ouvidoria e aos Auditores Substitutos de Conselheiros;

IV — instituir grupos de trabalho para operacionalização de programas e de projetos especiais interinstitucionais; e

V — desempenhar outras atribuições que lhe forem delegadas ou cometidas pelo Presidente (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

E3 ao ser questionado sobre os processos de monitoramento da gestão do Tribunal, em especial para quanto ao controle das metas organizacionais, afirmou que o TCE possui processo sistematizado cujo objetivo principal está relacionado à qualidade e nos resultados para a sociedade.

E3: Então eu diria assim que hoje toda a estrutura de atividade Tribunal ela existe um sistema que monitora, inclusive todas as atividades estão através de POP's, DP's, [...] tudo definido através de metas né, o rumo estratégico do Tribunal é [...] buscar a [...] qualidade, dá retorno para sociedade e isso é medido através dos indicadores de controle.

A Assessoria de Gestão e Controle Interno — AGCI está vinculada à Direção-Geral do Tribunal, assessorando, além da Direção-Geral, a Presidência no tocante ao Sistema de Gestão do Tribunal, contribuindo para o processo de tomada de decisão estratégica, desenvolvimento e modernização organizacional desta Corte de Contas. Além disso, dentre outras competências afetas à AGCI, incumbe-lhe a realização de auditorias de controle interno e de auditorias da qualidade, oferecendo subsídios permanentes para o aperfeiçoamento da Instituição.

Art. 4º À Assessoria de Gestão e Controle Interno (AGCI) compete:

I — assessorar o **Presidente, o Conselho da Qualidade e a Coordenação-Geral do Tribunal** no processo de tomada de decisão relativa ao desenvolvimento e à modernização organizacional; ((grifo meu))

II — promover a disseminação da cultura de planejamento em todo o TCE-RS e dar suporte técnico, metodológico e educacional a todas as unidades, **visando à melhoria da gestão pela qualidade e do desempenho institucional**; ((grifo meu))

[...]

V — assessorar, **no exercício do controle interno**, o Presidente para a correta gestão orçamentário-financeira e patrimonial do Tribunal de Contas, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

Parágrafo único. A AGCI é composta pelos seguintes setores:

a) Setor de Auditorias e Controle Interno (SEACI), ao qual compete, dentre outras atribuições:

1. planejar e realizar as auditorias internas da qualidade, com o propósito de **prevenir e corrigir eventuais não conformidades** no sistema de gestão da qualidade do TCE-RS; e ((grifo meu))

2. avaliar o sistema de controle interno do Tribunal, com a finalidade de assegurar-lhe eficácia e eficiência, promovendo seu aperfeiçoamento e **oferecendo subsídios permanentes à Administração da Casa**; e ((grifo meu)) [...] (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

E3 ao ser questionado sobre o monitoramento das atividades dos auditores, destacou que a AGCI é responsável pela cobrança dos resultados realizados pelos servidores.

E3: Então isso está tudo monitorado, nós temos uma coordenação que é vinculada à Direção-Geral que é ASGI, que é justamente do controle interno, da auditoria da qualidade né, que faz esse gerenciamento. Então eu te diria que com isso a gente é bastante cobrado, talvez eu acho que a maior cobrança que nós temos é em cima dessa área.

Sobre os riscos, o Tribunal publicou a Resolução TCE RS n.º 1077/2017 que institui a Política de Gestão de Risco, cujo objetivo é aumentar a probabilidade de serem atingidos os objetivos institucionais, estimular a gestão proativa na organização, estabelecer as bases confiáveis para a tomada de decisões e para o planejamento, além de melhorar o controle interno e ampliar a eficácia e a eficiência operacional da organização.

A finalidade da política de gestão de risco é a identificação de eventos potenciais que possam influenciar no alcance dos objetivos institucionais, adotar ações para tratar os efeitos dos eventos, além do aprimoramento dos controles internos administrativos (RIO GRANDE DO SUL, 2017a).

O art. 7.º da Resolução afirma que a gestão de risco será inserida nos principais processos do Tribunal, sendo subsídio para as decisões gerenciais da organização. Segundo a Resolução, o processo de gestão será conduzido por um gerente e é composto por 7 etapas: (i) estabelecimento do contexto; (ii) identificação dos riscos e oportunidades; (iii) análise dos riscos; (iv) avaliação dos riscos; (v) tratamento dos riscos; (vi) monitoramento e análise crítica; e (vii) comunicação e consulta (RIO GRANDE DO SUL, 2017a).

Nesse sentido, E3 quando questionado sobre a existência de processo sistematizado relacionado à avaliação de risco ou controle interno sobre as ações do auditor, destacou esse processo não ocorre de forma sistematizada, mas sim diretamente pelas chefias imediatas .

E3: Não. Eu acho que isso ocorre mais pelas chefias, mas não de uma forma formal. Eu acho que [...] é tratado entre as chefias.

Nesse contexto a análise da maturidade das práticas de Liderança relacionadas a Liderança Organizacional do TCE RS pode ser sintetizada conforme Quadro 64.

Quadro 64: Maturidade das práticas de liderança do TCE RS: Liderança Organizacional

Liderança	Liderança Organizacional L3	Práticas identificadas na análise	Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
Prática 1	Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 2	Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 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.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 4	Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 5	Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Termos Relacionados	-----	Total L3	5	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E3.

4.3.1.4 Sistemas de Governança – L4

A Lei Orgânica estabelece, em seu artigo 33, a competência para o TCE julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público do Estado e do Município, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (RIO GRANDE DO SUL, 2000).

No mesmo sentido, o Regimento Interno do TCE reproduz a mesma competência, no entanto não aborda nenhum aspecto relacionado diretamente aos consórcios públicos intermunicipal ou não.

O art. 34 da Lei Orgânica do Tribunal estabelece que a jurisdição do Tribunal abrange “todos os responsáveis, pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiro, bens e valores públicos pelos quais respondam o Estado ou quaisquer dos Municípios que o compõem, ou que assumam obrigações em nome do Estado ou de Município” (RIO GRANDE DO SUL, 2000).

Segundo o Regimento Interno, incisos IV; IX e XI, o Tribunal possui a competência de julgar as contas, requisitar documentos e exercer à fiscalização dos

Consórcios. Essa competência também é exercida pelas Câmaras (RIO GRANDE DO SUL, 1996).

O Regimento ainda destaca que o parecer prévio das contas do governador deverá ser precedido do exame minucioso das contas dos Consórcios Públicos (RIO GRANDE DO SUL, 1996).

Complementarmente, o Tribunal editou Instruções Normativas com o intuito de regulamentar procedimentos de fiscalização aos consórcios públicos nos processos do Tribunal.

A Instrução Normativa TCE RS n.º 13/2018 dispõe sobre a forma de publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal; a Instrução Normativa TCE n.º 06/2016 dispõe sobre prazos e regras técnicas aplicáveis ao Sistema de Licitações e Contratos. A Instrução Normativa TCE RS n.º 11/2007 altera os anexos I e II da Instrução Normativa 20/2006 para adequar os demonstrativos da LRF às normas gerais de contratações de consórcios públicos; e a Instrução Normativa TCE RS 12/2009 que regulamenta o encaminhamento de normas expedidas pelos entes jurisdicionados da esfera municipal à Base de Legislação Municipal, inclusive referente aos consórcios públicos.

No entanto, em que pese as publicações acima relacionadas ao Consórcios Públicos Intermunicipais, E3, ao ser questionado sobre a estrutura do Tribunal dedicada ao controle dos Consórcios públicos, afirmou que o TCE não possui atuação específica aos consórcios, mas no contexto geral do controle externo.

E3: [...] por enquanto só nos jurisdicionados como um todo tá, não especificamente nos Consórcios [...]

E3 afirmou ainda que em relação aos treinamentos ou às ações de auditoria, os consórcios são incluídos no contexto municipal geral, não sendo tratados especificamente.

E3: os encontros de controle externo, quanto ao Consórcio especificamente, não tem assim uma diretriz pontual, eu posso dizer assim, com relação ao plano operativo, nós trabalhamos na matriz de risco com os municípios, e quando se agenda a visita in loco naquele município, ela abrange os Consórcios considerando qual seria o município sede. Então se existe um consórcio intermunicipal, que o presidente ou a sede [...] Então eu te diria assim que embora não exista, especificamente, digamos no plano operativo os consórcios, ele é tratado assim como as demais fundações e autarquias, ele está inserido dentro do município para que a gente faça um trabalho in loco, da mesma forma essas questões que envolvem também treinamentos,

aproximação com os gestores, nós não tivemos, que eu me lembre assim, que, claro que buscando assim, eu já estou no Tribunal há 26 anos, eu não me lembro de eventos específicos para treinamento de consórcio, talvez tenha ocorrido, mas se ocorreu foi muito pontual, normalmente e eventualmente algum ponto específico do treinamento possa ter envolvido consórcios, mas acho que não especificamente para eles, não me recordo, Alex.

Nesse contexto, ao ser questionado se a estrutura do Tribunal é direcionada aos municípios diretamente e aos consórcios indiretamente, afirmou que as ações de auditoria sobre os consórcios municipais acontece nos municípios sede dos consórcios públicos.

E3: Exato, a gente [...] audita o município sede, é bem o que eu falei não é, quando Consórcio não possui a sede administrativa fixa, o Consórcio é auditado pelo serviço, aí no caso pela distribuição dos Consórcios dentro dos nossos serviços não é [...] a gente busca fazer, que os consórcios também sejam inseridos nisso aí né.

Ainda, nesse sentido, E3 ao ser questionado sobre a existência de regras específicas sobre os consórcios públicos, afirmou que não existe Resolução ou Instrução Normativa que trate dos consórcios públicos.

E3: Para os Consórcios, nós temos o manual de auditoria que digamos é uma orientação para os nossos auditores. Ali temos diversas ações[...] mas a gente tem diversas ações que fazemos conforme a especificidade da auditoria que for realizada, então ali teria algumas ações, mas em torno de Resolução e Instrução Normativas, não. Então, não temos especificamente para os Consórcios, não. Eu te diria que toda a nossa ação de controle sobre os consórcios estão inseridos na regra geral. Acho que existem poucas ações específicas normatizadas para Consórcios.

Em relação às decisões críticas que demandam que a segregação de funções estejam identificadas e as funções a elas relacionadas estejam estabelecidas, de modo que o poder para tais decisões não fique concentrado em uma única instância, foi possível perceber a distribuição de competências estabelecidas na Lei Orgânica, no Regimento Interno, e na Resolução do TCE RS que trata sobre a organização administrativa do Tribunal.

Ao ser questionado sobre o balanceamento de poder na organização, E3 afirmou que percebe que o trabalho e as decisões críticas são compartilhadas, em especial pelo fato de que, sempre que existe a necessidade de uma decisão alterar determinado processo do Tribunal, a coordenação-geral do Tribunal é acionada, sendo composta com os três principais diretores do TCE, sendo que as decisões tomadas por essa coordenação são submetidas ao Tribunal, composta pelo presidente e demais conselheiros.

E3: É, a estrutura de decisão do Tribunal está clara dentro das próprias áreas do organograma. Então digamos que todos os colegas voltados à direção de

controle e fiscalização, [por exemplo] a pessoa do diretor, o representante, digamos, para parte técnica, se envolve alguma mudança de critério de processo, mesmo técnico, ou até mesmo de reivindicação de área administrativa, a partir dele, é composta uma coordenação, chamada coordenação-geral, em que os três diretores participam, e essa coordenação-geral é que leva ao presidente alguma demanda, então, digamos, a hierarquia funciona. Funciona, assim, digamos toda a área técnica no meu caso voltada até o diretor, o diretor tem essa representação, essa cadeira dentro da coordenação-geral, e dali que parte para o conselho no caso, o presidente e os demais conselheiros não é.

No mesmo sentido, E3 concordou quando questionado se o balanceamento do poder acontece conforme o nível de responsabilidade de cada função distribuída no organograma.

Assim, a análise da maturidade das práticas de Liderança relacionadas a Sistemas de Governança do TCE RS pode ser sintetizada conforme Quadro 65.

Quadro 65: Maturidade das práticas de liderança do TCE RS: Sistema de Governança

Liderança	Sistema de Governança		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	L4			
Prática 1	Estabelecer as instâncias internas de governança da organização.	Adota parcialmente	0,5	Intermediário
Prática 2	Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 3	Estabelecer o sistema de governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Termos Relacionados	Balanceamento de poder e autoridade, Papéis e responsabilidades das instâncias de governança.	Total L4	2,5	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E3.

4.3.2 Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Estratégia

A definição de estratégias organizacionais possui o condão de otimizar os resultados além de permitir o alinhamento das expectativas dos *stakeholders* (BRASIL, 2014).

Assim, a análise do mecanismo estratégia buscou inferências a partir da análise do conteúdo apresentado, inclusive a do entrevistado E3 ao narrar a sua percepção sobre o mecanismo quando da entrevista.

Assim, em relação às práticas relativas aos mecanismos estratégia, as dimensões (i) Relacionamento com partes interessadas; (ii) estratégia organizacional e (iii) Alinhamento Transorganizacional, foram analisadas.

4.3.2.1 Relacionamento com Partes Interessadas – E1

Para alinhar as expectativas, é importante ouvir as partes interessadas internas e, especialmente, as externas para conhecer as suas necessidades e demandas de forma que o produto da organização esteja convirja às respectivas expectativas.

Uma das formas de se assegurar esse relacionamento é estabelecendo diferentes canais de comunicação, além de assegurar a sua efetividade. Ou seja, além de constituir, subsidiar esses canais de meios necessários para a adequada implementação.

O Regimento do Tribunal, em seu art. 21, estabelece que a Ouvidoria é o órgão por meio do qual são recebidas as demandas da sociedade, sendo um canal de comunicação entre esta e o Tribunal de Contas (RIO GRANDE DO SUL, 1996).

A Resolução TCE RS n.º 1021/2014 que organiza o TCE destaca que a Ouvidoria se encontra no mesmo nível hierárquico do Gabinete da Presidência do Tribunal, sendo subordinada ao Tribunal Pleno. No entanto, subordina ao Gabinete da Presidência, a assessoria de comunicação social possui atribuições específicas de relacionamento com a imprensa, sendo composta por 3 áreas, (i) área de artes gráficas; (ii) área de comunicação interna; e (iii) área de imprensa e mídia (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

Essas três áreas possuem competências de estabelecer canais de comunicação com partes interessadas internas e externa. A primeira, possui a responsabilidade pelo desenvolvimento de projetos visuais ou Gráficos que auxiliem na apresentação visual do Tribunal à sociedade. A que lida com a comunicação interna possui a atribuição de lidar com as partes interessadas internas, sendo que entre as suas atribuições estão “gerenciar as informações direcionadas ao público interno”. Por fim, a área relacionada à imprensa busca estabelecer parâmetros de relacionamentos com as partes interessadas externas.

Art. 3º A Assessoria de Comunicação Social (ACS) é integrada pelas seguintes áreas:

[...]

III – Área de Imprensa e Mídia, à qual compete:

[...]

d) atender aos profissionais de comunicação e suprir, na medida do possível, suas demandas;

[...]

i) produzir e veicular, nas mídias pertinentes, vídeos de caráter informativo, educativo e institucional;

j) produzir e veicular programas de rádio, de caráter informativo e institucional; [...] (RIO GRANDE DO SUL, 2014)

A Ouvidoria é exercida por Conselheiro designado para a função, sendo auxiliado pela Assessoria de ouvidoria que possui entre as suas atribuições gerenciar as sugestões, reclamações, críticas e solicitações de informações feitas em relação ao Tribunal, além de gerenciar os procedimentos inerentes ao exercício da ouvidoria do TCE.

Destaca-se, ainda, que as atividades relativas ao Serviço de Informação ao Cidadão à Luz da Lei de acesso à informação – Lei 12. 527/2-2011 - está submetida à Ouvidoria.

A fim de assegurar a efetividade do atendimento da ouvidoria, em seu portal, é possível acompanhar o andamento do atendimento. Para isso é necessário o número do registro da manifestação²².

Ainda pelo canal da ouvidoria é possível avaliar os serviços prestados pelo Tribunal em canal apropriado²³.

Em pesquisa no ano de 2018 (21.12.2017 a 20.12.2018) foram identificadas 7.969 denúncias recebidas pelo Tribunal, sendo que aproximadamente 44% estava relacionada à pessoal.

Segundo o Plano de Educação para o Controle Externo do TCE RS, no ano de 2017 foram alcançadas 11.429 participações em Ações de Educação promovidas pelo Tribunal, sendo que junto à sociedade foram distribuídas 1.036 do total.

O mesmo Plano apresenta que estão previstas para o biênio 2018/2019 244 ações de educação sendo que 45 delas são orientadas para a sociedade.

Segundo E3 uma boa expressão dos relacionamentos com as partes interessadas é a realização de eventos denominados Encontros de Controle Externo com as partes interessadas em que o jurisdicionados são capacitados.

E3: O Tribunal também tem a escola que faz constantes cursos buscando o aperfeiçoamento dos gestores, são bastantes ações, inclusive com encontros anuais que nós fazemos em todas essas regionais onde o Tribunal possui sede, e que é chamado de, ano sim, ano não, é chamado todos os jurisdicionados para os cursos, que são os encontros que nós chamamos de encontros de controle externo. [...] Então eu te diria assim que [...] ele abrange as demais fundações e autarquias, [...] da mesma forma essas questões que envolvem também treinamentos, aproximação com os gestores.

²² http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/ouvidoria/acompanha_denuncia, acesso em 20.12.2019.

²³ http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/ouvidoria/avalia_denuncia, acesso em 20.12.2019.

Uma forma de otimizar a relação com as partes interessadas é balancear a relação com elas de forma que não se dê prioridade ou atenção em demasia para uma das partes em prejuízo de outra. Assim, é necessário estabelecer critérios transparentes e rastreáveis de priorização e balanceamento no atendimento das partes interessadas (BRASIL, 2014).

No entanto, o Tribunal não apresenta manual ou regulamento para a Ouvidoria que busque estabelecer as prioridades a fim de evitar o atendimento de uma parte em prejuízo de outras.

Assim, a análise da maturidade das práticas de Estratégia pertinentes ao Relacionamento com as Partes Relacionadas do TCE RS pode ser sintetizada conforme Quadro 66.

Quadro 66: Maturidade das práticas de Estratégia do TCE RS: Relacionamento com Partes Interessadas

Estratégia	Relacionamento com Partes Interessadas	Práticas identificadas na análise	Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	E1			
Prática 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.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 2	Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 3	Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 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.	Adota parcialmente	0,5	Intermediário
Termos Relacionados	Partes interessadas (stakeholders), Efetividade, Equilíbrio, Relacionamento.	Total E1	3,5	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E3.

4.3.2.2 Estratégia Organizacional – E2

A Resolução TCE RS n.º 1021/2014 que organiza a estrutura do TCE dispõe que a Assessoria de Gestão e Controle Interno – AGCI, vinculada à Diretoria-Geral, possui a competência para promover o planejamento estratégico no TCE.

Art. 4º À Assessoria de Gestão e Controle Interno (AGCI) compete:

[...]

II — promover a disseminação da cultura de planejamento em todo o TCE-RS e dar suporte técnico, metodológico e educacional a todas as unidades, visando à melhoria da gestão pela qualidade e do desempenho institucional (RIO GRANDE DO SUL, 2014);

A AGCI possui em sua estrutura setor de planejamento, projetos e informações (SPPI) que possui a atribuição de coordenar a implementação e o monitoramento do planejamento estratégico no TCE, segundo os termos da Resolução

Parágrafo único. A AGCI é composta pelos seguintes setores:
[...]

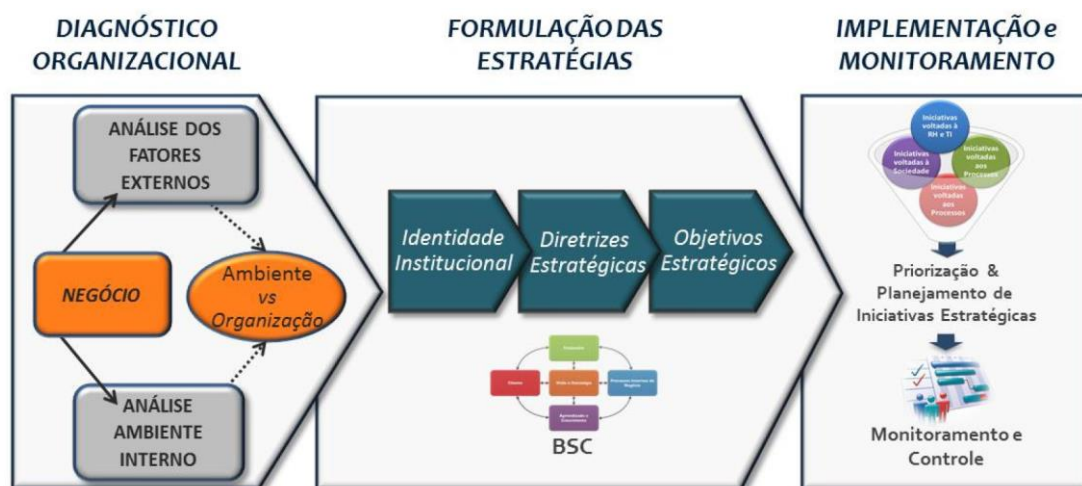
b) Setor de Planejamento, Projetos e Informações (SPPI), ao qual compete, dentre outras atribuições:

1. coordenar e articular o **processo do Planejamento Estratégico** e de **formulação dos planos estratégicos**, táticos e operacionais do TCE-RS; e ((grifo meu))
2. **gerenciar e assegurar a atualização das bases de informações necessárias** à sua área de competência, em especial, as relativas ao **planejamento estratégico**, ao desdobramento de diretrizes e outras pertinentes ao desempenho da unidade e ao controle dos resultados institucionais (RIO GRANDE DO SUL, 2014). ((grifo meu))

Nestes termos, o TCE RS aprovou o Plano Estratégico do Tribunal para os anos de 2015 a 2019. Nele são definidos a metodologia a ser adotada para a gestão estratégica; o diagnóstico organizacional do TCE; a identidade institucional do Tribunal; o seu mapa estratégico; objetivos e iniciativas estratégicas e o plano diretor de Tecnologia da Informação (RIO GRANDE DO SUL, 2018c).

O planejamento estratégico do Tribunal utiliza modelo metodológico baseado em três fases: Diagnóstico Organizacional; Formulação das Estratégias, a partir do *Balanced Scorecard* (BSC), e Implementação e Monitoramento, conforme Figura 19, sendo o ciclo de acompanhamento mensal, bimestral e semestral de acordo com o nível organizacional.

Figura 21: Modelo de Gestão Estratégica - TCE RS



Fonte: Plano Estratégico – TCE RS: 2015 - 2019

O plano estratégico do TCE apresenta a Missão do órgão como a de “Exercer o controle externo sobre a gestão do Estado e dos Municípios do Rio Grande do Sul, em conformidade com as regras e os princípios constitucionais, contribuindo para o aperfeiçoamento da Administração Pública, em benefício da sociedade” e como Visão de Futuro, “Ampliar o reconhecimento da sociedade a partir da atuação do TCE-RS no controle e no aperfeiçoamento da Administração Pública”.

São apresentados os valores abaixo que norteiam a identidade institucional:

- Efetividade: atuar orientado para resultados, gerando impactos que assegurem o aperfeiçoamento da Administração Pública.
- Independência: atuar com imparcialidade e autonomia no desempenho de suas competências.
- Profissionalismo: atuar de forma técnica, competente, responsável e comprometida com a Missão Institucional.
- Transparência disponibilizar, em linguagem clara e acessível, na máxima extensão permitida pela lei, todas as decisões e atos de gestão do TCE-RS, bem como qualquer informação pública de interesse da Sociedade.
- valorização das pessoas: promover um ambiente saudável e propício à obtenção de competências técnicas e comportamentais, promovendo a mobilização para o desenvolvimento pessoal e institucional.

A identidade organizacional pode ser resumida conforme a Figura 20.

Figura 22: Identidade Organizacional - TCE RS



Fonte: Plano Estratégico – TCE RS: 2015 - 2019

Os objetivos estratégicos do TCE são apresentados no mapa correspondente (Figura 18) e são agrupados sob as seguintes perspectivas, a saber: (i) sociedade; (ii) orçamento; e (iii) processos internos. Os objetivos estratégicos apresentam indicadores e iniciativas para a mensuração de desempenho.

A título de exemplo, a Figura 21 apresenta o detalhamento dos objetivos estratégicos vinculados à perspectiva da sociedade do TCE RS.

Figura 23: Detalhamento dos objetivos estratégicos sob a Perspectiva da Sociedade do TCE RS

OE01 - Ampliar o reconhecimento do TCE-RS pela sociedade
<i>Descrição</i>
Adotar iniciativas coordenadas e articuladas para promover a eficiente atuação do Tribunal nos termos do seu Planejamento Estratégico, de modo a promover o reconhecimento do TCE-RS pela sociedade.
<i>Indicadores Estratégicos</i>
<ul style="list-style-type: none">• Índice de Confiança do Público no TCE-RS: Mede a confiança manifesta pelos residentes do Rio Grande do Sul;• Índice de Reconhecimento do TCE-RS na Mídia: Mede a relação entre a quantidade de matérias positivas no período e o total de matérias sobre o TCE-RS no período.
OE02 - Promover o aperfeiçoamento da Administração Pública
<i>Descrição</i>
Qualificar o controle externo por meio de orientações, recomendações, determinações e avaliações, visando a corrigir falhas, evitar desperdícios, melhorar o desempenho e a gestão de programas governamentais e políticas públicas.
<i>Indicadores Estratégicos</i>
<ul style="list-style-type: none">• Índice de Benefícios da Atuação do TCE-RS: Mede o retorno potencial para a sociedade gaúcha a partir das ações de controle externo do TCE-RS para cada real do orçamento.

Fonte: Plano Estratégico – 2015/2019: TCE RS

Em relação ao reconhecimento do TCE perante à sociedade, o Tribunal pretende medir a confiança manifesta pelos cidadãos em relação às ações realizadas.

Ao ser questionado sobre a gestão estratégica do Tribunal, E3 destaca que o Tribunal possui planejamento estratégico e que são definidas estratégias a serem realizadas por todos com o envolvimento primordial do corpo diretivo do Tribunal, apoiado por consultoria contratada, e mediado por alguns eventos de sensibilização, mas que percebe ainda um envolvimento incipiente do corpo técnico.

E3: Sim tem planejamento estratégico, agora está sendo discutido inclusive para o próximo ano. [...] Estão sendo feito agora várias reuniões para (o estabelecimento de) novas diretrizes, [...] foi inserido dentro do planejamento estratégico[...]. Então isso aí é constantemente discutido e utilizado o sistema da qualidade (para monitoramento).

No mesmo sentido, ao ser questionado sobre o processo de monitoramento e avaliação do planejamento estratégico, E3 destacou que existe e que é feito pela ACGI.

E3: Nós temos o sistema de qualidade, e ali todos os resultados são inseridos e medidos, então eu te diria sim que o monitoramento é constante ali, [...]. Então isso está tudo monitorado, nós temos uma coordenação que é vinculada à

direção geral que é AGCI, que é justamente do controle interno aí da auditoria da qualidade né, que faz esse gerenciamento.

Quando questionado sobre a transparência dada aos resultados da implementação do planejamento estratégico, informou que elas ocorrem preferencialmente internamente, mas não às partes externas interessadas

E3: Tem reuniões periódicas de avaliação. Inclusive nós chamamos que todas as reuniões são divididas em “R”. Acho que eu não sei se, de vocês eu acho que é uma estrutura meio parecida, tem a R1 que pega os colegas no serviço, depois a R2, juntando os coordenadores com o supervisor, depois a R3 os diretores, e assim por diante, e a R6 que é, já é vinculada lá com conselheiro da qualidade, que também é vinculada à qualidade, então essas reuniões são periódicas e com todos os gestores de projetos fazem apresentações do andamento das atividades. Então isso aí está dentro da rotina, é bastante transparente, teve com comunicação social o dizendo para os colegas, como é que estão o comprimento dos indicadores, tem bastante transparência interna sim.

Por fim, ao ser questionado se há o envolvimento de todos os membros do Tribunal na formulação dos objetivos estratégicos, E3 afirmou que o processo é democrático com o envolvimento de todos.

E3: Participa desde os colegas da base, com reuniões que dão diretrizes, inclusive para discutir o planejamento estratégico. Dão sugestões na cadeia até definir, [...] que está para definir agora quais são os planejamentos estratégicos futuro, mas quando está na última instância, todo mundo já participou.

Assim, a análise da maturidade das práticas de Estratégia pertinentes à estratégia organizacional do TCE RS pode ser sintetizada conforme Quadro 67.

Quadro 67: Maturidade das práticas de Estratégia do TCE RS: Estratégia Organizacional

Estratégia	Estratégia Organizacional E2	Práticas identificadas na análise	Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
Prática 1	Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 2	Estabelecer a estratégia da organização.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 3	Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Termos Relacionados	Propósito da organização, Missão, Visão de futuro, Objetivos estratégicos, Planejamento, Gestão estratégica, Política, Avaliação.	Total E2	3	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E3.

4.1.2.3 Alinhamento Transorganizacional – E3

O TCE RS apresenta relação com diversas partes interessadas objetivando a geração de sinergia no exercício do controle externo. Segundo o planejamento estratégico 2015-2019 para o Tribunal o objetivo estratégico OE01 ao objetivar ampliar o reconhecimento do Tribunal perante à sociedade, busca adotar iniciativas coordenadas e

articuladas para promover a eficiente atuação do Tribunal de modo a promover o reconhecimento do TCE-RS pela sociedade.

O TCE RS apresenta como partes interessadas as demais cortes de contas, a sociedade, outros órgãos de controle, além dos próprios jurisdicionados. Assim, em consulta ao portal na internet do Tribunal foi possível a identificação de 128 ações transorganizacionais entre o TCE RS e entidades de ensino, sociedade civil organizada; governo federal, estadual e municipais; poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público; conselhos profissionais, bancos públicos, agências público e privadas de transparência e combate à corrupção, além da atuação conjunta com os demais Tribunais de Contas do Brasil.

O Quadro 68 apresenta alguns exemplos de ações transorganizacionais realizadas pelo TCE RS. Para todas ações é importante consultar o portal de convênios e parcerias do Tribunal na internet²⁴.

Quadro 68: Ações transorganizacionais realizadas pelo TCE RS

Entidade	Origem	Objetivo
Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID	Bancos Públicos	Protocolo de Entendimento entre o TCE-RS e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, visando à realização de auditorias em projetos e programas financiados pelo Banco.
Secretaria de Estado de Educação	Estadual	Cooperação Técnica entre o TCE-RS e a SEDUC visando o acompanhamento da utilização do software de gestão do transporte escolar pelos municípios integrantes do Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar no RS.
Controladoria Geral da União - CGU	Federal	Cooperação entre o TCE-RS e a CGU visando à integração de metodologias entre os participantes, bem como o intercâmbio de experiências informações e tecnologias, de forma a incrementar as ações de prevenção, de combate à corrupção e de monitoramento de despesas públicas.
Controladoria Municipal: Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo	Municipal	Cooperação Técnica celebrado entre a CM de Novo Hamburgo/RS e o TCE-RS visando à realização conjunta de atividades voltadas à formação, capacitação e qualificação de agentes políticos e de servidores públicos.
Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul	Poder Legislativo	Cooperação Técnica entre o TCE-RS e a Assembleia Legislativa do Estado do RS, visando à cooperação recíproca em matéria de controle externo, à realização de atividades de capacitação, intercâmbio e cooperação técnico-científica.
Tribunal de Justiça do Estado de Rio Grande do Sul	Poder Judiciário	Termo de Cooperação Celebrado entre o TCE RS e o TJ RS, visando ao intercâmbio de inteligência na área de tecnologia da informação, nas atividades de desenvolvimento de sistemas, ambiente operacional e comunicação de dados.
Ministério Público da União	Ministério Público	Cooperação Técnica entre o MPF e o TCE-RS, objetivando agilização de procedimentos investigativos, mediante a utilização do Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA).
Tribunal de Contas do Estado do Paraná	Tribunais de Contas	Cooperação Técnica entre o TCE-RS e o Tribunal de Contas do Estado do Paraná - TCE-PR, visando ao intercâmbio de dados e conhecimentos entre unidades de inteligência e realização de trabalhos conjuntos.
Atricon, IRB e Ministério da Previdência Social	Outras Entidades	Cooperação Técnica entre os Tribunais de Contas brasileiros, o Ministério da Previdência Social, a ATRICON e o IRB, visando ao intercâmbio de informações previdenciárias e capacitação na fiscalização dos Regimes Próprios da Previdência Social.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações disponibilizadas em http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/parceiros_institucionais

Assim, a análise da maturidade das práticas de Estratégia pertinentes ao Alinhamento Transorganizacional do TCE SC pode ser sintetizada conforme Quadro 69.

²⁴ http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/parceiros_institucionais, acesso em 15.12.2018.

Quadro 69: Maturidade das práticas de Estratégia do TCE RS: Alinhamento Transorganizacional

Estratégia	Alinhamento Transorganizacional		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	E3	Práticas identificadas na análise		
Prática 1	Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Termos Relacionados	Política pública, Coordenação nas políticas.	Total E3	1	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E3.

4.3.3 Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Controle

4.3.3.1 Gestão de Risco e Controle Interno – C1 e Auditoria Interna – C2

Segundo a estrutura organizacional, Figura 17, o TCE RS apresenta assessoria à Direção-Geral de controle interno, cujo nome é Assessoria de Gestão e Controle Interno. Essa unidade, conforme o parágrafo único do art. 4.º da Resolução TCE RS n.º 1021/2014 possui a responsabilidade de planejar e realizar as auditorias internas e avaliar o sistema de controle interno do Tribunal a fim de promover o seu aperfeiçoamento, além de assegurar a eficácia e eficiência.

Parágrafo único. A AGCI é composta pelos seguintes setores:

- a) Setor de Auditorias e Controle Interno (SEACI), ao qual compete, dentre outras atribuições:
 1. planejar e realizar as auditorias internas da qualidade, com o propósito de prevenir e corrigir eventuais não conformidades no sistema de gestão da qualidade do TCE-RS; e
 2. avaliar o sistema de controle interno do Tribunal, com a finalidade de assegurar-lhe eficácia e eficiência, promovendo seu aperfeiçoamento e oferecendo subsídios permanentes à Administração da Casa (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

A assessoria de Gestão e Controle interno, responsável pela realização de auditorias internas, tendo em vista a necessidade de autonomia e independência para a execução de suas atividades, está vinculada diretamente à direção superior do TCE, em especial ao seu presidente (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

Art. 4º À Assessoria de Gestão e Controle Interno (AGCI) compete:

I – assessorar o Presidente, o Conselho da Qualidade e a Coordenação-Geral do Tribunal no processo de tomada de decisão relativa ao desenvolvimento e à modernização organizacional;

[...]

V – assessorar, no exercício do controle interno, o Presidente para a correta gestão orçamentário-financeira e patrimonial do Tribunal de Contas, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

O TCE RS editou a Resolução 1077 de 2017 para dispor sobre a Política de Gestão de Riscos no âmbito do Tribunal. Essa resolução estabelece as principais atribuições e

responsabilidades do processo realizado pelo TCE, destacando no art. 6.º que a responsabilidade por essa gestão é da alta administração e exercida de forma compartilhada por todos os gestores e servidores do TCE.

A competência para dar suporte metodológico à implementação e operacionalização do gerenciamento de risco está vinculada à Assessoria de Gestão e Controle Interno do Tribunal (RIO GRANDE DO SUL, 2017a).

O processo de gestão de risco estabelecido pelo Tribunal é composto pelas seguintes fases: (i) estabelecimento de contexto; (ii) identificação de riscos e oportunidades; (iii) análise de riscos; (iv) avaliação de riscos; (v) tratamento dos riscos; (vi) monitoramento e análise crítica; e (vii) comunicação e consulta (RIO GRANDE DO SUL, 2017a).

Nesse sentido, em que pese haja instrumentos publicados pelo Tribunal que trate da gestão de risco, E3 afirmou que, em sua visão a gestão de risco é exercida diretamente pelas chefias e afirma não se lembrar de uma atuação formalizada sobre o risco.

E3: Não. Eu acho que isso ocorre mais pelas chefias, mas não de uma forma formal não é, [...] mas eu acho que não de uma forma formalizada, acho que isso aí mesmo é tratado entre as chefias.

Assim, a análise da maturidade das práticas de Controle pertinentes à gestão de riscos e controle interno do TCE RS pode ser sintetizada conforme Quadro 70.

Quadro 70: Maturidade das práticas de controle do TCE RS: Gestão de Risco e Controle Interno

Controle	Gestão de Risco e Controle Interno		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	CI			
Prática 1	Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 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.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Termos Relacionados	Risco, Controle interno, Evento.	Total CI	2	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E3.

No mesmo sentido, e utilizando a mesma análise realizada acima, ao se avaliar a maturidade da Auditoria Interna do TCE RS, pelo Quadro 71, sintetiza-se o estágio de maturidade percebido.

Quadro 71: Maturidade das práticas de controle do TCE RS: Auditoria Interna

Controle	Auditoria Interna	Práticas identificadas na análise	Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	C2			
Prática 1	Estabelecer a função de auditoria interna.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 2	Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 3	Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Termos Relacionados	Estatuto de auditoria interna, Proficiente, Zelo profissional devido.	Total C2	3	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E3.

4.3.3.3 Accountability e Transparência – C3

O TCE RS possui portal da transparência composto por 3 áreas de informação²⁵: Informações disponíveis; formulário pedido de acesso à informação e consultar pedidos já recebidos pelo TCE.

No entanto, informações funcionais do TCE RS adicionais são obtidas ao se acessar a guia ‘Institucional’. Nela podem ser encontradas informações sobre servidores, cargos, vencimentos e diárias pagas. Informações adicionais sobre o trabalho desenvolvido pelo TCE são encontradas na guia ‘Consultas’. As pautas de julgamento, as decisões, as auditorias em execução, indicadores e dados abertos municipais, estaduais e do próprio Tribunal.

Trimestralmente, o TCE publica relatório de suas atividades em que são demonstrados os resultados obtidos pela gestão do Tribunal. A título de exemplo, no 1.º trimestre de 2018 o TCE apreciou 926 processos de contas, além de outras informações sobre a governança em relação às atividades do Tribunal (RIO GRANDE DO SUL, 喜).

No portal de transparência do TCE além do Relatório de Gestão Fiscal, são publicadas informações sobre a execução orçamentário-financeira das receitas e despesas do Tribunal, as licitações e os contratos realizados, bem como outras informações sobre a gestão do órgão.

Ao ser questionado sobre as informações disponibilizadas em portal sobre a gestão do TCE RS, E3 afirmou que a divulgação acontece a partir das solicitações realizadas pela Lei de Acesso à Informação – LAI.

E3: Com relação aos relatórios nossos, a divulgação dos relatórios é através da LAI. Hoje os relatórios não estão disponíveis ao público em geral. Digamos, o que ocorre é que dentro do próprio site do Tribunal ele pode ser demandado, e a direção-geral que é responsável por isso, então qualquer pessoa pode chegar

²⁵ <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/sic>, acesso em 15.12.2018.

ali pedir a informação dos relatórios, e ele é atendido por demanda, a partir do seguinte momento digamos, o relatório é liberado pela equipe de auditoria, ele, [...] Além disso, claro, temos toda a gama de informações em geral do Tribunal, que pode ser demandada pela LAI e conforme a lei não é então nós, eu diria sim eles não estão disponíveis no site, é uma questão que é discutida constantemente aqui no Tribunal, mas até hoje os relatórios não estão disponível, só sobre demanda.

Para regulamentar o acesso à informação no TCE RS, foi publicado as Resoluções n.º 1.016/2014 e n.º 1.046/2015, além da Instrução Normativa n.º 10/2017.

Em que pese diretrizes tenham sido publicadas para regulamentar a Lei de Acesso à informação, e, ao mesmo tempo, haja informações disponibilizadas pelo TCE no respectivo portal, não foram identificadas diretrizes para abertura de dados. No entanto, o TCE apresenta portal específico para abertura de dados, mas que apresentam apenas informações sobre os gastos com diárias executadas pelo Tribunal.

Ao ser questionado sobre a abertura de dados, E3 afirmou que não existe sistematização dessa informação.

E3: Então se a equipe está em de auditoria, essa informação está no site, então tu consegue ver se vai ser programado ou se está sendo executado, isso sim, mas assim, não existe uma planilha quais municípios que nós fomos, isso aí não está divulgado, até fiquei pensando sobre isso, mas hoje não tem.

Segundo o Regimento Interno, a Corregedoria-Geral do TCE é o órgão responsável para realizar a apuração de irregularidades e aplicar devidas sanções.

Art. 20. Ao Corregedor-Geral compete, nos termos da lei ou de resolução:
I – realizar, de ofício ou mediante provocação, inspeções ou correições de sua competência nos órgãos técnicos e administrativos do Tribunal (RIO GRANDE DO SUL, 1996).

Nesse sentido, ao ser questionado sobre como o TCE apura os desvios na realização de suas atividades, E3 falou que o Tribunal apura de ofício, mediante atuação da Corregedoria-Geral.

E3: Sim, pode ocorrer por intermédio da própria corregedoria. Há um processo de responsabilização sim.

Sobre a responsividade do TCE à sociedade frente aos desvios apurados, E3 afirma que o TCE ainda está em processo de amadurecimento. Ele destacou ainda, que, em que pese, potencialmente, possa ser realizado, ainda lembra de registros dessa natureza.

E3: Hoje essa questão da responsividade talvez seja a situação mais discutida e demandada aqui internamente para mudanças, agora recentemente a gente participou de uma reunião gerencial e esse foi o ponto que teve mais discussão.

[...] Eu te diria sim, poderia ocorrer, mas nunca ocorreu. [...], mas isso não ocorreu, eu te diria assim, hoje o que é mais comum, o que ocorre mesmo é através da corregedoria não é, abrir um processo administrativo e levar ao corregedor, é isso que ocorre hoje na prática.

Não foram identificadas, ainda, avaliação da imagem da organização perante as partes interessadas, bem como a identificação de qual o nível de satisfação destas com serviços e produtos sob responsabilidade da organização.

Destaca-se, entretanto, que o TCE RS apresenta em seu portal da Ouvidoria, link para avaliação dos serviços realizados, sendo acesso exclusivo para aqueles que realizam denúncia e possuem o seu número de registro. Em sentido complementar, o TCE apresenta tabulação dos atendimentos realizados à luz da Lei de Acesso à informação.

Ao ser questionado sobre a publicidade das informações do TCE RS, E3 afirmou que o Tribunal divulga diversas informações no portal de transparência sobre a gestão do Tribunal.

E3: Com relação a informações administrativas, o site do Tribunal dispõe de bastante dados, eu acho que ele é até elogiado pela mídia, por exemplo, está disponível a publicação dos salários, individualmente tu consegue consultar o salário das pessoas pelo nome e tal, [...] tem também Tabelas com a remuneração, Tabela dos valores fixados, eu acho que tem bastante dados sim de administrativo dentro do nosso site.

Assim, a análise da maturidade das práticas de Controle pertinentes à accountability e transparência do TCE RS pode ser sintetizada conforme Quadro 72.

Quadro 72: Maturidade das práticas de controle do TCE RS: Accountability e Transparência

Controle	Accountability e Transparência		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	C3	Práticas identificadas na análise		
Prática 1	Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 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.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 3	Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos.	Adota parcialmente	0,5	Intermediário
Prática 4	Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.	Adota parcialmente	0,5	Intermediário
Termos Relacionados	Accountability, Transparência.	Total C3	3	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E3.

4.3.4 Resultado das práticas percebidas de governança do TCE RS

O Quadro 73 a seguir apresenta a compilação dos resultados da análise de conteúdo do TCE RS quanto à maturidade do mecanismo Liderança, bem como o intervalo e o estágio em que se encontra o Tribunal. O resultado apresentado indica que

o TCE RS se encontra no estágio aprimorado, situando-se no intervalo de noventa por cento de implementação das práticas de governança pública recomendada pelo RBGP – TCU.

Quadro 73: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Liderança – TCE RS

Liderança	Pessoas e Competências	Princípios e Comportamentos	Liderança Organizacional	Sistema de Governança	Total
	L1	L2	L3	L4	
Prática 1	0,5	1	1	0,5	-----
Prática 2	1	1	1	1	-----
Prática 3	1	1	1	1	-----
Prática 4	0,5	-----	1	-----	-----
Prática 5	-----	-----	1	-----	-----
Resultado	3	3	5	2,5	13,5
Intervalo	75%	100%	100%	83%	90%
Estágio	Aprimorado	Aprimorado	Aprimorado	Aprimorado	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E3.

No mesmo sentido, o Quadro 74 demonstra o resultado da análise de conteúdo do TCE RS quanto à maturidade do mecanismo Estratégia, assim como, o estágio em que se encontra o TCE nesse segmento das práticas de governança pública.

Os valores apurados indicam que em relação à estratégia, o TCE se encontra no estágio aprimorado, encontrando-se no intervalo de noventa e quatro por cento de aderência às práticas de governança.

Quadro 74: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Estratégia – TCE RS

Estratégia	Relacionamento com Partes Interessadas	Estratégia Organizacional	Alinhamento Transorganizacional	Total
	E1	E2	E3	
Prática 1	1	1	1	-----
Prática 2	1	1	-----	-----
Prática 3	1	1	-----	-----
Prática 4	0,5	-----	-----	-----
Resultado	3,5	3	1	7,5
Intervalo	88%	100%	100%	94%
Estágio	Aprimorado	Aprimorado	Aprimorado	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E3.

Por fim, os resultados da análise de maturidade do mecanismo controle, Quadro 75, indicam que o Tribunal se encontra no estágio aprimorado em relação ao mecanismo Controle, situando-se no intervalo de oitenta por cento.

Quadro 75: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Controle – TCE RS

Controle	Gestão de Risco e Controle Interno	Auditoria Interna	Accountability e Transparência	Total
	C1	C2	C3	
Prática 1	1	1	1	----
Prática 2	1	1	1	----
Prática 3	----	1	0,5	----
Prática 4	----	----	0,5	----
Resultado	2	3	3	8
Intervalo	100%	100%	75%	80%
Estágio	Aprimorado	Aprimorado	Aprimorado	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E3.

Ao se avaliar a maturidade organizacional do TCE RS quanto à governança pública à luz do RBGP-TCU, o Quadro 76 apresenta que o Tribunal se encontra no estágio aprimorado, situando-se no intervalo de oitenta e oito por cento das práticas recomendadas pelo TCU.

Quadro 76: Maturidade da Governança Organizacional – TCE RS

Maturidade	Liderança	Estratégia	Controle	Total
	L	E	C	TCE RS
Resultado	13,5	7,5	8	29
Intervalo	90%	94%	80%	88%
Estágio	Aprimorado	Aprimorado	Aprimorado	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E3.

4.4 Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE PB

O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba foi instalado no dia 1º de março de 1971 por meio da sanção, em 31 de agosto, da Lei Estadual nº 3.627/70. O disciplinamento das atividades da Corte de Contas processou-se, inicialmente, através de resoluções e somente no início de 1986 foi editado o primeiro Regimento Interno. (PARAÍBA, 2018).

Atualmente, além das diretrizes básicas estabelecidas pela CF/88, o art. 71 da Constituição do Estado da Paraíba estabelece que o TCE PB possui a competência para acompanhar a gestão, fiscalizar e analisar os processos de prestação de contas, atos de admissão de pessoal, aposentadorias e pensões, transparência pública, denúncias, inspeções especiais, recursos, licitações, contratos e convênios (PARAÍBA, 1989)

O TCE PB é orientado pela Lei Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993, sua Lei Orgânica; e por seu regimento interno, aprovado pela Resolução Normativa TCE PB nº 10/2010.

Segundo o art. 1.º da sua Lei Orgânica, o TCE PB é órgão de controle externo e possui entre as suas competências

julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes do Estado e dos Municípios e das entidades de suas respectivas administrações indiretas, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público estadual ou municipal, bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário (PARAÍBA, 1993).

O TCE PB, conforme Figura 22, possui estrutura organizacional dividida em três grandes áreas:

(i) unidades colegiadas político-técnicas, o Tribunal Pleno, subdividido em Câmaras e compostas por conselheiros e por Conselheiros substitutos.

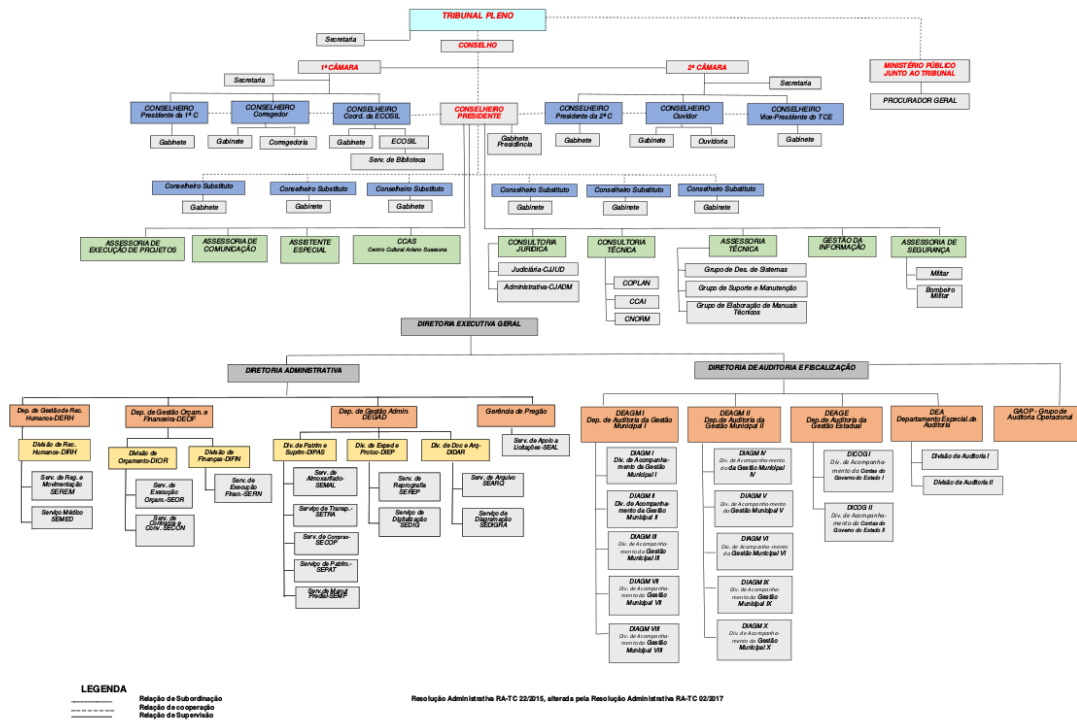
(ii) unidades singulares político-técnicas, formada pelos gabinetes dos Conselheiros e dos Conselheiros-substitutos e pelo Ministério Público junto ao TCE. Ao Gabinete da presidente se subordinam organicamente a Assessoria de Execução de Projetos; a Assessoria de Comunicação; o Centro Cultural Ariano Suassuna; a Consultoria Jurídica; a Consultoria Técnica; a Assessoria Técnica; a Gestão da Informação; a Assessoria de Segurança e o Assistente Especial.

(iii) um corpo técnico e os serviços auxiliares, composto por uma Diretoria Executiva Geral, subdivida em duas Diretorias.

A Diretoria Executiva Geral apresenta relação de subordinação sobre a Diretoria Administrativa e a Diretoria de Auditoria e Fiscalização.

Por sua vez, a Diretoria de Auditoria e Fiscalização do TCE PB está subdividida em cinco departamentos, entre os quais se encontram os Departamentos de Auditoria da Gestão Municipal I e II. Estruturalmente, não foi identificada área para atuação junto aos Consórcios Públicos, o que sinaliza que a competência é exercida pelos respectivos departamentos municipais.

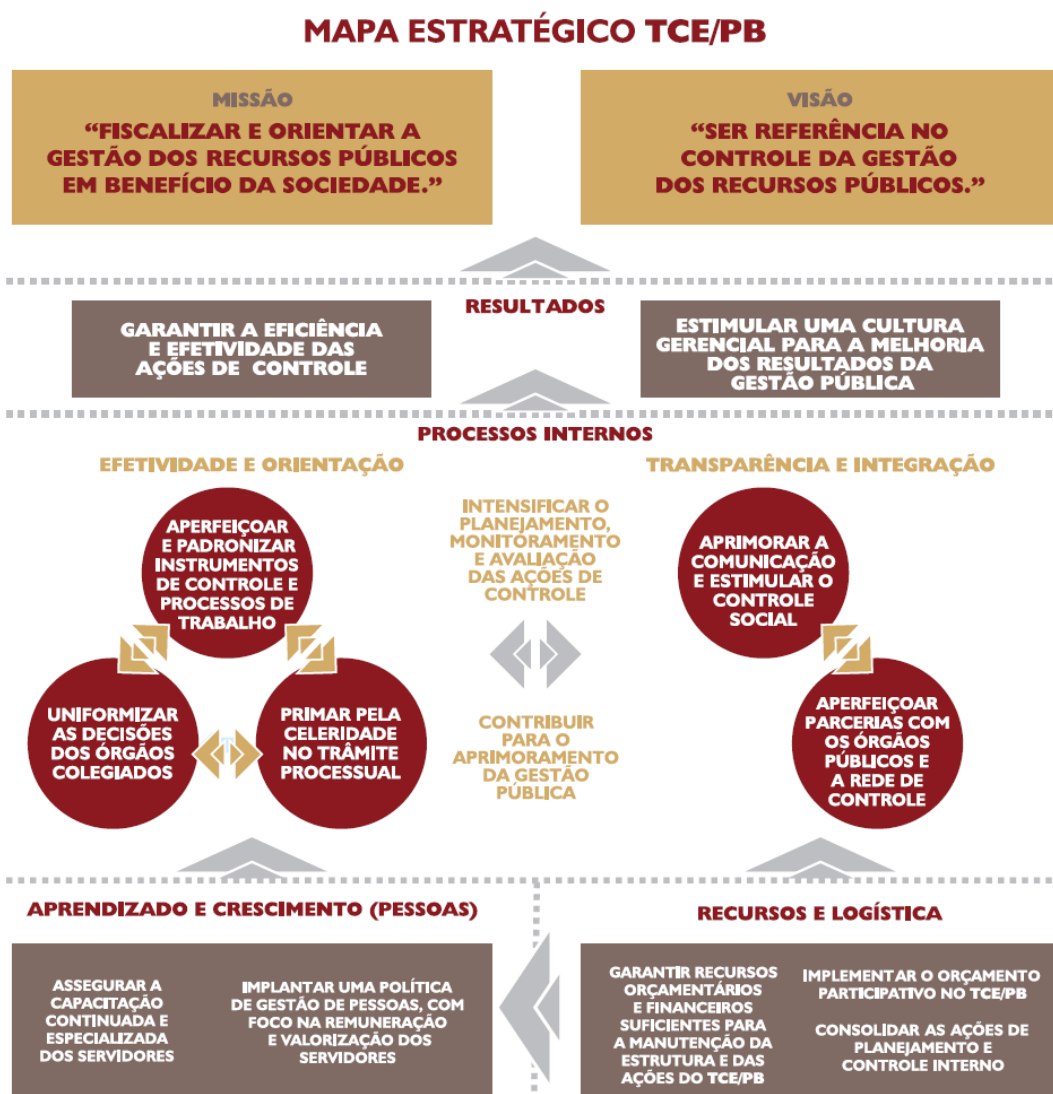
Figura 24: Estrutura organizacional do TCE PB



O TCE PB apresenta, em seu portal, planejamento estratégico para o período de 2016 a 2023.

Segundo este documento, cujo mapa estratégico se apresenta na Figura 23, a missão do órgão é “Fiscalizar e orientar a gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade”. No mesmo sentido, apresenta como visão de futuro “Ser referência no controle e fiscalização da gestão de recursos públicos”.

Figura 25: Mapa estratégico TCE PB 2016 - 2023



Fonte: Plano estratégico TCE RS: 2015-2019

Por fim, objetivando subsidiar a análise realizada, foram estudados documentos regulamentares, administrativos e gerenciais do TCE PB, disponibilizados em portal da internet ou solicitados por e-mail, descritos no Quadro 77, totalizando 687 páginas de informações pesquisadas, incluindo as páginas de transcrição da entrevistas realizadas.

Quadro 77: Documentos consultados do TCE PB

Nome	Referência	Descrição	Acessível	Qtde Páginas
Constituição Estadual	CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA	Institui a Constituição Estadual do Estado da Paraíba	http://tce.pb.gov.br/legislacao	310
Lei Orgânica	LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº. 18/93, 13 DE JULHO DE 1993	Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado.	http://tce.pb.gov.br/legislacao	28
Regimento Interno	Resolução Normativa TC 010/2010	Aprova a revisão do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado.	http://tce.pb.gov.br/legislacao	85
Estrutura Administrativa	RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA RA TC Nº 22/2015	Dispõe sobre a estrutura organizacional do Tribunal de Contas do Estado	http://tce.pb.gov.br/legislacao	5
Estrutura Administrativa	RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA RA TC Nº 09/2016	Altera a estrutura organizacional do Tribunal de Contas do Estado	http://tce.pb.gov.br/legislacao	3
Estrutura Administrativa	RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA RA TC Nº 02/2017	Altera a estrutura organizacional do Tribunal de Contas do Estado	http://tce.pb.gov.br/legislacao	3
Estrutura Administrativa	PORTARIA nº 15, de 20 de janeiro de 2009	Dispõe sobre a estrutura básica da Diretoria de Auditoria e Fiscalização -DIAFI do Tribunal de Contas do Estado	http://tce.pb.gov.br/legislacao	25
Organograma	Organograma	Estabelece a estrutura organizacional do Tribunal.	http://tce.pb.gov.br/institucional/organograma	1
Histórico	Legislação Histórica Estadual	História descritiva do Tribunal	http://tce.pb.gov.br/institucional/breve-historia	2
Plano Estratégico	RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA – RA – TC Nº 03/2016	Instituir o Plano Estratégico do Tribunal.	http://tce.pb.gov.br/gestao/formulacao-estrategica-1	60
Escola de Contas	PLANO DE CAPACITAÇÃO	Programação de Cursos e eventos para capacitação e qualificação dos servidores do Tribunal de Contas do Estado	http://tce.pb.gov.br/ecosil	12
Escola de Contas	RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA RA TC Nº 04/2013	Aprova o Regulamento da Escola de Contas	http://tce.pb.gov.br/diario-oficial-eletronico	13
Acesso à Informação	RESOLUÇÃO NORMATIVA RN TC – 06/2010	Disciplina o recebimento, tramitação e instrução de Denúncias e dá outras providências.	http://tce.pb.gov.br/legislacao	3
Acesso à Informação	RESOLUÇÃO TC N. 08/2011	Dispõe sobre o acesso a informações e a aplicação da Lei Federal n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado	http://tce.pb.gov.br/legislacao	4
Código de Ética	RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA RA TC Nº 06/2013	Institui o Código de Ética do Tribunal	http://tce.pb.gov.br/legislacao	12
Corregedoria	RESOLUÇÃO NORMATIVA RN TC N. 062/2013	Altera dispositivos da Resolução Normativa - RN-TC N.º 10/2010, relativos à competência do Corregedor	http://tce.pb.gov.br/legislacao	3
Relatório de Atividades	Relatório de Atividades do TCE	Condensa as principais atividades desenvolvidas no âmbito desta Corte de Contas.	http://tce.pb.gov.br/gestao/relatorio-de-atividades	42
Transparência	RESOLUÇÃO NORMATIVA RN-TC 02/2017	Fixa requisitos mínimos para os Portais da Transparência da Gestão Fiscal	http://tce.pb.gov.br/legislacao	3
Transparência	Portal de Transparência	Disponibilizar informações sobre as atividades do TCE.	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tce/rs/institucional/sic	10
Parcerias	Convênios e Parcerias	Disponibilizar informações sobre os convênios e parcerias realizadas pelo Tribunal.	http://tce.pb.gov.br/portal-da-transparencia/convenios	6
Entrevista	Transcrição de áudio	Transcrição de entrevista gravada	Disponível com o autor.	57
Total				687

Fonte: Elaboração do Autor

Nos próximos tópicos, serão apresentados aspectos da gestão do órgão em que podem ser analisadas práticas e ações formalizados do TCE PB que vão ao encontro da Governança Pública apresentada no RBGP do TCU (BRASIL, 2014).

4.4.1 Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Liderança

Em conformidade com o objetivo da pesquisa e com o modelo teórico concebido, procedeu-se a identificação da percepção pelos atores estratégicos do corpo técnico sobre as práticas de governança de liderança desenvolvidas, apresentadas nesta seção.

Os entrevistados (E4, E5 e E6) narraram em diferentes momentos da entrevista as três dimensões objeto desta pesquisa, Liderança, Estratégia e Controle. Sendo, portanto, necessário sistematizar as suas respostas, no contexto da análise do conteúdo apresentado,

para possibilitar a avaliação do nível de maturidade percebida em relação às práticas de governança.

Quanto às práticas relativas aos mecanismos de liderança, as dimensões (i) pessoas e competências; (ii) princípios e comportamentos; (iii) liderança organizacional e (iv) sistema de governança, foram analisadas.

4.3.1.1 Pessoas e Competências – L1

O art. 62 do Regimento Interno do TCE PB, instituem a Escola de Contas Conselheiro Otacílio Silveira - ECOSIL. Segundo esse documento, a ECOSIL possui a finalidade principal de propiciar a especialização, aperfeiçoamento e treinamento dos servidores do Tribunal (PARAÍBA, 2010).

A Resolução TCE PB n.º 04/2013 aprovou o regulamento da ECOSIL e estabelece que a Escola de Contas possui a seguinte estrutura: (i) Coordenadoria (ii) Secretaria, e (iii) Conselho técnico (PARAÍBA, 2013).

Segundo o art. 1.º deste Regulamento, a ECOSIL destina-se, ao desenvolvimento de estudos relacionados às técnicas de controle da administração pública, ao planejamento e execução de ações de capacitação e aperfeiçoamento técnico e intelectual dos membros e servidores do TCE/PB, bem como dos servidores dos poderes, órgãos e entidades jurisdicionadas do Tribunal. Consideram ações de capacitação, atividades que contribuam para a atualização e desenvolvimento profissional (PARAÍBA, 2013).

As atribuições da ECOSIL voltadas à capacitação dos membros e servidores são listadas abaixo:

Art. 8º. Compete à Escola de Contas:

I – planejar, promover, gerenciar e avaliar as ações de capacitação, de curta ou longa duração, voltadas para a formação, desenvolvimento e aprimoramento dos servidores do Tribunal;

II - desenvolver o Programa Permanente de Capacitação destinado à formação e aperfeiçoamento profissional, bem como ao desenvolvimento gerencial dos servidores do Tribunal, visando à preparação para o desempenho de atribuições de maior complexidade e responsabilidade;

III - promover cursos de capacitação e aperfeiçoamento profissional de pequena duração como palestras, simpósios, seminários e debates, destinados aos servidores do Tribunal e aos jurisdicionados (PARAÍBA, 2013).

A ECOSIL não apresentou plano de capacitação em 2018. O último link disponível no site do TCE foi o de 2015, porém o link de acesso informa que a página

não existe mais²⁶. No entanto, o regulamento da ECOSIL estabelece que a Secretaria da Escola de contas deve elaborar o Plano Anual de Capacitação. Nesse sentido, foi enviado e-mail à E4 com a solicitação do plano de capacitação. Foi recebido o Plano de 2017, mas que segundo informação, só foi completamente implementado em 2018.

Segundo o Relatório de Atividades do TCE, no ano de 2017, foram realizadas 86 atividades de capacitação destinadas ao corpo técnico e à sociedade civil. O documento relata que 4.816 participantes dos mais diferentes entes públicos, órgãos jurisdicionados e servidores da casa se beneficiaram das atividades de capacitação (PARAÍBA, 2018).

Em relação à interrelação com a sociedade, o Tribunal instituiu o programa “TCE – Escola e Cidadania” destinada a despertar nos jovens a importância do Tribunal no acompanhamento e controle dos gastos públicos.

Nesse contexto, E4 e E5 foram questionados sobre as competências habilidades e atitudes necessárias para a realização das atividades no Tribunal, em especial, de como ocorre o processo de seleção, formação, capacitação e aperfeiçoamento dos auditores do TCE.

E4 afirmou que o Tribunal não apresentou ação de capacitação específica para a gestão dos consórcios públicos. Todavia destacou que as capacitações são desenvolvidas pela Escola de Contas.

E4: [...] Alex não, há nenhuma capacitação específica para Consórcio público não. Nós, nos treinamentos, [...] ‘aprendemos’ uma noção genérica de atuação de entidade da administração indireta, e nesse contexto faz-se uma passada rápida sobre o consórcio público, mas eu sou sincero não há nenhum treinamento, nem uma, vamos dizer uma orientação [...]. É tem, nós temos aqui a escola de contas, escola de contas Otacílio Silveira e o Tribunal constantemente, isto é, de forma, vamos dizer assim, positiva para os auditores, eles capacitados, e esse tipo de trabalho de curso de capacitação, ele é feito por áreas temáticas entendeu?

E6 afirmou que a seleção para atuação na áreas da organização são feitas a partir do conhecimento prévio apresentado pelos candidatos aprovados no concurso público para o cargo efetivo.

E6: Bom, o processo seletivo ‘acontece’ pelo concurso público, a gente faz o processo seletivo através de concurso público, as alocações, assim, inicialmente deveria ser as alocações feitas por competências, e as pessoas que determinada área de formação iam trabalhar em alguns setores, isso pouco é feito, mas no final finda mais ou menos assim, quem tem e onde a gente pode alocar, então isso aí em termos de competência e de conhecimento, quando

²⁶ <http://tce.pb.gov.br/wp-content/uploads/2015/05/plano%20de%20capacitacao%202015.pdf>, acesso em 20.12.2018.

chega lá, acho que tem uma ideia assim é o seguinte, todo mundo que passou no concurso público, todo mundo tem as habilidades etc.

Sobre as capacitações realizadas pelo Tribunal, E6 afirmou que elas acontecem por meio de planejamento prévio, no entanto, algumas ações podem ocorrer por demanda ou necessidades pontualmente identificadas.

E6: Em termos de capacitação a gente tem um processo de capacitação dos nossos, do nosso corpo técnico, nós temos lá o planejamento, capacitação tá, tem o planejamento, quando se precisa de uma capacitação assim que não está no planejamento, mas que está afetando o desempenho do trabalho de auditoria, aí é possível que o Tribunal forneça uma capacitação específica.

Nesse contexto, E4, E5 e E6 foram questionados sobre como ocorre o processo de avaliação e monitoramento dos auditores do TCE. E5 afirmou que essa ação não ocorre de forma sistematizada, não existindo formalização do processo de avaliação e monitoramento das ações dos auditores, o que foi corroborado por E6. No entanto, conforme E4, existe processo de avaliação de produtividade vinculado ao recebimento de gratificação de controle externo, mas que não tem sido realizado pelo TCE.

E5: Formalmente não existe, digamos assim, uma metodologia, uma estruturação dessa avaliação, o que é feito é o resultado desse trabalho que é materializado em relatórios, parecer, eles são realizados pelos responsáveis de cada grupo e ocorre entre as partes um retorno né. Em pontos para melhoria, revisão então a coisa digamos assim, tá muito focado naquele produto que foi gerado, mais do que no procedimento, mas sim de forma mais pontual do produto que foi gerado, aquele relatório de forma específica né. Então a coisa acontece, mais assim com esse foco. [...] Não, de forma sistemática não, o que é entendimento digamos assim que prevalece é que a experiência, o tempo de atividade, isso é da minha *expertise*, mas não existe esse acompanhamento essa sistematização de avaliação, não existe.

E6: A medição de desempenho, assim deixa eu te dizer, como é que a gente tem feito hoje? O desempenho, aí eu não tenho uma política bem estruturada no Tribunal de desempenho, o desempenho que a gente tem é a meta que a pessoa tem que cumprir. Então se ele cumpriu aquela meta, ele recebe um bônus por cumprir a meta. [...] 'Bônus' salarial. E nós estamos estudando ainda, não está implementada é você ter uma política de pontuação por capacitação que você faz, então a gente está assim.

E4: Nós trabalhamos aqui com metas entendeu? [...] e assim nós temos aqui uma parcela da gratificação da nossa remuneração que é gratificação de atividade de controle externo, e ela está vinculada a essa produção deles, essa produção vamos dizer assim, ela não é realizada, também não é justificada entendeu? Isso pode acontecer e já aconteceu muito no passado, agora no presente não é comum, mas essa gratificação de certa forma ela seria impactada pela atividade.

Nesse contexto a análise da maturidade das práticas de Liderança de governança relacionadas à Pessoas e Competências do TCE PB pode ser sintetizada conforme Quadro 78.

Quadro 78: Maturidade das práticas de liderança do TCE PB: Pessoas e Competências

Liderança	Pessoas e Competências		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	L1			
Prática 1	Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração.	Não se aplica por outras razões	0,5	Inicial: inexpressivo
Prática 2	Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração.	Adota Parcialmente	0,5	Intermediário
Prática 3	Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração.	Não Adota	0	Inicial: inexpressivo
Prática 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.	Não se aplica por outras razões	0,5	Inicial: inexpressivo
Termos Relacionados	Gestão de Pessoas, Competencia, Conhecimentos, Habilidades, Atitudes, Avaliação de Desempenho, Gestão do Desempenho.	Total L1	1,5	Inicial: iniciando

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E4, E5 e E6.

4.4.1.2 Princípios e Comportamentos – L2

A Lei Orgânica do Tribunal, Lei n.º 18/93, afirma que haverá um conselheiro corregedor, cujas atribuições serão estabelecidas pelo Regimento Interno (PARAÍBA, 1993).

Segundo o art. 37 desse documento, o Corregedor-Geral é eleito pelo Tribunal Pleno considerado órgão orientador e fiscalizador das atividades funcionais e de conduta do Tribunal (PARAÍBA, 1993).

Entre as suas competências, podem ser destacadas do art. 38 do Regimento Interno, as seguintes por se relacionarem aos princípios e comportamentos do corpo do TCE (PARAÍBA, 2010).

Art. 38. Compete ao Conselheiro Corregedor:

[...]

IV – **realizar correições e inspeções** nas atividades das unidades administrativas, dos órgãos de controle, dos Conselheiros e dos Conselheiros Substitutos, por iniciativa própria ou por solicitação do Presidente, a fim de assegurar o seu regular funcionamento;

[...]

VI – propor ao Presidente a **abertura de processo administrativo disciplinar** contra Conselheiros e Conselheiros Substitutos, precedido ou não de sindicância, cabendo-lhe presidir a respectiva instrução;

VII – encaminhar para deliberação plenária, **proposta de sindicância ou de processo administrativo disciplinar** contra o Presidente do Tribunal;

[...]

IX – receber e processar as **reclamações e representações** formuladas contra Conselheiros, Conselheiros Substitutos e servidores;

[...]

§ 4º. Nas sindicâncias e processos administrativos disciplinares instaurados contra os servidores do Tribunal de Contas, **aplicam-se as disposições referentes aos servidores públicos civis do Estado**, respeitadas, quando for o caso, as normas contidas em legislação específica.

[...]

Art. 38-A. No exercício de suas atribuições, poderá o Conselheiro Corregedor, em qualquer tempo, dirigir-se a qualquer repartição estadual ou municipal, onde deva apurar atos e fatos **que atentem contra a ética e conduta funcional**, imputados aos servidores ou Conselheiros e Conselheiros Substitutos do Tribunal (PARAÍBA, 1993). ((grifo meu)).

A Resolução TCE PB n.º 062/2013 regulamenta as atividades de correição no âmbito do TCE. Segundo essa resolução, podem ser recebidas pelo Corregedor, representações contra desvios de conduta funcional de servidor ou de membro do Tribunal que atente contra o decoro e a dignidade do cargo ou função (PARAÍBA, 2013b)

As ações de correição executadas pela Corregedoria, listadas no art. 8.º da Resolução TCE PB n.º 062/2013 estão relacionadas à verificação de conformidade das atividades desenvolvidas pelos representados frente aos atos normativos a que estão submetidos (PARAÍBA, 2013b).

No entanto, não são feitas referências a Código de Conduta ou de Ética, apenas o inciso X do art. 8.º menciona que são passíveis de correição, ações que atentem contra a boa ética (PARAÍBA, 2013b).

A Resolução Administrativa TCE PB n.º 06/2013 institui o código de ética do Tribunal. Esse instrumento de orientação de conduta profissional é aplicado Conselheiros, Auditores, substitutos de Conselheiros, Procuradores do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e de todos os servidores do corpo técnico (PARAÍBA, 2013a).

Entre outros, o código de ética objetiva contribuir para o aperfeiçoamento dos padrões éticos do Tribunal, além de estabelecer regras para a gestão de conflitos de interesse.

Art. 3º. Este Código tem por objetivo:

I - tornar transparentes as regras éticas de conduta dos Conselheiros, Auditores, substitutos de Conselheiros, Procuradores do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e dos servidores do Tribunal, para que a sociedade possa aferir a sua integridade moral e a lisura dos processos de contas;

II - contribuir para o contínuo aprimoramento dos padrões éticos do Tribunal de Contas;

III- assegurar aos Conselheiros, Auditores, substitutos de Conselheiros, Procuradores do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e aos servidores do Tribunal a preservação de sua imagem e reputação, quando seu comportamento se pautar pelas normas éticas aqui estabelecidas;

IV -estabelecer regras éticas específicas sobre conflito de interesses públicos e privados;

V -reduzir a possibilidade de conflito entre o interesse privado e o dever funcional de titular de cargo ou função no Tribunal de Contas do Estado;

VI -estimular, no campo ético, o intercâmbio de experiências e conhecimentos entre os setores público e privado (PARAÍBA, 2013a).

O Código de ética, em seus art. 4.º ao 8.º procura estabelecer princípios, valores e comportamentos esperados. No entanto, não define como deve ocorrer o processo de gestão de conflitos de interesse, como por exemplo, estabelecendo a obrigatoriedade de manifestação e registro de aspectos pessoais que possam gerar conflitos de interesse (PARAÍBA, 2013a).

Nesse sentido, o Código de ética, no parágrafo único do art. 4º, apenas orienta que àqueles que lhe estão subordinados que devem organizar as suas atividades a fim de prevenir o conflito de interesse, não definindo procedimentos de gestão sobre conflitos dessa natureza, salvo a declaração de suspeição ou impedimento.

Art. 4.º

[...]

Parágrafo único: Os Conselheiros, Auditores, substitutos de Conselheiros, Procuradores do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e os servidores do Tribunal devem organizar e gerir as suas atividades privadas de maneira a prevenir a ocorrência real, potencial ou aparente de conflito com o interesse público que prevalecerá sobre o interesse privado.

Art. 6.º

[...]

XIV -declarar-se suspeito ou impedido, considerando-se, no que couber, as hipóteses legais previstas no Código Processual Civil e na Lei Federal n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (PARAÍBA, 2013a).

Destaca-se que o Código e ética do Tribunal, ao tempo que não define as sanções e com os comportamentos serão acompanhados, remete à ações da Corregedoria a apuração de infrações.

Nesse sentido, E4, E5 e E6 asseveraram que, em suas percepções, o Tribunal publicou um código de ética pré-estabelecido pela Associação dos Tribunais de Contas - ATRICON, no entanto, destacam que a ação foi inicial não acontecendo de forma reiterada, o que prejudica a adoção dos princípios e valores éticos pelos diversas instancias do Tribunal.

E4: Nós temos aqui Alex, eu não estou bem lembrado o instrumento que colocou e implementou, nós tínhamos um código ética do auditor de controle externo e não envolvia só o auditor, mas ele era mais abrangentes para os servidores do Tribunal.

E5: Bom o Tribunal tem código de ética né. Foi aprovado por resolução. Teve no início uma certa divulgação, mas não, digamos assim, existe uma, uma de forma reiterada.

E6: Veja só, internamente, o que é que nós temos aí, eu não sei te dizer, eu teria que depois até confirmar isso contigo: nós temos um código de ética[...]. O código de ética estabelecido lá, pela ATRICON, [...] já tem o código pré-formatado, [...]eu acho que a gente fez uma minuta.

Ao serem questionados sobre a gestão de conflito de interesses, E4, E5 e E6 afirmaram que o Tribunal não possui processo sistematizado para realizar a gestão das ações dos auditores que promovam conflitos de interesse e que quando detectados são informados pelos próprios auditores do Tribunal.

E4: Da parte da auditoria aqui, nós não temos nenhuma ciência, nunca foi uma questão assim que foi levantada aqui a respeito de algum vínculo de servidor, eu falo que o servidor efetivo, o servidor que atua conosco com algum impedimento de fazer esse tipo de atividade não. [...] Não, existe não, processo de gestão não.

E5: entretanto também não se tem digamos assim notícias internamente de ações de atos e profissionais que trabalham nesse acompanhamento que ele tenha tomado atitudes ou realizar doações que gere conflito, que venha gerar digamos assim uma norma. [...] Não, não existe, de uma maneira formal não, [...] 'a declaração de conflito' acontece mais por iniciativa própria.

E6: É declaração, veja só conflito de interesse é muito fluido, como você é amigo do cara lá, tu era amigo de infância dele, eu não sei assim, como é que eu vou saber que tu é primo sei lá tio, até tio até que vai dar porque, quando se trata do julgador dá, mas auditoria a gente não tem muito controle, até porque é um controle que não é tão fácil de fazer e tem um custo para se fazer, aí tem um cara vai ter que, a gente orienta, o Tribunal orienta, tem as normas explicitando, mas aí o controle até efetivo, aí vai ter que ser meio declaratório.

A Corregedoria do TCE, conforme art. 6.º da Resolução Normativa TCE PB n.º 07/2013 deverá averiguar as atividades e os procedimentos de trabalho das unidades do Tribunal e as condutas funcionais dos seus servidores (PARAÍBA, 2013b).

No mesmo sentido, o Art. 8.º estabelece que a corregedoria verificará o cumprimento dos deveres funcionais pelos servidores.

Art. 8.º. A correição deverá verificar:

[...]

VI -cumprimento de deveres funcionais pelos servidores(PARAÍBA, 2013b).

Nesse contexto a análise da maturidade das práticas de Liderança de governança relacionadas a Princípios e Comportamentos do TCE PB pode ser sintetizada conforme Quadro 79.

Quadro 79: Maturidade das práticas de liderança do TCE PB: Princípios e Comportamentos

Liderança	Princípios e Comportamentos		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	L2			
Prática 1	Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração.	Adota Parcialmente	0,5	Intermediário
Prática 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.	Não Adota	0	Inicial - inexpressivo
Prática 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.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Termos Relacionados	Princípios de Conduta, Ética.	Total L2	1,5	Intermediário

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E4, E5 e E6.

4.4.1.3 Liderança Organizacional – L3

O art. 68 da Lei Orgânica do Tribunal estabelece que o Presidente é o responsável pela direção do Tribunal (PARAÍBA, 1993).

Art. 68. Compete ao Presidente do Tribunal, respeitado o disposto na Lei 5.607, de 28 de junho de 1992, e as disposições do Regimento Interno.

I - dirigir o Tribunal;

IV - diretamente ou por delegação, movimentar as dotações e os créditos orçamentários próprios e **praticar os atos de administração financeira, orçamentária e patrimonial necessários ao funcionamento do Tribunal** (PARAÍBA, 1993). ((grifo meu))

Da mesma forma, o art. 27 do Regimento Interno estabelece que o Presidente do Tribunal é o responsável pela direção administrativa do Tribunal, podendo delegá-la em situações específicas.

Art. 27. **A direção administrativa** e a representação do Tribunal **cabem ao Presidente, que poderá delegá-las**, em casos específicos, no interesse da instituição (PARAÍBA, 2010).

Estão entre as competências cabíveis ao presidente do TCE, além de conduzir as atividades do Tribunal, expedir atos normativos necessários para a condução administrativa do Tribunal.

Art. 28. Compete ao Presidente:

I – dirigir o Tribunal e seus serviços;

[...]

XVI – expedir as instruções e demais normas baixadas pelo Tribunal;

[...]

XXV – expedir instruções e normas complementares sobre a organização e funcionamento dos Serviços Auxiliares (PARAÍBA, 2010).

E4, E5 e E6 ao serem questionados sobre os processos de monitoramento da gestão do Tribunal, em especial para quanto ao controle das metas organizacionais, afirmaram que a presidência do Tribunal possui participação direta no monitoramento das ações do Tribunal por meio de sistema específico pelo qual são verificadas as consistências dos relatórios, inclusive ampliando a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, monitorar a organização com a delegação dessa tarefa à gerentes específicos.

E4: Certo, é como eu te falei, uma vez estabelecida as metas a atividade que vamos desenvolver, ela é materializada no planejamento, esse planejamento é incorporado no sistema que vai atribuir metas para que a gente alcance todo aquele, digamos tudo.

E5: A presidência do Tribunal acompanha através de uma planilha que foi montada para apontá-lo, deixar consignado, quais foram os termos e procedimento, trabalho relacionado análise quadrimestral, acompanhamento das denúncias, acompanhamento de procedimentos licitatórios, representações. Então esse conjunto de ações são acompanhados, a verificação da consistência dos balancetes que são encaminhados. Então existe por parte da presidência ou acompanhamento desses produtos que são gerados durante o mês, e aí durante o ano eventualmente estão divulgando, inclusive, à vista nos painéis, mas tem vezes que implantaram nos corredores do Tribunal.

E6: Aí todo ano a gente define as ações estratégica, elege gerentes para essas ações, estabelece prazos e nós temos reuniões mensais para cada gestor para dizer como é que tá a sua ação no Brasil que foi proposto foi alcançado dentro do prazo estabelecido, e a pessoa tem que trazer evidência, aí nós temos uma consultoria dentro do Tribunal que está fazendo esse acompanhamento do planejado e do executado.

Segundo a estrutura administrativa do TCE PB, a Consultoria Técnica assessora o Presidente do Tribunal quanto ao planejamento e desenvolvimento; ao controle e auditoria internos e à normatização do Tribunal (PARAÍBA, 2015).

E4, E5 e E6 ao serem questionados sobre a gestão de riscos, destacaram que o Tribunal não realiza gestão sistemática de risco, se encontrando ainda do estágio inicial. No entanto, grande parte do controle é feito por meio do processo de controle de metas.

E4: Não. [...] a gente atua na realização de metas, planejamento com realização de metas.

E5: Não, de forma sistemática não. O que é entendimento digamos assim que prevalece é que a experiência, o tempo de atividade, isto é, a minha expertise.

E6: Análise de risco que a gente faz assim, eu diria que é bem incipiente, eu não vou entrar muito assim no critério. É bem informal. [...] A métrica para a gente ver essa questão de risco, a gente ainda talvez não tenha formalmente uma métrica estabelecida, muito embora a gente tenha o controle de algumas coisas nas nossas ferramentas de BI.

No acesso aos atos normativos do Tribunal, não foi identificada nenhuma norma do Tribunal específica que trate da gestão de risco.

Nesse contexto, a análise da maturidade das práticas de Liderança relacionadas a Liderança Organizacional do TCE PB pode ser sintetizada conforme Quadro 80.

Quadro 80: Maturidade das práticas de liderança do TCE PB: Liderança Organizacional

Liderança	Liderança Organizacional L3	Práticas identificadas na análise	Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
Prática 1	Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 2	Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos.	Adota parcialmente	0,5	Intermediário
Prática 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.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 4	Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno.	Adota em menor parte	0,15	Inicial - Iniciando
Prática 5	Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Termos Relacionados	----	Total L3	3,65	Intermediário

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E4, E5 e E6.

4.4.1.4 Sistemas de Governança – L4

A Lei Orgânica estabelece, em seu artigo 1.º, a competência para o TCE julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes do Estado e dos Municípios e das entidades de suas respectivas administrações indiretas, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público estadual ou municipal, bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário. (PARAÍBA, 1993).

No mesmo sentido, o Regimento Interno do TCE reproduz a mesma competência, no entanto não aborda nenhum aspecto relacionado diretamente aos consórcios públicos intermunicipal (PARAÍBA, 2010).

O art. 5.º da Lei Orgânica do Tribunal estabelece que a jurisdição do Tribunal abrange “qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1º desta lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos pertencente ou sob a responsabilidade do Estado e dos Municípios” (PARAÍBA, 1993).

Essa mesma jurisdição é repetida no Regimento Interno do TCE (PARAÍBA, 2010).

Nesse sentido, E4, E5 e E6 afirmam que o Tribunal não possui estrutura ou regra específica dedicada ao controle dos Consórcios públicos, afirmou que o TCE não possui atuação específica aos consórcios, mas no contexto geral do controle externo.

E4: [...] Só Consórcio público não, temos assim uma regra mais genérica assim de informações que devem constar da prestação de contas assim encaminhadas ao Tribunal de Contas, mas nenhum normativo de algum manual para orientar a fiscalização de Consórcios. [...] o Consórcio fica vinculado ao município, geralmente ao município com sede ou aquele em que é o presidente. Consórcio é gerido pelo município. Nós utilizamos a princípio o critério da sede, porque embora a gestão de Consórcio mude de forma Bienal, mas a estrutura geralmente ela fica no local específico. [...] Eu diria que especificamente nessa questão do Consórcio, como eu te falei, por serem poucas as entidades consorciadas e números de Consórcio efetivamente existentes, talvez a gente não dê aquele enfoque e até mesmo pelo volume de recursos que são repassados aos Consórcios, a gente verificou que ele tem baixa materialidade, isso a gente vem acompanhando ao longo dos anos, a materialidade ela é muito baixa.

E5: Não se tem uma estrutura específica de acompanhamento de convênios públicos de Consórcios né. Ele ocorre dentro da estrutura dos municípios, acompanhamento da gestão municipal. Então não tem nem setor específico, nem estrutura, nem pessoal determinado no análise de forma, digamos assim segregado específico. [...] e com relação à questão de normativos, o que o Tribunal tem é uma resolução que trata do encaminhamento das informações, [...] com relação aos Consórcios efetivamente não existe essa mesma sistemática. [...] tem o que eu digo, essa norma geral de prestação de contas que trata dos entes de administração indireta, autarquias, fundações e tal, mas assim um regulamento específico sobre consórcios não.

E6: Agora especificamente para consórcio aí eu não sei te precisar certo, se a gente tem alguma (norma) aqui.

E4, E5 e E6 afirmaram, ainda, que não existe treinamento específico para os auditores sobre CPI, mas quando da necessidade de realização de auditorias temáticas, inclusive quanto o assunto Consórcios deva ser analisado, são solicitados à ECOSIL capacitações específicas.

E4: Nós vamos fazer uma auditoria temática, há uma capacitação anterior [...] mas não algo assim específico do Consórcio.

E5: [...] Essa questão dos Consórcios, existe essa discussão sabe de certa forma assim parada né, no “banho maria”. Isso aí, não se tem, efetivamente, desde o ano passado, atuado nessa área de acompanhamento desses consórcios, então, não existe, digamos assim, hoje, nessa gestão, essa coisa mais especializada.

E6: . Outra fonte que nós temos atacado seria assim o seguinte, nós estamos promovendo corriqueiramente cursos, palestras, seminários, pós-graduação para os nossos gestores em aspectos específicos. Isso a gente faz parte da política de capacitação do Tribunal, então nós temos um plano de capacitação que é tanto para o servidor como também para os nossos jurisdicionados específicos. [...] todas essas ações, elas agem indistintamente se o município é consorciado ou não, elas estão à disposição dos municípios.

Em relação às decisões críticas que demandam que a segregação de funções estejam identificadas e as funções a elas relacionadas estejam estabelecidas, de modo que

o poder para tais decisões não fique concentrado em uma única instância, foi possível perceber a distribuição de competências estabelecidas na Lei Orgânica, no Regimento Interno, e na Resolução do TCE PB que trata sobre a organização administrativa do Tribunal.

O Regimento Interno, no art. 27, autoriza que algumas funções administrativas possam ser delegadas (PARAÍBA, 2010).

Art. 27. A direção administrativa e a representação do Tribunal cabem ao Presidente, que poderá delegá-las, em casos específicos, no interesse da instituição.

Especificamente sobre a organização e segregação de funções no Tribunal, a Resolução administrativa TCE PB n.º 22/2015 que dispõe sobre a estrutura organizacional do TCE apresenta, em seu art. 1.º, a distribuição da atuação do Tribunal nas áreas (i) político-técnica, exercida pelo Tribunal Pleno, pelas Câmaras, pelo Ministério Público de Contas, pela Presidência do TCE, pelos Gabinetes de Conselheiros, pela Corregedoria, pela Ouvidoria e pela Escola de Contas; e (ii) técnica, exercida pela Diretoria-Executiva Geral; Diretoria Administrativa e Diretoria de Auditoria e Fiscalização.

Art. 1º. Fica aprovada a estrutura organizacional do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, na forma do Anexo Único desta Resolução (PARAÍBA, 2015).

Ao serem questionados sobre o balanceamento de poder na organização, E4, E5 e E6 afirmaram que percebem que o trabalho e as decisões críticas são compartilhadas, em especial pelo fato de que há independência na atuação da área técnica, que Câmaras. Além disso, são envolvidos vários segmentos do Tribunal, como por exemplo o trabalho realizado pelos técnicos são submetidos à avaliação dos departamentos, que, por sua vez, são avaliados pelas Diretoria, até serem submetidos à apreciação do Tribunal e seus conselheiros. Assim, o poder e responsabilidade é distribuído em todas as instâncias do TCE.

E4: Nós temos uma auditoria muito independente. A gente já tomou noção de estruturas em que setores eram vinculados a determinados gabinetes, talvez, mas aqui não. A auditoria ela funciona como um órgão autônomo, evidentemente que (*ininteligível*) preside o processo, mas ele faz aquelas determinações, solicitações de auditoria [...], e que auditoria ela tem toda aquela, vamos dizer autonomia descentralizar atividades, de modo que ela é, vamos dizer assim um órgão bem autônomo, independente da estrutura dos membros.

E5: E aí é uma decisão que começa na divisão junto com os técnicos que é aprovada pelo departamento e pela diretoria, esse é uma linha de raciocínio corrente, não existe, não tem um procedimento formal que diz isso, não, mas é um empreendimento corrente, uma cultura institucional a isso aí, de não direcionar, mas sim de compartilhar as responsabilidades.

E6: Não assim, as nossas decisões são bem tranquilas, por que os Tribunais têm uma estrutura um pouco diferente assim, eu diria, que a gente vive em dois extremos, o extremo do poder que decide, o poder que julga os processos, e o poder que faz instrução processual. A instrução processual ela é independente, ela se auto organiza. Se auto organiza assim, monta uma estrutura, hoje nós temos o comitê técnico, que todos os procedimentos operacionais do Tribunal são... só são levados a cabo se for aprovado comitê técnico certo, qualquer ordem operacional tem que passar pelo comitê técnico que é formado salvo engano por 20 auditores que estão envolvidos no processo de auditoria, então a gente se reúne constantemente para deliberar sobre aspectos operacionais do nosso trabalho, então nós temos isso, aí por outro lado nós temos lá um corpo, assim existe independência, auditoria, corpo técnico de instrução, ele tem, ele instrui do jeito que ele quiser. O Ministério Público coloca sua opinião e o julgador coloca o seu ponto de vista. Então a gente é bem assim, não tem interferência, não vem lá de cima. [...] existe uma distribuição dessa responsabilidade, do poder dentro do próprio Tribunal.

Assim, a análise da maturidade das práticas de Liderança relacionadas a Sistemas de Governança do TCE PB pode ser sintetizada conforme Quadro 81.

Quadro 81: Maturidade das práticas de liderança do TCE PB: Sistema de Governança

Liderança	Sistema de Governança		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	L4			
Prática 1	Estabelecer as instâncias internas de governança da organização.	Adota parcialmente	0,5	Intermediário
Prática 2	Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 3	Estabelecer o sistema de governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas.	Adota em maior parte ou totalmente	0,5	Intermediário
Termos Relacionados	Balanceamento de poder e autoridade, Papéis e responsabilidades das instâncias de governança.	Total L4	2	Intermediário

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E4, E5 e E6.

4.4.2 Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Estratégia

A definição de estratégias organizacionais possui o condão de otimizar os resultados além de permitir o alinhamento das expectativas dos stakeholders (BRASIL, 2014).

Assim, a análise do mecanismo estratégia buscou inferências a partir da análise do conteúdo apresentado, inclusive a dos entrevistados E4, E5 e E6 ao narrarem as suas percepções sobre o mecanismo quando da entrevista.

Assim, em relação às práticas relativas aos mecanismos estratégia, as dimensões (i) Relacionamento com partes interessadas; (ii) estratégia organizacional e (iii) Alinhamento Transorganizacional, foram analisadas.

4.4.2.1 Relacionamento com Partes Interessadas – E1

Para alinhar as expectativas, é importante ouvir as partes interessadas internas e, especialmente, as externas para conhecer as suas necessidades e demandas de forma que o produto da organização esteja converja às respectivas expectativas.

Uma das formas de se assegurar esse relacionamento é estabelecendo diferentes canais de comunicação, além de assegurar a sua efetividade. Ou seja, além de constituir, subsidiar esses canais de meios necessários para a adequada implementação.

O Regimento Interno do Tribunal, em seu art. 40, estabelece que o Conselheiro-Ouvidor é o responsável por dar tratamento às denúncias, reclamações, sugestões, solicitações, elogios, críticas e outros, sendo, assim, um importante canal de comunicação entre a sociedade e o TCE.

Art. 40. Compete ao Conselheiro Ouvidor, dentre outras atribuições estabelecidas no Regimento Interno:

I – receber as demandas dirigidas à Ouvidoria, em termos de denúncia, reclamação, sugestão, solicitação, elogio, crítica e outros, dando-lhes o devido encaminhamento, conforme o caso e observado o que dispõe arts. 171 a 175 deste Regimento (PARAÍBA, 2010).

A Resolução Administrativa TCE PB n.º 22/2015 destaca que o Conselheiro-ouvidor se encontra no mesmo nível hierárquico do Conselheiro-Presidente, sendo subordinada à respectiva Câmara e ao Tribunal Pleno (PARAÍBA, 2015).

A Ouvidoria é exercida por Conselheiro designado para a função, sendo auxiliado por seção de ouvidoria que possui entre as suas atribuições gerenciar os elogios, as reclamações, as solicitações de informação, sugestões e denúncias feitas em relação ao Tribunal, além de gerenciar os procedimentos inerentes ao exercício da ouvidoria do TCE.

Segundo o Portal da Ouvidoria do TCE PB na internet estão entre as atribuições da ouvidoria²⁷:

- Recebe e trata todas as manifestações que estejam relacionadas à atuação do TCE-PB com isenção e imparcialidade.
- Encaminha as demandas às áreas responsáveis para o seu tratamento, guardando sigilo quando necessário ou solicitado.
- Informa aos cidadãos os resultados das demandas encaminhadas.
- Fornece as informações às unidades técnicas de forma a subsidiar procedimentos de auditorias, inspeções e demais instrumentos de fiscalização.
- Identifica as oportunidades de melhoria na Instituição.

²⁷ <http://tce.pb.gov.br/ouvidoria/como-atendemos-voce>, acesso em 12.01.2019.

O TCE PB editou a Resolução Normativa TCE 08/2011 para regulamentação do acesso à informação no âmbito do Tribunal. Segundo o art. 4.º da Resolução qualquer interessado pode solicitar informações ao TCE (PARAÍBA, 2011).

Destaca-se, ainda, que o acesso à informação, em conformidade com a Lei 12.527/2011 deve ser submetida à Ouvidoria por meio de portal específico, sendo possível solicitar acesso à informação, acompanhar o pedido efetuado bem como ter acesso à regulamentação do TCE sobre o assunto.

A fim de assegurar a efetividade do atendimento da ouvidoria, em seu portal, é possível acompanhar o andamento do atendimento. Para isso é necessário o número do código do pedido²⁸. No entanto, não é possível avaliar os serviços prestados pelo Tribunal em canal apropriado.

O relatório de atividades realizadas pelo TCE no ano de 2017, foram identificadas 4.760 procedimentos registrados entre denúncias, pedidos de acesso à informação, entre outros conforme Figura 24.

Figura 26: Procedimentos de Ouvidoria do TCE PB - 2017

PROCEDIMENTOS REGISTRADOS	1º TRI	2º TRI	3º TRI	4º TRI	TOTAL
DENÚNCIAS	136	155	239	164	694
PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO	535	383	370	1530	2818
OUTROS	47	58	65	72	242
PROCESSOS FORMALIZADOS	68	46	86	91	291
E-MAILS RECEBIDOS	175	164	167	209	715
TOTAL GERAL	961	806	927	2066	4760

Fonte: Relatório de atividades do TCE PB - ano 2017.

Segundo o Relatório de atividades do TCE PB do ano de 2017, o Tribunal implementou programa denominado “TCE – Escola e Cidadania” cujo objetivo é contribuir para a formação do jovem cidadão da sociedade paraibana. As demais ações de capacitação, correspondendo a 90% das atividades, foram destinadas ao servidores do Tribunal. Assim, o envolvimento de partes interessadas condicionou-se aos dois segmentos citados.

²⁸ <https://gestor.tce.pb.gov.br/tramita/pages/main.jsf>, acesso em 15.01.2019.

Quanto à abertura de dados, o TCE apresenta em portal específico²⁹ em que são disponibilizados dados do Estado da Paraíba, bem como dados orçamentário-financeiros dos municípios sob jurisdição do Tribunal.

As informações apresentadas sobre os municípios ainda são limitadas, pois se limitam a execução da receita municipal e alguns dados de despesa, o mesmo acontecendo com os dados do Estado. No entanto, alguns dados do governo do Estado são compartilhados em formato seguro de documentos, *Portable Document Format – PDF*. O que impede o pleno acesso aos dados informados. Vale destacar que não são disponibilizados dados abertos do próprio TCE, mas apenas dos municípios e do Estado.

Segundo E4, E5 e E6 o Tribunal procura se envolver com algumas partes interessadas, em que pese, isso não seja generalizado, uma vez que os jurisdicionados, além de outras partes interessadas ainda não são incluídas no processo. Dessa forma, há a necessidade de o Tribunal identificar todas as partes interessadas nos produtos do Tribunal, além de viabilizar a sua participação.

E4: O Tribunal também tem, vamos dizer assim, relatórios e publicação das atividades que ele faz, e ele mantém um diálogo muito forte assim com a imprensa, [...] isso aí ele faz, mas não que, eu acho assim que a ciência dos órgãos jurisdicionados, ela se dá mais, tirando o processo específico, mas se dá mais para essa divulgação que ele faz na grande imprensa.

E5: Os municípios não, essa é uma decisão do Tribunal, uma política interna do Tribunal, não é, isso aí não existe a participação, eles nas reuniões que o Tribunal efetiva, realiza com o jurisdicionados ele informa do trabalho de acompanhamento, mas assim, não eles, os gestores municipais eles não participam [...].

E6: [...] nós convidamos várias pessoas do Tribunal, representativo de todos os segmentos, da alta administração, da procuradoria, do corpo técnico, do corpo administrativo, [...] E aí a gente estabeleceu, até que foi um processo democrático, eu diria para você. A participação dos jurisdicionados nesse processo aconteceu indiretamente.

Uma forma de otimizar a relação com as partes interessadas é balancear a relação com elas de forma que não se dê prioridade ou atenção em demasia para uma das partes em prejuízo de outra. Assim, é necessário estabelecer critérios transparentes e rastreáveis de priorização e balanceamento no atendimento das partes interessadas (BRASIL, 2014).

No entanto, o Tribunal não apresenta manual ou regulamento para a Ouvidoria que busque estabelecer as prioridades a fim de evitar o atendimento de uma parte em prejuízo de outras.

²⁹<http://tce.pb.gov.br/servicos/dados-abertos-do-sagres-tce-pb>, acesso em 15.01.2019.

No tocante à relação do TCE com a mídia, a Assessoria de Comunicação realiza a atividade de comunicar com a imprensa sobre os assuntos relacionados ao Tribunal. No entanto, não há uma avaliação de satisfação quando ao serviço realizado.

Assim, a análise da maturidade das práticas de Estratégia pertinentes ao Relacionamento com as Partes Relacionadas do TCE PB pode ser sintetizada conforme Quadro 82.

Quadro 82: Maturidade das práticas de Estratégia do TCE PB: Relacionamento com Partes Interessadas

Estratégia	Relacionamento com Partes Interessadas	Práticas identificadas na análise	Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	EI			
Prática 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.	Adota parcialmente	0,5	Intermediário
Prática 2	Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.	Adota parcialmente	0,5	Intermediário
Prática 3	Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 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.	Adota parcialmente	0,5	Intermediário
Termos Relacionados	Partes interessadas (stakeholders), Efetividade, Equilíbrio, Relacionamento.	Total EI	2,5	Intermediário

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E4, E5 e E6.

4.4.2.2 Estratégia Organizacional – E2

A Resolução TCE PB n.º 22/2015 que organiza a estrutura do TCE dispõe que a Coordenação de Planejamento e Desenvolvimento -COPLAN, seções da Consultoria Técnica da Presidência do Tribunal vinculada à Presidência do Tribunal, possui a competência para promover o planejamento estratégico no TCE (PARAÍBA, 2015).

Nestes termos, a Resolução Administrativa TCE PB nº 03/2016 aprovou o Plano Estratégico do Tribunal para os anos de 2016 a 2023. Nele são definidos os elementos do referencial estratégico; análise dos ambientes internos e externos além do mapa e iniciativas estratégicas da organização. Segundo o documento houve o envolvimento direto de aproximadamente cento e dez servidores (PARAÍBA, 2016).

Todavia, a Resolução Administrativa que aprovou o Plano Estratégico, bem como o próprio plano, não apresentam diretrizes para monitoramento, acompanhamento e avaliação da implementação da estratégia com o intuito de seu aperfeiçoamento.

O plano estratégico do TCE, Figura 23, apresenta a Missão do órgão como a de “Fiscalizar e orientar a gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade.” e como Visão de Futuro, “Ser referência no controle e fiscalização da gestão de recursos públicos”.

São apresentados os valores abaixo que norteiam a identidade institucional:

- Compromisso Social: O TCE orientará suas ações no sentido de atender às demandas da sociedade por controle e fiscalização da gestão dos recursos públicos.
- Eficiência: O TCE assegurará a otimização na aplicação dos insumos essenciais ao alcance dos objetivos e metas definidas, considerando os meios, métodos e procedimentos planejados e organizados.
- Imparcialidade: O TCE atuará com neutralidade e equidade, sem favorecimentos a entes ou pessoas, em todos os processos sob sua jurisdição.
- Independência: O TCE agirá sempre de forma autônoma, livre de quaisquer interferências internas e externas, relativamente às suas ações e decisões.
- Ética: O TCE como instituição e cada um dos seus servidores pautarão seu comportamento segundo os princípios da austeridade, moralidade, impessoalidade, probidade administrativa, legalidade e respeito aos indivíduos e às entidades públicas ou privadas, observando o sigilo quando a defesa da intimidade e do interesse social o exigir ou, ainda, até que, durante as apurações, decida o Tribunal pela inexistência de direito ao sigilo.
- Transparência: O TCE tornará públicas, na máxima extensão permitida pela lei, todas as suas ações, resultados e decisões, bem como as informações sobre receitas e despesas dos entes públicos sob sua jurisdição e resultados por eles alcançados (PARAÍBA, 2016).

Os objetivos estratégicos do TCE são apresentados no mapa correspondente (Figura 18) e são agrupados sob as seguintes perspectivas, a saber: (i) processos internos; (ii) aprendizado e crescimento (pessoas); e (iii) recursos e logística. Os objetivos estratégicos apresentam indicadores e iniciativas para a mensuração de desempenho.

A título de exemplo, a Figura 25 apresenta o detalhamento do primeiro objetivo estratégico “aprimorar a comunicação e estimular o controle social em que o Tribunal pretende.

Figura 27: Detalhamento do objetivo estratégico aprimorar a comunicação e estimular o controle social

INDICADOR: índice de satisfação da sociedade com o TCE .
O QUE MEDE: a percepção da população em relação à atuação do TCE .
POR QUE MEDIR: para se conhecer a opinião do cidadão quanto à efetividade das ações do TCE .
COMO MEDIR: realizar pesquisas de opinião junto aos jurisdicionados e à população.

Fonte: Plano Estratégico – 2016/2023: TCE PB

Ao serem questionados sobre a gestão estratégica do Tribunal, E4, E5 e E6 destacaram que o Tribunal possui planejamento estruturado e normatizado por resolução em que são definidas as estratégias e as metas a serem desenvolvidas realizadas pelas diversas áreas do Tribunal.

E4: É o Tribunal ele possui um planejamento estratégico. Esse planejamento é discutido, vamos dizer, prioridades e não prioridades [...] Ele tem toda uma normatização que cria grupos de trabalho, de discussão, ele tem e seus também e nesse exercícios, [...] ele é bem estruturado assim, existe uma resolução que disciplina a existência e o funcionamento dele e os eixos, traz todas aquelas previsões para que se desenvolva a atividade entendeu? Isso aí é feito eu acho que ele envolve um período aí de 4 anos, mas vai sendo sempre atualizado.

E5: No final da gestão anterior o presidente atual já escolhido, ele realizou grupos de estudo, e o senhor chamou a condição de a comissão de tradição que estabeleceu as metas e com a gestão são dois anos para um período maior e para aplicação desse planejamento nesses dois anos nessa gestão [...].

E6: Então nós temos um planejamento estratégico agora, salvo engano eu não vou te dizer, igual a gente começou esse ano, o ano passado o planejamento estratégico parece que tem um prazo de duração de 8 anos. A gente define o que é que a gente quer em termos de [...] metas estratégicas, e as metas estratégicas tem as ações.

No mesmo sentido, ao serem questionados sobre o processo de monitoramento e avaliação do planejamento estratégico, E4, E5 e E6 destacaram que o acompanhamento é realizado em sistema específico, sendo realizado quadrimestralmente e por exercício, mas de forma não sistemática.

E4: [...] uma vez estabelecida as metas a atividade que vamos desenvolver, ela é materializada no planejamento, esse planejamento ele é incorporado no sistema que vai atribuir metas para que a gente alcance todo aquele, digamos tudo aquilo que foi planejado para o exercício, geralmente isso é feito por exercício entendeu? [...] Anualmente, essa avaliação do corpo técnico da atividade, ou do desempenho deles, ele é feito na verdade inicialmente.

E5: [...] estamos tendo relatório quadrimestral de acompanhamento, é o que estamos fazendo agora referente ao primeiro quadrimestre, está um pouco atrasado, o ano passado fizemos mais cedo, mas daí devido às prestações de contas do ano passado aí atrasou um pouco, então essa primeira análise do que aconteceu durante este quadrimestre. [...] o foco é a questão do

acompanhamento e trilhar sobre essa estratégia que foi definida, então é trabalhar acompanhamento.

E6: [...] estabelece prazos e nós temos reuniões mensais para cada gestor para dizer como é que tá a sua ação [...] que foi proposto foi alcançado dentro do prazo estabelecido, e a pessoa tem que trazer evidência, aí nós temos uma consultoria dentro do Tribunal que está fazendo esse acompanhamento do planejado e do executado.

Quando questionados sobre a transparência dada aos resultados da implementação do planejamento estratégico, E5 e E6 informaram que elas ocorrem de forma assistemática, preferencialmente, ao público interno, mas não às partes interessadas externas, por meio de painéis disponibilizados aos servidores.

E5: e aí durante o ano eventualmente estão divulgando inclusive a vista nos painéis, mas tem vezes que implantaram nos corredores do Tribunal.

E6: : [...] É a chamada gestão à vista, tá e tudo que a gente está fazendo fica tudo divulgado nos painéis lá, a gente é a gestão à vista que está no nosso site, tá no nosso site exatamente, qualquer pessoa pode ter acesso [...]

Assim, a análise da maturidade das práticas de Estratégia pertinentes à estratégia organizacional do TCE PB pode ser sintetizada conforme Quadro 83.

Quadro 83: Maturidade das práticas de Estratégia do TCE PB: Estratégia Organizacional

Estratégia	Estratégia Organizacional E2	Práticas identificadas na análise	Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
Prática 1	Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas.	Adota parcialmente	0,5	Intermediário
Prática 2	Estabelecer a estratégia da organização.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 3	Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.	Adota parcialmente	0,5	Intermediário
Termos Relacionados	Propósito da organização, Missão, Visão de futuro, Objetivos estratégicos, Planejamento, Gestão estratégica, Política, Avaliação.	Total E2	2	Intermediário

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E4, E5 e E6.

4.4.2.3 Alinhamento Transorganizacional – E3

O TCE PB tem procurado estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vista a otimização da implementação das ações de controle externo.

Segundo o planejamento estratégico 2016-2023 para o Tribunal, o sexto objetivo estratégico visa aperfeiçoar parcerias com os órgãos públicos e redes de controle por meio das iniciativas: (i) Intensificar e otimizar parcerias com órgãos externos, visando compartilhamento de informações; e (ii) Intensificar parcerias com outros órgãos e instituições com a finalidade de conferir efetividade às decisões.

O TCE PB, no intuito de informar às partes interessadas nas ações do Tribunal, disponibilizou, em portal de transparência, guia em que forma apresentados os convênios realizados entre os anos de 2016 e 2018 e que estão ainda em vigor³⁰.

Segundo o relatório, 52 ações transorganizacionais foram realizadas entre o TCE PB e entidades de ensino, governo federal, estadual e municipais; poderes Executivo, Judiciário e o Ministério Público; conselhos profissionais, bancos públicos, além da atuação conjunta com os demais Tribunais de Contas do Brasil.

O Quadro 84 apresenta alguns exemplos de ações transorganizacionais realizadas pelo TCE PB. Para todas ações é importante consultar o portal de transparência.

Quadro 84: Ações transorganizacionais realizadas pelo TCE PB

Entidade	Origem	Objetivo
Banco do Brasil	Bancos Públicos	Cooperação para liberação aplicativo RPG.
Secretaria de Estado de Administração	Estadual	Uso de Sistema de gestão do Estado da Paraíba.
Ministério da Transparência, Fisc. E Controladoria Geral da União	Federal	Integração de metodologias entre os partícipes, intercâmbio de experiências, informações, prevenção Combate Corrupção.
Prefeitura Municipal de Cabedelo	Municipal	Acesso aos Dados Informatizados das Notas Fiscais Eletrônicas de Serviços.
Tribunal de Justiça do Estado Paraíba	Poder Judiciário	Intercâmbio de informações em Auditoria operacional.
Ministério Público Federal	Ministério Público	Agilizar procedimentos investigativos, mediante a utilização do Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (SIMBA).
Tribunal de Contas do Estado do Ceará	Tribunais de Contas	Cooperação Tecnológica de Informações Cessão do Sistema de Gestão Educacional junto ECOSIL.
Inst. Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas - IBRAOP	Outras Entidades	Termo de filiação ao protocolo de intenções para desenvolver ações voltadas ao aprimoramento da gestão e do controle de obras públicas no Brasil.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações disponibilizadas em <http://tce.pb.gov.br/portal-da-transparencia/convencios>

No entanto, não foram identificadas normas ou regulamentos que definam objetivos, metas indicadores ou estabeleçam procedimentos necessários para a execução das ações transorganizacionais, conforme orientado pelo RBGP/TCU (BRASIL, 2014). Em alguns casos, os termos de cooperação apresentaram ações e os indicadores necessários a sua execução.

Assim, a análise da maturidade das práticas de Estratégia pertinentes ao Alinhamento Transorganizacional do TCE PB pode ser sintetizada conforme Quadro 85.

Quadro 85: Maturidade das práticas de Estratégia do TCE PB: Alinhamento Transorganizacional

Estratégia	Alinhamento Transorganizacional		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	E3	Práticas identificadas na análise		
Prática 1	Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas.	Adota em maior parte ou totalmente	0,5	Intermediário
Termos Relacionados	Política pública, Coordenação nas políticas.	Total E3	0,5	Intermediário

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E4, E5 e E6.

³⁰ <http://tce.pb.gov.br/portal-da-transparencia/convencios>, acesso em 14.01.2019.

4.4.3 Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Controle

4.4.3.1 Gestão de Risco e Controle Interno – C1 e Auditoria Interna – C2

A Resolução Administrativa TCE PB n.º 22/2015 dispôs sobre a estrutura organizacional do Tribunal (Figura 17) e estabelece que a Consultoria técnica está subordinada diretamente à Presidência do Tribunal, além de ser subdividida em três coordenações: (i) Coordenação de Planejamento e Desenvolvimento -COPLAN; (ii) **Coordenação de Controle e Auditoria Interna -CCAI**; e (iii) Coordenação de Normatização -CNORM (PARAÍBA, 2015).

No entanto, a Resolução que estrutura administrativamente não adentra nas competências e atribuições relacionadas à CCAI. Dessa forma a autoridade e responsabilidade da auditoria não foram implantados ou estabelecidos.

Nesse sentido, sobre a gestão de risco e controle interno, E4, E5 e E6 afirmaram que não existe processo sistematizado de gestão de risco e que controles são feitos durante o estágio probatório sobre os servidores que ingressaram no Tribunal e estão sob processo de avaliação.

E4: Olha eu te digo que isso aí ela é mais forte durante à época do estágio de probatório, nós fazemos três avaliações equivalentes aos três anos de atuação dele [...].

E5: Não, de forma sistemática não. O entendimento, digamos assim, que prevalece é que a experiência, o tempo de atividade, isto é, a minha expertise, mas não existe esse acompanhamento [...].

E6: [...] análise de risco que a gente faz, assim, eu diria que é bem incipiente, eu não vou entrar muito assim no critério, é bem informal [...]

Sobre controle interno E6 afirmou que ainda é incipiente sendo realizado sob a perspectiva inicial.

E6: Voltando para essa questão de controle internos, então controle interno aqui é muito incipiente, [...] Hoje o controle interno tem, a gente tá começando, mas o controle interno ainda está na parte administrativa, certo, na parte do meio, a parte fim, a gente ainda não tem controle efetivo [...]

Assim, a análise da maturidade das práticas de Controle pertinentes à gestão de riscos e controle interno do TCE PB pode ser sintetizada conforme Quadro 86.

Quadro 86: Maturidade das práticas de controle do TCE PB: Gestão de Risco e Controle Interno

Controle	Gestão de Risco e Controle Interno		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	C1	Práticas identificadas na análise		
Prática 1	Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno.	Adota em menor parte	0,15	Inicial - iniciando
Prática 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.	Adota em menor parte	0,15	Inicial - iniciando
Termos Relacionados	Risco, Controle interno, Evento.	Total C1	0,3	Inicial - iniciando

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E4, E5 e E6.

No mesmo sentido, e utilizando a mesma análise realizada acima, ao se avaliar a maturidade da Auditoria Interna do TCE PB, pelo Quadro 87, sintetiza-se o estágio de maturidade percebido.

Quadro 87: Maturidade das práticas de controle do TCE PB: Auditoria Interna

Controle	Auditoria Interna		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	C2	Práticas identificadas na análise		
Prática 1	Estabelecer a função de auditoria interna.	Adota em menor parte	0,15	Inicial - iniciando
Prática 2	Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente.	Adota em menor parte	0,15	Inicial - iniciando
Prática 3	Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.	Adota em menor parte	0,15	Inicial - iniciando
Termos Relacionados	Estatuto de auditoria interna, Proficiente, Zelo profissional devido.	Total C2	0,45	Inicial - iniciando

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E4, E5 e E6.

4.4.3.3 Accountability e Transparência – C3

O TCE PB possui portal da transparência composto por 10 áreas de informação³¹: instrumentos de planejamento; procedimentos licitatórios, contratos, convênios, receitas, despesas, gestão de pessoal, legislação, informações contábeis e gerenciamento da frota do Tribunal. Destaca-se que na data da consulta, parte dos atos normativos do TCE que deveriam estar disponibilizados no portal, não estavam acessíveis às partes interessadas.

Informações sobre a gestão do Tribunal não se encontram no portal da transparência, mas podem ser obtidas ao se acessar a guia ‘Gestão’ ou ainda na guia ‘Acesso Cidadão’ no portal do TCE.

Nelas podem ser encontradas informações sobre servidores, cargos e vencimentos. Informações adicionais sobre o trabalho desenvolvido pelo TCE são encontradas nas guias ‘Acesso Cidadão’ e ‘Acesso Jurisdicionado’. Informações sobre as seções de julgamento, respectivas pautas, as decisões, gestores que apresentem as contas reprovadas, licitações e dados abertos municipais, estaduais e do próprio Tribunal.

³¹ <http://tce.pb.gov.br/portal-da-transparencia/portal-da-transparencia>, acesso em 14.01.2019

O TCE, por meio da Ouvidoria, busca atender aos pedidos de informações em contínuo cumprimento à Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Em que pese os pedidos de acesso à informação possam ser indeferidos, o TCE devolve as razões da negativa em até dez dias, a contar de sua ciência (PARAÍBA, 2018).

Trimestralmente, o TCE publica relatório de suas atividades em que são demonstrados os resultados obtidos pela gestão do Tribunal. A título de exemplo, no 1.º trimestre de 2018 o TCE emitiu 239 alertas e instaurou 4.203 processos de diversas origens e naturezas, passíveis de julgamento pela Corte, entre os quais 55 referentes a licitações e contratos (PARAÍBA, 2018).

No portal de transparência do TCE além do Relatório de Gestão Fiscal, são publicadas informações sobre a execução orçamentário-financeira das receitas e despesas do Tribunal. O Tribunal disponibiliza informações do Estado e dos Municípios em forma de painel em que podem ser acompanhadas diversas variáveis das respectivas gestão.

Quando questionados sobre informações disponibilizadas em portal da gestão do TCE PB, E4, E5 e E6 afirmaram que o Tribunal tem envidado esforços para atender a Lei da transparência e do acesso à informação e que a transparência, por meio de portal específico, tem sido um ponto forte do TCE.

E4: Essa questão eu diria até que ela é muito forte aqui no Tribunal, [...] o Tribunal ele tem um acesso muito grande à grande imprensa que noticia seus resultados, como eu comentei também, existe esses relatórios que o Tribunal emite, seja para tomada de decisão, seja para prestação de contas à sociedade, Assembleia Legislativa, e nós temos também o nosso portal de transparência que ele, eu até acho que ele é mais transparente do que devia, eu digo assim porque lá você tem inclusive assim coisa que vocês visualizar em outros portais [...]. Então assim ele é o mais transparente possível, isso aí eu até tenho como um ponto forte do Tribunal entendeu, ele tem toda, ele observa toda aquela questão das exigências da lei de transparência, de acesso à informação, Tribunal ele tem ouvidoria também, tem correção, ouvidoria e tenho portal que ele como eu te falei, ele é muito transparente, além de todas essas.

E5: A transparência do Tribunal, está online, as informações do jurisdicionado e tal, são dados abertos, sem análise, digamos, a prestação de contas, seja de consorcio, de prefeitura, os relatórios serão elaborados a partir desse ano, está sendo, ou seja, a pessoa pode acessar, a informação, o relatório que foi gerado da análise das contas daquele município, o que não era feito até um ano atrás. [...] mas eu acho que é dessa forma que o Tribunal tem dado retorno para a sociedade.

E6: Hoje a sociedade acompanha em tempo real o que está acontecendo assim, em tempo real, eu digo e temos assim, sempre o Tribunal nesse processo de gestão de acompanhamento da administração pública, tudo que vai acontecer, todo o relatório que o Tribunal gera, tá certo! O processo de acompanhamento, esse processo ele é divulgado já com sociedade, o auditor admite uma brecha, a sociedade sabe no mesmo time que o gestor.

Em que pese diretrizes tenham sido publicadas informações e dados disponibilizados pelo TCE no respectivo portal, não foram identificadas diretrizes para abertura de dados.

No entanto, o TCE apresenta portal específico para abertura de dados dos jurisdicionados, Estado e Municípios, mas não existem informações sobre o próprio TCE.

Ao ser questionado sobre a abertura de dados, E4, E5 e E6 afirmaram que existe portal específico, mas não abordaram sobre a abertura dos dados do próprio Tribunal.

E4: [...] Tem portal com abertura de dados, banco de dados, abertura de dados que a pessoa queira acessar.

E5: [...] A transparência do Tribunal, está online, as informações do jurisdicionado e tal, **são dados abertos, sem análise** [...] ((grifo meu)).

E6: Então nós temos painéis de acompanhamento que independente ou não, de ser divulgado, o gestor divulga a gente como se a gente tivesse fazendo transparência para a sociedade e, até, propriamente para o gestor, o trabalho da informação que ele tem, **o dado**, que ele tem, **o dado** até a informação [...] ((grifo meu)).

O TCE publica Relatório das Atividades a fim de apresentar o acompanhamento da gestão à assembleia legislativa em que são expostas as ações relacionadas à organização, aos órgãos colegiados, às atividades de controle externo, à ouvidoria, eventos relevantes, transparência e divulgação institucional, além das atividades administrativas realizadas (PARAÍBA, 2018).

A Resolução Administrativa TCE PB n.º 22/2015 ao estabelecer a estrutura administrativa do Tribunal instituiu a assessoria de comunicação do Tribunal (PARAÍBA, 2015). Segundo o relatório de atividades do 1.º semestre do TCE PB, a assessoria monitora as notícias na mídia, prestando as informações necessárias à sociedade e ao bom desempenho da imprensa, ao mesmo tempo em que faz a cobertura de todas as atividades do TCE, fazendo com que as ações do TCE estejam transparentes e enviadas aos órgãos da imprensa. No entanto, não há registros no relatório de que a imagem nem a satisfação da organização sejam avaliadas.

O Tribunal tem buscado apurar as irregularidades e aplicar devidas sanções por meio do Corregedor-geral. Segundo o art. 38 do Regimento Interno do TCE, o Conselheiro Corregedor é o responsável por apurar os indícios de irregularidades e propor a aplicação das sanções cabíveis.

Art. 38. Compete ao Conselheiro Corregedor:

[...]

IV -realizar correções e inspeções nas atividades das unidades administrativas, dos órgãos de controle, dos Conselheiros e dos Auditores, substitutos de

Conselheiro, por iniciativa própria ou por solicitação do Presidente, a fim de assegurar o seu regular funcionamento (PARAÍBA, 2010).

Pela Figura 17, a estrutura organizacional apresenta a atividade de correição sendo exercida pelo Conselheiro-corregedor.

A Resolução Normativa TCE PB n.º 07/2013 regulamenta as atividades de correição no Tribunal, segundo o art. 6.º a correição consiste na averiguação ampla e específica das atividades e dos procedimentos do trabalho de uma unidade de trabalho e da conduta funcional dos servidores. O art. 8 estabelece as atribuições da corregedoria prevenir, evitar coibir a prática de ações de servidores e membros que firam a boa ética e a disciplina no exercício de suas atividades (PARAÍBA, 2013b).

Os relatórios de atividade correcional será encaminhada ao plenário e ao presidente e ao dirigente da unidade, a depender das condições, sendo que as conclusões das atividades correcionais podem dar origem a sindicância e a processo administrativo disciplinar (PARAÍBA, 2013b).

Nesse contexto, ao serem questionados sobre como o TCE apura os desvios na realização de suas atividades, E4, E5 e E6 falaram que o Tribunal apura de ofício, mediante atuação da Corregedoria-Geral. No entanto, não lembram de que o TCE tenha apurado alguma falta.

E4: Olha só, não, aqui no Tribunal nenhum caso concreto, vamos dizer assim, em termos de correção, né, nem um caso concreto de que tenha havido um desvio de conduta de parte. Ou seja do corpo técnico ou não entendeu? [...] Mas a gente não tem, por exemplo nenhum caso concreto de um desvio que seja noticiado externamente.

E5: Bom, depende, são vários canais, assim, denúncias e representações que são feitas ao Tribunal, o Tribunal tende nesses dois últimos anos a buscar a serenidade nesse procedimento.

E6: [...] quando se trata do nosso corpo técnico, assim, o que é que a gente faz é dizer que se abriu inquérito administrativo e fica publicizado, aberto inquérito administrativo para apurar irregularidade acerca do Servidor tal, tal, tal, é mais ou menos isso, aí em termos de responsabilização.

Assim, a análise da maturidade das práticas de Controle pertinentes à accountability e transparência do TCE PB pode ser sintetizada conforme Quadro 88.

Quadro 88: Maturidade das práticas de controle do TCE PB: Accountability e Transparência

Controle	Accountability e Transparência		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	C3			
Prática 1	Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 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.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 3	Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos.	Adota parcialmente	0,5	Intermediário
Prática 4	Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Termos Relacionados	Accountability, Transparência.		Total C3	3,5
				Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E4, E5 e E6.

4.4.4 Resultado das práticas percebidas de governança do TCE PB

O Quadro 89 apresenta a compilação dos resultados da análise de conteúdo do TCE PB quanto à maturidade do mecanismo Liderança, bem como o intervalo e o estágio em que se encontra o Tribunal. O resultado apresentado indica que o TCE PB se encontra no estágio intermediário, situando-se no intervalo de cinquenta e oito por cento de implementação das práticas de governança pública recomendada pelo RBGP – TCU.

Quadro 89: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Liderança – TCE PB

Liderança	Pessoas e Competências		Princípios e Comportamentos	Liderança Organizacional	Sistema de Governança	Total
	L1	L2	L3	L4		
Prática 1	0,5	0,5	1	0,5	-----	
Prática 2	0,5	0	0,5	1	-----	
Prática 3	0	1	1	0,5	-----	
Prática 4	0,5	-----	0,15	-----	-----	
Prática 5	-----	-----	1	-----	-----	
Resultado	1,5	1,5	3,65	2	8,65	
Intervalo	38%	50%	73%	67%	58%	
Estágio	Inicial - iniciando	Intermediário	Intermediário	Intermediário	Intermediário	

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E4, E5 e E6.

No mesmo sentido, o Quadro 90 demonstra o resultado da análise de conteúdo do TCE PB quanto à maturidade do mecanismo Estratégia, assim como, o estágio em que se encontra o TCE nesse segmento das práticas de governança pública. Os valores apurados indicam que em relação à estratégia, o TCE se encontra no estágio intermediário, encontrando-se no intervalo de sessenta e três por cento de aderência às práticas de governança.

Quadro 90: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Estratégia – TCE PB

Estratégia	Relacionamento com Partes Interessadas	Estratégia Organizacional	Alinhamento Transorganizacional	Total
	E1	E2	E3	
Prática 1	0,5	0,5	0,5	-----
Prática 2	0,5	1	-----	-----
Prática 3	1	0,5	-----	-----
Prática 4	0,5	-----	-----	-----
Resultado	2,5	2	0,5	5
Intervalo	63%	67%	50%	63%
Estágio	Intermediário	Intermediário	Intermediário	Intermediário

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E4, E5 e E6.

Por fim, os resultados da análise de maturidade do mecanismo controle, Quadro 91, indicam que o Tribunal se encontra no estágio intermediário em relação ao mecanismo Controle, situando-se no intervalo de quarenta e três por cento.

Quadro 91: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Controle – TCE PB

Controle	Gestão de Risco e Controle Interno	Auditoria Interna	Accountability e Transparencia	Total
	C1	C2	C3	
Prática 1	0,15	0,15	1	-----
Prática 2	0,15	0,15	1	-----
Prática 3	-----	0,15	0,5	-----
Prática 4	-----	-----	1	-----
Resultado	0,3	0,45	3,5	4,25
Intervalo	15%	15%	88%	43%
Estágio	Inicial - iniciando	Inicial - iniciando	Aprimorado	Intermediário

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E4, E5 e E6.

Ao se avaliar a maturidade organizacional do TCE PB quanto à governança pública à luz do RBGP-TCU, o Quadro 92 apresenta que o Tribunal se encontra no estágio intermediário, situando-se no intervalo de cinquenta e quatro por cento das práticas recomendadas pelo TCU.

Quadro 92: Maturidade da Governança Organizacional – TCE PB

Maturidade	Liderança	Estratégia	Controle	Total TCE PB
	L	E	C	
Resultado	8,65	5	4,25	17,9
Intervalo	58%	63%	43%	54%
Estágio	Intermediário	Intermediário	Intermediário	Intermediário

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E4, E5 e E6.

4.5 Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM BA

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia foi criado pela Lei Estadual nº 2.838/70 quando estabeleceu um conselho de contas municipais vinculado ao Poder Executivo Estadual. No mesmo ano, nova lei foi publicada para ajustar organicamente no estado o TCM BA.

Assim, a Lei 2.900/71 instituiu o Conselho de Contas Municipais do Estado da Bahia, vindo, futuramente, possui a denominação atual. Destaca-se, entretanto, que o TCM BA, em seu nascedouro, já possui a missão principal de exercer o controle externo das prefeituras municipais. Portanto, o Tribunal possui jurisdição própria privativa em todo o território do Estado. (BAHIA, 2018a).

O TCM BA possui 975 jurisdicionados, entre eles 24 consórcios públicos e 417 prefeituras (Figura 26).

Figura 28: Quantidade de jurisdicionados do TCM BA

NATUREZA	QUANTIDADE
Prefeitura	417
Câmara Municipal	417
Autarquia	98
Consórcio	24
Empresa Pública	06
Fundação Pública	11
Fundação Pública de Direito Privado	1
Sociedade de Economia Mista	1
TOTAL	975

Fonte: Relatório Anual de Atividades TCM BA - 2017

Atualmente, além das diretrizes básicas estabelecidas pela CF/88, o art. 91 da Constituição do Estado da Bahia estabelece que o TCM BA possui autonomia administrativa e independência funcional sendo órgão de auxílio do controle externo a cargo das câmaras municipais (BAHIA, 1989)

Em conformidade com a Constituição Estadual o TCM BA, art. 91, possui entre as atribuições julgar as contas dos responsáveis pela gestão de dinheiro, bens e valores públicos, inclusive dos consórcios públicos (BAHIA, 1989).

II – julgar, no prazo de trezentos e sessenta e cinco dias, a partir do término do exercício a que se refere, as contas dos administradores e demais **responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos** da administração direta e indireta,

inclusive das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;
[...]

XII – fiscalizar as contas das empresas ou **consórcios** interestaduais de cujo capital o Estado ou Município participe, de forma direta ou indireta, nos termos do acordo, convênio ou ato constitutivo (BAHIA, 1989).

O TCM BA é orientado pela Lei Estadual n.º 6, de 6 de dezembro de 1991, sua Lei Orgânica; e por seu Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCM BA nº 627/2002.

A Lei Orgânica adequa e amplia a redação da Constituição Estadual às peculiaridades do TCM BA. Segundo o art. 1.º desta lei o Tribunal possui competência para fiscalizar as contas dos consórcios intermunicipais

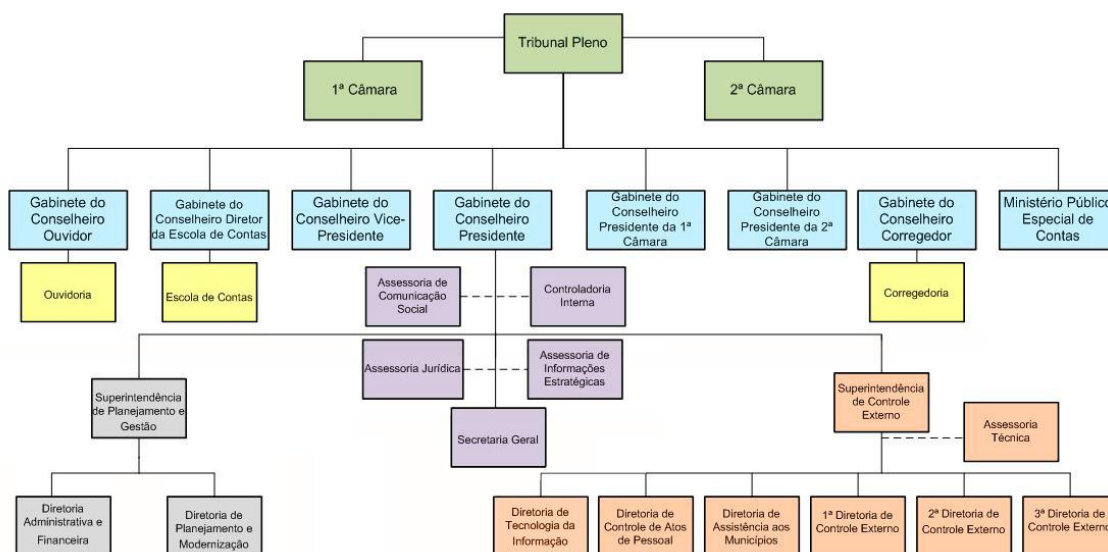
XI - Fiscalizar as contas das empresas ou consórcios intermunicipais de cujo capital o município participe, de forma direta ou indireta, nos termos do acordo, convênio ou ato constitutivo (BAHIA, 1991).

Segundo o art. 8.º da Lei Orgânica, o TCM BA, conforme Figura 27, é integrado pelo Tribunal Pleno, pelas Câmaras, pelo Ministério Público Especial de Contas, pelos Auditores e pelos órgão auxiliares, possuindo estrutura organizacional dividida em três grandes áreas:

- (i) unidades colegiadas político-técnicas, o Tribunal Pleno, subdividido em Câmaras e compostas por conselheiros.
- (ii) unidades singulares político-técnicas, formada pelos gabinetes dos Conselheiros, pelo Ministério Público junto ao TCE. Ao Gabinete da presidente se subordinam organicamente a Assessoria Jurídica; a Assessoria de Comunicação social; a Assessoria de informações estratégica, a Controladoria Interna e a Secretaria Geral.
- (iii) um corpo técnico e os serviços auxiliares, composto por duas superintendências, uma de planejamento e gestão e outra de controle externo (BAHIA, 1991).

Por sua vez, a Superintendência de Controle Externo do TCM BA está subdividida em seis diretorias, entre as quais se encontram as 1.ª, 2.ª e 3ª Diretorias de Controle Externo. Estruturalmente, não foi identificada área para atuação junto aos Consórcios Públicos, o que sinaliza que a competência é exercida pelos respectivos departamentos municipais.

Figura 29: Estrutura organizacional do TCM BA

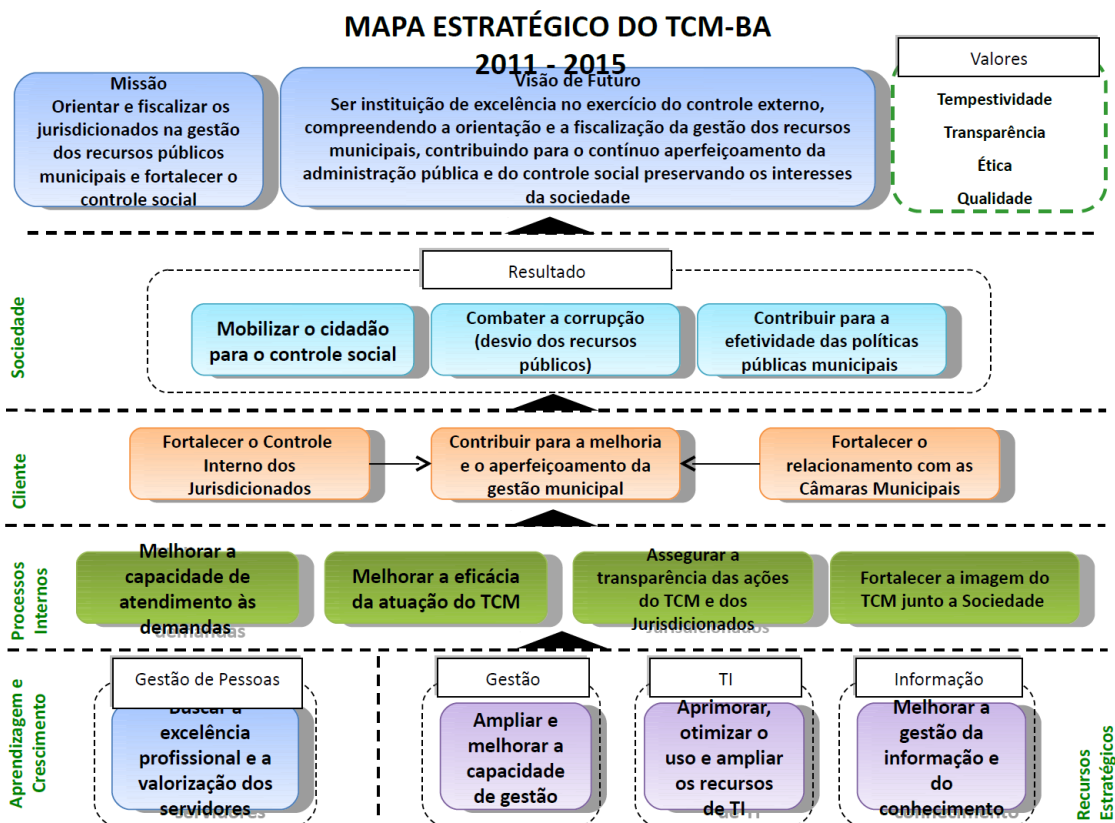


O TCM BA apresenta, em seu portal³², planejamento estratégico para o período de 2011 a 2015. Todavia, não foi encontrado planejamento estratégico em vigor para o período atual.

Segundo este documento, cujo mapa estratégico se apresenta na Figura 28, a missão do órgão é “Orientar e fiscalizar os jurisdicionados na gestão dos recursos públicos municipais e fortalecer o controle social”. No mesmo sentido, apresenta como visão de futuro “Ser instituição de excelência no exercício do controle externo, compreendendo a orientação e a fiscalização da gestão dos recursos municipais, contribuindo para o contínuo aperfeiçoamento da administração pública e do controle social preservando os interesses da sociedade”. Os valores listados pelo mapa são Tempestividade, Transparência, Ética e Qualidade.

³² <http://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2015/02/Planejamento-Estrategico-2010-2015.pdf>, acesso em 18.01.2019.

Figura 30: Mapa estratégico TCM BA 2011 - 2015



Fonte: Plano estratégico TCM BA: 2011-2015

Por fim, objetivando subsidiar a análise realizada, foram estudados documentos regulamentares, administrativos e gerenciais do TCM BA, disponibilizados em portal da internet ou solicitados por e-mail, descritos no Quadro 93, totalizando 630 páginas de informações pesquisadas, incluindo as páginas de transcrição das entrevistas realizadas.

Quadro 93: Documentos consultados do TCM BA

Nome	Referência	Descrição	Acessível	Qtde Páginas
Constituição Estadual	Constituição do Estado da Bahia	Instituiu a Constituição do Estado da Bahia	https://www.tcm.ba.gov.br/	206
Lei Orgânica	LEI COMPLEMENTAR Nº 6 DE 06 DEZEMBRO DE 1991	Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios.	https://www.tcm.ba.gov.br/	86
Regimento Interno	RESOLUÇÃO nº 627 /02	Aprova a revisão do Regimento Interno do Tribunal de Contas dos Municípios.	http://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2015/02/RS627.pdf	30
Estrutura Administrativa		Dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas do Estado	http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tceers/consultas/legislacoes	21
Organograma	Organograma	Estabelece a estrutura organizacional do Tribunal.	https://www.tcm.ba.gov.br/organograma/	1
Histórico	Legislação Histórica Estadual	História descritiva do Tribunal	http://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2015/02/Historia.pdf	8
Consórcios Públicos	RESOLUÇÃO nº 1.282/09	Dispõe sobre a obrigatoriedade de os órgãos e entidades da administração direta e indireta municipal remeterem ao Tribunal, pelo Sistema Integrado de Gestão e Auditoria - SIGA, os dados e informações da gestão pública municipal	https://www.tcm.ba.gov.br/	65
Consórcios Públicos	RESOLUÇÃO nº 1310/12	Dispõe sobre a prestação de contas pelos Consórcios Públicos, constituídos como associação pública, com personalidade jurídica de Direito Público	https://www.tcm.ba.gov.br/	15
Consórcios Públicos	RESOLUÇÃO n.º 1355/2017	Altera as Resoluções TCM nº 1.060/05, 1061/05, 1062/05 e 1310/12 que estabelecem normas para apresentação das prestações de contas mensais e anuais das Prefeituras e Mesas de Câmaras, Autarquias e Fundações, Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas e Consórcios Públicos	https://www.tcm.ba.gov.br/	7
Consórcios Públicos	RESOLUÇÃO n.º 1343/2016	Altera a Resolução TCM nº 1.310/12 que estabelece normas para apresentação das prestações de contas mensais e anuais dos Consórcios Públicos, constituídos como associação pública, com personalidade jurídica de Direito Público	https://www.tcm.ba.gov.br/	5
Avaliação de Desempenho	RESOLUÇÃO Nº 1368/2018	Dispõe sobre o processo de Avaliação de Estágio Probatório dos servidores do Tribunal de Contas dos Municípios.	estabelece normas para apresentação das	5
Plano Estratégico	Plano Estratégico	Instituir o Plano Estratégico do Tribunal 2011 a 2015.	http://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2015/02/Planejamento-Estrategico-2010-2015.pdf	32
Escola de Contas	LEI COMPLEMENTAR Nº 40 DE 29 DE MAIO DE 2014	Introduz Modificações na Estrutura Administrativa do TCM	https://www.tcm.ba.gov.br/	2
Escola de Contas	RESOLUÇÃO Nº 1358/2017	Regulamenta a Escola de Contas do Tribunal de Contas dos Municípios	https://www.tcm.ba.gov.br/	33
Ouvidoria	Lei Complementar n.º 28 de 14 de dezembro de 2006	Institui a Ouvidoria	https://www.tcm.ba.gov.br/	4
Ouvidoria	RESOLUÇÃO nº 1294/10	Regulamenta a Ouvidoria do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia	https://www.tcm.ba.gov.br/	6
Código de Ética	RESOLUÇÃO nº 1.317/12	Adota o Código de Ética aos servidores do Tribunal	http://www.tcm.ba.gov.br/institucional/corregedoria/#legislacao	7
Código de Ética	RESOLUÇÃO nº 1.348/16	Adota o Código de Ética aos membros do Tribunal	http://www.tcm.ba.gov.br/institucional/corregedoria/#legislacao	6
Controle Interno	RESOLUÇÃO nº 1299/2011	Dispõe sobre as competências, a estrutura e o funcionamento da Controladoria Interna, no âmbito do Tribunal	https://www.tcm.ba.gov.br/	5
Controle Interno	RESOLUÇÃO nº 1120/05	Dispõe sobre a criação, a implementação e a manutenção de Sistemas de Controle Interno nos Poderes Executivo e Legislativo municipais	https://www.tcm.ba.gov.br/	11
Corregedoria	RESOLUÇÃO TCM nº 1354/2017	Regulamenta a Corregedoria do TCM	http://www.tcm.ba.gov.br/institucional/corregedoria/#legislacao	11
Corregedoria	Relatório de Atividades	Apresenta as atividades realizadas pela Corregedoria do Tribunal	https://www.tcm.ba.gov.br/	15
Entrevista	Transcrição de áudio	Transcrição de entrevista gravada	Disponível com o autor.	49
Total				630

Fonte: Elaboração do Autor

Nos próximos tópicos, serão apresentados aspectos da gestão do órgão em que podem ser analisadas práticas e ações formalizados do TCM BA que vão ao encontro da Governança Pública apresentada no RBGP do TCU (BRASIL, 2014).

4.5.1 Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Liderança

Em conformidade com o objetivo da pesquisa e com o modelo teórico concebido, procedeu-se a identificação da percepção pelos atores estratégicos do corpo técnico sobre as práticas de governança de liderança desenvolvidas, apresentadas nesta seção.

Os entrevistados (E7, E8 e E9) narraram em diferentes momentos da entrevista as três dimensões objeto desta pesquisa, Liderança, Estratégia e Controle. Sendo, portanto, necessário sistematizar as suas respostas, no contexto da análise do conteúdo apresentado, para possibilitar a avaliação do nível de maturidade percebida em relação às práticas de governança.

Quanto às práticas relativas aos mecanismos de liderança, as dimensões (i) pessoas e competências; (ii) princípios e comportamentos; (iii) liderança organizacional e (iv) sistema de governança, foram analisadas.

4.5.1.1 Pessoas e Competências – L1

A Lei Complementar n.º 40 de 29 de maio de 2014, alterou a Lei Orgânica do Tribunal, acrescentando à estrutura organizacional do TCM BA a Escola de Contas. No parágrafo único dessa lei estabelece que o TCM deverá deliberar sobre o assunto em resolução do Tribunal.

Art. 1.º Ficam acrescidos ao art. 28 da Lei Complementar n.º 06 (<http://leisestaduais.com.br/ba/lei-complementar-n-6-1991-bahia-dispoe-sobre-a-lei-organico-do-Tribunal-de-contas-dos-municipios-do-estado-da-bahia-e-da-outras-providencias>), de 06 de dezembro de 1991, os incisos XII-A e XIV-A e a alínea g ao inciso XIV, com a seguinte redação:

Art. 28 ...

XII-A Escola de Contas do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia;

[...]

Parágrafo único. As estruturas, competências, atribuições e atividades da Escola de Contas, da Coordenadoria de Controle de Atos de Pessoal e da Divisão de Gestão de Pessoas serão objeto de Resolução do Tribunal (BAHIA, 2014).

Nesse sentido, o TCM publicou a Resolução TCM BA n.º 1.358/2017 a fim de regulamentar as atividades realizadas pela Escola de Contas. Segundo art. 1.º da Resolução as ações de capacitação, formação, aperfeiçoamento, especialização e desenvolvimento profissional são de responsabilidade da Escola de Contas (BAHIA, 2017b).

Art. 1.º As ações de capacitação e desenvolvimento profissional dos servidores do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, compreendendo, em especial, programas de formação, aperfeiçoamento e especialização, bem como a difusão de conhecimentos aos jurisdicionados e aos cidadãos, contribuindo para a efetividade do controle interno, externo e social, com vistas à efetiva gestão dos recursos públicos municipais são de competência da Escola de Contas - ECTCM/BA, e devem observar o disposto dessa Resolução (BAHIA, 2017b).

Pelo art. 2ª dessa Resolução são consideradas ações de capacitação o conjunto de atividades voltadas ao ensino, aprendizagem, pesquisa, formação, treinamento ou desenvolvimento de pessoas com o objetivo de desenvolvimento dos Conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias à realização das atividades precípua do Tribunal. (BAHIA, 2017b).

Entre as atribuições da escola de contas está planejar, coordenar, executar e avaliar as atividades de capacitação, além de propor ao Tribunal Pleno, plano anual de capacitação.

Art. 5º – São atribuições da Escola de Contas:

I- planejar, coordenar, executar e avaliar atividades de treinamento, capacitação, orientação e outros, em matéria pertinente ao controle externo e à gestão pública, destinada ao público interno, aos jurisdicionados, e ao público externo, a serem realizadas com a colaboração das unidades do TCM/BA.

II - propor ao Pleno as diretrizes de atuação da Escola, através do Plano anual de capacitação;

III – desenvolver, coordenar e implementar programa de formação de novos servidores e programa de capacitação gerencial;

IV - supervisionar e prestar apoio às atividades de auto desenvolvimento que objetivem o aprimoramento profissional dos servidores e às atividades de treinamento no trabalho (BAHIA, 2017b).

O parágrafo terceiro do art. 56 afirma que após a aprovação do Plano de capacitação pelo Tribunal Pleno, ele deverá ser divulgado na internet.

§ 2.º - Para fins de elaboração do plano a que se refere o inciso I deste artigo, a Escola de Contas realizará, com o apoio das demais unidades organizacionais competentes, o levantamento das informações pertinentes a temas relevantes para a gestão dos recursos públicos, da jurisprudência do Tribunal e das principais ocorrências verificadas nas atividades de controle externo.

§ 3.º - Após aprovação pelo **Pleno**, o plano anual de capacitação será divulgado no Portal do Tribunal na internet (BAHIA, 2017b). (Grifo original)

No entanto, não foram identificados no portal da Escola de Contas³³ plano de capacitação que defina de maneira complementar as atividades para desenvolvimento das competências necessárias para alcançar os objetivos institucionais nos termos do RBGP/TCU.

E7 ao ser questionado, via mensagem eletrônica, sobre o plano de capacitação do TCM, informou que o TCM ainda não tem, ou se possui, não tem divulgado ou implantado no Tribunal.

E7: Não possui. Ou se possui, não tem implantado.

³³ <https://www.tcm.ba.gov.br/escola-de-contas/>, acesso em 18.01.2019.

Vale destacar que a Resolução proposta estabeleceu, ainda, diretrizes para que os servidores participem de programas de pós-graduação *latu sensu* e *stritu sensu*, inclusive por meio da concessão de bolsas de estudo (BAHIA, 2017b).

Por fim, na mesma Resolução, as ações de capacitação do TCM deverão seguir as seguintes etapas: (i) definição e diagnóstico das necessidades; (ii) elaboração de programa ou projeto para eliminar as lacunas identificadas; (iii) execução de programas e ações; e (iv) avaliação de resultados (BAHIA, 2017b).

Segundo o Relatório de Atividades do TCM, no ano de 2017, o TCM capacitou 6.778 clientes, sendo 275 servidores (interno) e 6.503 jurisdicionados e cidadãos dos diversos municípios do Estado da Bahia.

Nesse contexto, E7, E8 e E9 foram questionados sobre as competências habilidades e atitudes necessárias para a realização das atividades no Tribunal, em especial, de como ocorre o processo de seleção, formação, capacitação e aperfeiçoamento dos auditores do TCE.

E7 e E8 afirmaram que as capacitações são generalizadas e que não existe processo estabelecido para capacitações específicas, inclusive para os consórcios públicos. Sinalizaram que o processo de capacitação ocorre por demanda dos auditores e não por uma identificação das necessidades pelo TCM.

E7: [...] Não existe, (existe) uma capacitação geral para fiscalização de todas essas entidades como eu falei anteriormente, mas não a essa especificidade de (consórcios) não, vou preparar esses daqui para fiscalizar esse tipo de entidade não é, o Tribunal tem uma quantidade de servidores que de fato para análise que a gente tem feito aqui, é bastante difícil, então a gente prepara os servidores para fazer a fiscalização geral, todos os tipos de entidades. E não há assim especificamente um treinamento, o mesmo para esse servidor que faz a fiscalização tanto da prefeitura como da câmara, como as demais entidades, não a esse curso específico, olha agora eu estou nesse curso aqui de consórcio não é, embora haja várias demandas, inclusive da gente, de que tenha cursos específicos, para todo tipo de entidade, a gente não tem conseguido fazer com que isso seja algo rotineiro e frequente de estar atualizando nossos servidores.

E8: Então nós tivemos uma formação específica para Consórcios, e aqui no Tribunal não temos grupos de estudos nem especificações dos auditores, todos os auditores trabalham com tudo, então a gente, os auditores trabalham nas inspetorias, eles trabalham avaliando, descentralizada, prefeituras, Câmara, Consórcios. Então você não tem auditores específicos para trabalhar com Consórcios, auditores específicos para trabalhar com SAAE. [...] Então todo mundo envolvido com tudo e quando há alguma necessidade de capacitação, aí é feita a capacitação com eles.

E9: não tivemos uma preocupação direcionada aquela entidade de consórcio não é, no dia a dia de acordo essa demanda nova, nós. Servidores, é quem vínhamos buscando conhecer essa sistemática do processo de consórcio, mesmo porque damos nós uma manifestação técnica que nos compromete, eu não posso fazer uma manifestação daquilo que eu desconheça. Então foi

solicitado, nós auditores solicitamos do Tribunal inclusive capacitação nesse sentido, e vemos aqui por exemplo na nossa diretoria, nós tentando capacitar aos nossos colegas de acordo com o conhecimento que vamos adquirindo na prática, algumas facilidades nesse sentido. [...] Não tem havido, mesmo que também, Alex, nossa escola de contas, ela é relativamente nova, não é, ficamos buscando aí, meios de torná-la mais efetiva.

Segunda prática relacionada a pessoas e competências, é que estabelece sistema de avaliação de desempenho. Por ela deve-se definir diretrizes para a avaliação de desempenho dos membros da organização e que ela seja realizada por meio de indicadores e metas previamente definidos.

A Lei orgânica e o Regimento Interno do Tribunal ao organizarem a estrutura administrativa do Tribunal, estabelecem uma gerência de pessoas vinculada a uma coordenadoria de administração. Ao mesmo tempo, mas em sentido diverso, o organograma publicado pelo Tribunal em seu portal³⁴ estabelece um Departamento de Gestão de Recursos Humanos (DERH) vinculado a uma diretoria administrativa. No entanto, não foi encontrada Resolução que regulamente as atribuições da áreas e setores do Tribunal, em especial, do setor de recursos humanos para verificação de atribuições relacionadas à avaliação de desempenho.

Todavia, em que pese o Tribunal disponha sobre avaliação de servidores em estágio probatório por meio da Resolução TCM BA n.º 1.386/2018, não foram identificados instrumentos regulamentares adicionais a respeito de avaliação regular de desempenho dos seus servidores.

Nesse contexto, E7, E8 e E9 foram questionados sobre como ocorre o processo de avaliação e monitoramento dos auditores do TCE. E7, E8 afirmaram que não existe resolução do Tribunal que trate do assunto e que o TCM não tem realizado avaliações de desempenho ultimamente, salvo as relacionadas ao estágio probatório dos servidores.

E5: Não existe uma resolução também que regulamenta isso, em que a gente poderia estar fazendo essa avaliação não é, mas ultimamente a gente não tem feito essa avaliação de desempenho, acredito que tem uns 4 anos ou 3 anos que a gente não tem feito [...]

E6: Não, assim especificamente quando a tua não, a gente tem avaliação de desempenho que são quase progressões na verdade, mas não tem assim específico do trabalho entendeu

E4: Até o presente momento, é certo do que se refere o estado de probatório não, aonde na casa, já tem algum tempinho já, uma discussão sobre essa avaliação periódica, até para justificar uma remuneração variável, mas até o presente momento não há essa avaliação de desempenho do servidor na casa não.

³⁴ <https://www.tcm.ba.gov.br/organograma/>, acesso em 18.01.2019.

Nesse contexto a análise da maturidade das práticas de Liderança de governança relacionadas à Pessoas e Competências do TCM BA pode ser sintetizada conforme Quadro 94.

Quadro 94: Maturidade das práticas de liderança do TCM BA: Pessoas e Competências

Liderança	Pessoas e Competências	Práticas identificadas na análise	Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	L1			
Prática 1	Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração.	Não se aplica por outras razões	0,5	Inicial - inexpressivo
Prática 2	Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração.	Adota Parcialmente	0,5	Intermediário
Prática 3	Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração.	Não Adota	0	Inicial - inexpressivo
Prática 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.	Não se aplica por outras razões	0,5	Inicial - inexpressivo
Termos Relacionados	Gestão de Pessoas, Competencia, Conhecimentos, Habilidades, Atitudes, Avaliação de Desempenho, Gestão do Desempenho.	Total L1	1,5	Inicial - iniciando

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E7, E8 e E9.

4.5.1.2 Princípios e Comportamentos – L2

A Lei Orgânica do Tribunal, Lei Complementar Estadual n.º 6/91, estabelece que a estrutura do Tribunal é composta pelo Gabinete da Corregedoria, cujo corregedor será eleito entre os demais Conselheiros para um mandato de dois anos, podendo ser reconduzido (BAHIA, 1991).

O Regimento Interno do TCM, ao regulamentar as atividades do Tribunal, estabelece que as atividades de correição são de responsabilidade do Corregedor. No entanto, não faz menção ao comprometimento com os valores e princípios éticos.

Art. 62 – São atribuições do Corregedor:

[...]

3 – realizar correições nos órgãos do Tribunal, propondo ao Presidente a adoção de medidas necessárias ao bom funcionamento dos serviços;

[...]

11 – exercer outras atividades inerentes ao cargo (BAHIA, 2002).

O TCM aparados em sua atribuição de regulamentar assuntos funcionais, expediu duas Resoluções que institucionalizaram códigos de ética para os servidores e os membros do Tribunal.

Todavia, a Resolução TCM BA n.º 1.317/2012 ao aprovar o código dos servidores, regulamentou os direitos, os deveres, as vedações, os impedimentos e suspeições, sendo, nesse caso, necessária a manifestação para a gestão de conflitos de interesse (BAHIA, 2012).

No entanto, código de ética dos servidores do TCM não define as sanções cabíveis em caso de seu descumprimento; os mecanismos de monitoramento e avaliação do seu cumprimento; além dos papéis e responsabilidades dos envolvidos no monitoramento e na avaliação do comportamento dos servidores do Tribunal.

Para instituir o código de ética para os seus membros, o Tribunal publicou a Resolução TCM n.º 1.348/2016. Nele são estabelecidos os princípios gerais aplicáveis, os deveres, as vedações, as atribuições da comissão de ética, a regulamentação do processo ético e as sanções aplicáveis. Porém, não define os mecanismos de monitoramento e avaliação do seu cumprimento; além dos papéis e responsabilidades dos envolvidos no monitoramento e na avaliação do comportamento dos membros do Tribunal (BAHIA, 2016a).

Destaca-se que os dois códigos de ética não se complementam. Assim, o processo de gestão de conflitos aplicado aos servidores não são aplicáveis aos membros do Tribunal, bem como, o processo ético e as sanções estabelecidas pelo código aplicado aos membros não são aplicáveis aos servidores.

Dessa forma, os mecanismos de controle e gestão dos conflitos de interesse são aplicáveis apenas aos servidores, conforme Resolução 1.317/2012, mas não aos membros do Tribunal, que possuem código próprio, Resolução 1.348/2016.

Todavia, os entrevistados foram questionados sobre a gestão de conflito de interesse realizada pelo Tribunal e afirmaram que a gestão do conflito de interesse é de iniciativa própria do auditor não existindo um processo pré-estabelecido formalizado para esse controle, o que demonstra que, apesar de existirem regras para gestão de conflito de interesses aplicáveis aos servidores, a ausência de procedimentos e monitoramento, não geram plena aplicabilidade da regra.

E7: Normalmente não, isso acaba também acontecendo formalmente, mas a gente é muito cuidadoso nesse aspecto. E a gente estava designado por exemplo os colegas auditores para fazer os municípios, e sempre que identificado que o colega tem alguma ligação com aquele município, seja lá de que forma seja, informalmente a gente, não você não vai fazer esse município porque você tem alguma relação parentesco, ou com a oposição, ou com a situação, mas isso é feito de maneira informal, a gente não tem essa gestão de conflitos assim não.

E8: Eu não sei te dizer se existe isso escrito manualizado, ah eu acho que isso é uma questão mais, por que essas questões mais assim administrativas não tenho muito conhecimento.

E9: É o código de ética ele é genérico nesse sentido não é, exceto, hoje eu tenho observado que essa gestão de conflito é feita pelo próprio auditor, ele

mesmo se declara e algumas situações impedido de atuar em alguns segmentos não é.

Como instância interna de governança das atividades de correição, o TCM regulamentou as atribuições da Corregedoria por meio da Resolução TCM n.º 1.354/2017.

Segundo o art. 1º dessa Resolução, à Corregedoria do Tribunal compete a “orientação, o acompanhamento e a disciplina das atividades funcionais dos Conselheiros, Auditores substitutos de Conselheiros ou servidores, bem como de análise e avaliação de resultados das diversas unidades do Tribunal”. (BAHIA, 2017, p. 2)

À Corregedoria compete realizar inspeções e correições que possuem o objetivo de verificar a conformidade das atividades desenvolvidas com a legislação e normativos vigentes, sendo realizadas em três fases: (i) planejamento; (ii) execução e (iii) monitoramento.

A fim de tratar as denúncias e permitir o acompanhamento pelo denunciante, o Tribunal estabeleceu a Ouvidoria, por meio da Lei Complementar Estadual n.º 28/2006, com a responsabilidade de orientar e acompanhar o ingresso de denúncias, manter canais de comunicação direta com os cidadãos e a sociedade civil, além de receber queixas formuladas pelos cidadãos ((BAHIA, 2006).

Nesse sentido, E7 e E9 asseveraram que, em suas percepções, o Tribunal possui código de conduta e a Corregedoria tem atuado no intuito de alinhar os comportamentos dos servidores ao previsto na regulamentação de comportamento. No entanto, na opinião dos entrevistados, essas ações da Corregedoria tem sido recentes.

No entanto, E8 afirmou que nunca teve acesso a um código de conduta no Tribunal. O que pode significar dificuldade na divulgação e aplicação do código de ética.

E7: Existe um código de conduta no Tribunal, inclusive, recentemente, no início desse exercício, houve uma atuação da corregedoria no sentido de verificar setores em que tinham processos atrasados, e por que não estavam sendo movimentados com o intuito de apurar de fato a responsabilização não é, mas isso não era, não havia ocorrido anteriormente, não tinha caso disso ocorrido anteriormente, e quando a gente se deparou com isso nesse exercício, a gente, de fato, levantou todas as pendências que a gente identificou e foi apresentado isso à administração geral do Tribunal, que está trabalhando em cima disso não é, de situações em que porque algumas coisas não aconteceram, mas de fato isso não era algo que ocorria frequentemente aqui, mas coincidentemente esse ano houve essa atuação da corregedoria no sentido de responsabilizar processos que não estavam... estão prescrevendo, que estavam antigos não é..

E8: Eu sei não, gente não... eu acho que eu nunca recebi um código de conduta. [...] Nunca me foi passado um código de ética que eu tenha conhecimento.
 E9: Nós temos um código de ética e, e nós temos também uma corregedoria, mas além de ter o código de ética e atuação da corregedoria em alguns aspectos, não vejo uma maior, exceto uma preocupação dos Servidores não é, mas isso não tenho destaque não, não vejo.

Nesse contexto a percepção da maturidade das práticas de Liderança de governança relacionadas a Princípios e Comportamentos do TCM BA pode ser sintetizada conforme Quadro 95.

Quadro 95: Maturidade das práticas de liderança do TCM BA: Princípios e Comportamentos

Liderança	Princípios e Comportamentos		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	L2	Práticas identificadas na análise		
Prática 1	Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração.	Adota Parcialmente	0,5	Intermediário
Prática 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.	Adota Parcialmente	0,5	Intermediário
Prática 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.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Termos Relacionados	Princípios de Conduta, Ética.	Total L2	2	Intermediário

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E7, E8 e E9.

4.5.1.3 Liderança Organizacional – L3

O art. 7º do Regimento Interno estabelece que o Tribunal Pleno será o órgão de direção superior do TCM e que deve apreciar todas as matérias inseridas em suas competências, salvo as privativas da presidência do Tribunal que serão apreciadas em grau de recurso pelo Tribunal Pleno (BAHIA, 2002).

No mesmo sentido, o art. 60 do Regimento Interno do TCM estabelece as competências e atribuições do seu Presidente. No entanto, em que pese sejam identificadas ações diretivas vinculadas ao presidente, como, por exemplo, “representar o Tribunal perante os órgãos administrativos e os poderes públicos, inclusive em juízo” (BAHIA, 2002, pág. 17); não se identificou atribuições que estejam especificamente relacionadas à direção do administrativa Tribunal. Destaca-se que o Presidente poderá delegar competências para a prática de atos administrativos (BAHIA, 2002).

Art. 60 - São atribuições do Presidente:

[...]

8 - representar o Tribunal perante os órgãos administrativos e os poderes públicos, inclusive em juízo;

- 13 - prover os cargos do Quadro de pessoal do Tribunal de Contas dos Municípios bem como nomear, promover, exonerar, demitir, aposentar seus servidores e conceder-lhes férias, licenças e vantagens previstas no Estatuto dos Servidores Públicos ou em legislação específica, quando for o caso;
- 14 - promover a elaboração da proposta orçamentária do órgão, dando ciência ao Tribunal Pleno;
- 15 - aprovar o orçamento analítico do órgão e as suas cotas trimestrais, observadas as normas da Lei Complementar Federal n.º 101/00
- 16 - autorizar as despesas do Tribunal de Contas dos Municípios;
- 17 - dispensar licitações, na forma da lei;
- 18 - delegar competência para prática de atos administrativos;
- 19 - expedir normas sobre assuntos funcionais, organizacionais ou outros similares;
- 20 - constituir comissões e grupos de trabalho;
- 21 - exercer o poder disciplinar;
- 22 - exercer outras atividades inerentes ao cargo e não atribuídas especificamente ao Plenário (BAHIA, 2002).

O TCM BA, por meio do Ato do Presidente n.º 535/2011, implantou planejamento estratégico para os anos 2011 a 2015, bem como criou comissão de monitoramento e avaliação. cuja ação será realizar o monitoramento e avaliação da execução do plano estratégico sob supervisão da mesa diretora do Tribunal. A mesa exercerá sua atribuição por meio da articulação entre as instâncias superiores e as gerenciais do Tribunal.

Todavia, não foi identificado a continuidade do planejamento estratégico que apresentou vigência até o ano de 2015, conforme Ato da Presidência n.º 535/2011. O que implica que as diretrizes para avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão da organização não estejam definidas ou monitoradas pela alta administração.

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições e com fundamento no artigo 60, alíneas 19 e 20, da Resolução TCM n.º 627/02, que aprovou o Regimento Interno da Corte,

RESOLVE:

Art. 1º Implantar, no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, o Planejamento Estratégico **definido para o período de 2011 a 2015**, bem como o sistema de monitoramento e avaliação de sua execução (BAHIA, 2011). ((grifo meu))

O Tribunal publicou a Resolução n.º 1.299/2011 cujo objetivo principal foi o dispor sobre as competências, estrutura e funcionamento da Controladoria Interna.

O art. 3.º desta Resolução define o sistema de controle interno como sendo os métodos e práticas operacionais a fim de mitigar os riscos da organização. No entanto não trata do sistema de gestão de risco.

Art. 3º - O Sistema de Controle Interno do Tribunal é o conjunto ordenado de métodos e práticas operacionais empregados por todas as suas unidades, de forma a enfrentar os riscos da organização e fornecer razoável segurança de que os objetivos e metas da instituição serão atingidos, observando-se os

princípios da legalidade, legitimidade, eficácia, eficiência, economicidade, razoabilidade e moralidade.

Parágrafo único. Todas as unidades que integram o Sistema a que se refere o caput deste artigo devem utilizar-se dos controles internos como ferramenta de trabalho, os quais se darão de forma prévia e, sempre que possível, concomitantemente aos atos controlados (BAHIA, 2011a).

No mesmo sentido, o responsável pela Controladoria Interna deverá fornecer à presidência informações sobre as atividades em curso de forma a facilitar a toma de decisões. Porém, não foram sistematizados procedimentos ou mesmo periodicidade do fornecimento de informações. Nesse contexto, a presidência se responsabiliza pela gestão de risco e controle interno, em que pese não exista plano estratégico em vigor.

O primeiro parágrafo do art. 6.º da Resolução nº 1.299/2011 estabelece que os trabalhos de auditoria são submetidos à avaliação da alta administração do Tribunal.

Art. 6º - À Controladoria Interna incumbe o exercício das atribuições abaixo discriminadas, no cumprimento de sua **finalidade de assessorar o Presidente na supervisão da correta** gestão orçamentário-financeiro e patrimonial do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM, sob os aspectos da legalidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, incumbe o exercício das seguintes atribuições:

[...]

Parágrafo Primeiro – Todos os levantamentos, inspeções, auditorias, avaliações e demais trabalhos de controle interno serão submetidos à consideração do Presidente do TCM (BAHIA, 2011a). ((grifo meu))

E7, E8 e E9 ao serem questionados sobre os processos de monitoramento da gestão do Tribunal, em especial no tocante ao controle das metas organizacionais, afirmaram que efetivamente o planejamento estratégico não é implementado e em alguns casos desconhecem que ele seja realizado.

E7: Não existe do planejamento estratégico, assim. Existe, tem uma Superintendência aqui que faz esse trabalho, ela levanta a produtividade de diversos setores, ela compara com planejamento que foi elaborado, ela faz esse acompanhamento, não é. Superintendência de planejamento deve fazer esse acompanhamento, mas ele não é implementado de fato.

E8: Alex eu acredito que sim, agora eu não sei te dizer como é feito isso.

E9: Muito deficitário, e havendo, não é de conhecimento da área técnica, ou não é divulgado da área técnica, e havendo, e o meu sentimento é de que de inexistência não é.

Segundo a estrutura organizacional do TCM BA, Figura 22, a controladoria assessora o gabinete do Conselheiro Presidente do Tribunal, enquanto a diretoria de planejamento e Modernização está subordinada à Superintendência de Planejamento e Modernização que, por sua vez, está subordinada ao gabinete do seu Presidente.

E7, E8 e E9 ao serem questionados sobre a gestão de riscos, destacaram que o Tribunal não realiza gestão formal de risco, atuando por iniciativas particulares.

E7: Não, formalmente. Isso acontece de maneira informal Os diretores, [...] eles sempre entendem que é necessário [...], mas isso não é algo assim formal.
 E8: Então tem, a gente tem o nosso setor de controle interno aqui, mas eu acho que não avalia essas questões específicas dos auditores não [...].
 E9: Eu desconheço Alex, se existe não é do meu conhecimento, se há alguma unidade trabalhando, atuando não é, nesse direcionar, não é do meu conhecimento.

No acesso aos atos normativos do Tribunal, não foi identificada nenhuma norma do Tribunal específica que trate da gestão de risco, nem a que regulamente a estrutura administrativa do TCM.

Nesse contexto a percepção da maturidade das práticas de Liderança relacionadas a Liderança Organizacional do TCM BA pode ser sintetizada conforme Quadro 96.

Quadro 96: Maturidade das práticas de liderança do TCM BA: Liderança Organizacional

Liderança	Liderança Organizacional L3	Práticas identificadas na análise	Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
Prática 1	Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais.	Adota em menor parte	0,15	Inicial - Iniciando
Prática 2	Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos.	Adota parcialmente	0,5	Intermediário
Prática 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.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 4	Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno.	Adota parcialmente	0,5	Intermediário
Prática 5	Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Termos Relacionados	-----	Total L3	3,15	Intermediário

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E7, E8 e E9.

4.5.1.4 Sistemas de Governança – L4

O Regimento Interno no inciso XI do art. 4.º, nos termos da Lei Orgânica do Tribunal, estabelece que compete ao TCM a fiscalização das contas dos Consórcios Intermunicipais (BAHIA, 2002).

XI - fiscalizar as contas das empresas ou consórcios intermunicipais de cujo capital o Município participe, de forma direta ou indireta, nos termos do acordo, convênio ou ato constitutivo, no que se refere a recursos públicos municipais (BAHIA, 2002).

O TCM BA regulamentou o inciso citado por meio da Resolução TCM BA n.º 1.310/2012 ao dispor sobre o procedimento de prestação de contas pelos Consórcios Públicos. Por ela, o art. 2.º estabelece que o TCM exercerá a fiscalização contábil,

orçamentária, operacional e patrimonial sobre as atividades dos Consórcios Públicos (BAHIA, 2012a).

Nesses termos, E7, E8 e E9 afirmaram que o TCM regulamenta as documentações e dados que os Consórcios tem de enviar para se submeterem ao controle externo por meio de Resolução específica.

E7: Existe uma resolução específica que estabelece quais são todas as documentações que os consórcios devem encaminhar tanto na análise que antes era mensal e agora é quadrimestral, com a anual, e de como os consórcios devem prestar contas dos recursos que eles recebem [...].

E8: Sim, temos, a gente tem uma resolução do Tribunal que dá todas as regras de como os consórcios devem prestar a treze dez de dois mil e doze, que ela dá todas as regras de como os consórcios devem prestar contas, tanto mensalmente como anualmente, quais são os documentos, o que é que precisa inserir tanto nos SIGA [...].

E9: Aqui no Tribunal a gente tem uma resolução, deixa eu confirmar aqui o número da resolução, tratando sobre Consórcio, eu acho que é a treze dez, se eu não estou enganado, que vai tratar sobre toda a prestação de contas não é, que envolva os consórcios públicos, tanto a mensal quanto a anual, não é, [...].

A estrutura organizacional do TCM, Figura 22, apresenta vinculada à Superintendência de Controle Externo três diretorias de controle externo que atuam de forma regional, além da Diretoria de Assistência aos Municípios, não apresentando estrutura específica para o controle e fiscalização dos Consórcios Públicos.

Segundo Resolução TCM BA n.º 1.310/2012, os consórcios deverão remeter os dados e informações sobre a gestão pública por meio do Sistema Integrado de Gestão e Auditoria – SIGA, cujo objetivo é captar informações sobre a gestão municipal. Sendo assim, em que pese os consórcios possuam regulamentação própria, a fiscalização competente está vinculada às Diretorias de controle municipais (BAHIA, 2012a).

Nesse sentido, E7, E8 e E9 afirmam que o Tribunal não possui estrutura específica dedicada ao controle dos Consórcios públicos, afirmou que atuação da estrutura organizacional do TCM sobre os consórcios se dá no contexto geral do controle externo.

E7: [...] . Então o consórcio ele é fiscalizado dessa forma. Nas inspetorias regionais até o ano de 2017, eles eram fiscalizados mensalmente, eles tinham que prestar contas de todas as receitas e despesas que eles promoviam, e isso é mensalmente analisado com a notificação mensal em que as inspetorias regionais identificavam irregularidades e os consórcios respondiam isso, eles são tratados aqui na Bahia através do Tribunal de Contas, como uma entidade, como uma Prefeitura, como uma câmara, como qualquer outra descentralizada não é, [...] Isso, na verdade é isso, vamos falar de diretoria, são duas diretorias, que divide a Bahia no meio não é. Então cada diretoria tem duas divisões. [...] Então assim, na verdade são duas diretorias, cada uma que fica com mais ou menos, 200 municípios e aí a estrutura está dentro das diretorias que as mesmas estruturas que fiscaliza, não há uma separação para fiscalização do consórcio

não é, a mesma pessoa que fiscaliza a prefeitura, a câmara, o SAI a Caixa de Previdência, também fiscaliza o consórcio, o mesmo auditor.

E8: Sim então, na resolução ela está dizendo né, basicamente é a documentação de receita despesa, licitação se ao ver então, tudo da documentação de execução orçamentária encaminhada mensalmente para inspetoria que efeito essa avaliação, hoje o ano de 2018 a gente começou agora a fazer uma avaliação quadrimestral, porque antes a inspetorias elas analisavam mensalmente, [...].

E9: Não há uma estrutura específica não é, aqui o Tribunal ele é dividido, a prestação de contas, seja ela de consórcio ou de outras entidades em seguida ao longo dos 12 meses, gera-se um relatório anual, esse relatório anual vai integrar a prestação de contas dos jurisdicionados, [...].

Em relação às decisões críticas que demandam que a segregação de funções estejam identificadas e as funções a elas relacionadas estejam estabelecidas, de modo que o poder para tais decisões não fique concentrado em uma única instância, foi possível perceber a distribuição de competências estabelecidas no Regimento Interno.

O art. 60 do Regimento interno, autoriza que algumas funções administrativas possam ser delegadas (BAHIA, 2002).

Art. 60 - São atribuições do Presidente:

[...]

18 - delegar competência para prática de atos administrativos (BAHIA, 2002).

Especificamente sobre a organização e segregação de funções no Tribunal, O Regimento Interno do Tribunal dispõe que a estrutura organizacional do TCM apresenta 17 divisões, segregadas em áreas político-técnicas e técnicas.

Ao serem questionados sobre o balanceamento de poder na organização, E7, E8 e E9 afirmaram que percebem que o trabalho e as decisões críticas são compartilhadas, em especial pelo fato de que há independência na atuação da área técnica. No entanto, acredita que o trabalho está muito concentrado nas instâncias superiores do TCM o que faz com que o trabalho não esteja bem balanceado. No entanto, a descrição de como ocorre

Além disso, são envolvidos vários segmentos do Tribunal, como por exemplo o trabalho realizado pelos técnicos são submetidos à avaliação dos diretores, que, por sua vez, são avaliados pelas superintendências, até serem submetidos à apreciação do Tribunal e seus conselheiros. Assim, o poder e responsabilidade é distribuído em todas as instâncias do TCM.

E7: Eu acredito que a que seja, embora a gente tenha muita unidade de comando, ele seja bastante descentralizado, porque tanto as inspetorias regionais tenham a atuação subordinada as diretorias de controle externo e a Superintendência, mas elas caminham com os próprios pés, a gente não é muito

engessado no sentido de que as coisas têm que ser sempre autorizadas, a não ser no caso das auditorias mesmo, mas não trabalho rotineiro as coisas acontecem de forma independente. Mas há unidade de comando na superintendência de fato..

E8: Então na verdade as decisões finais no Tribunal são tomadas pelos conselheiros, você tem de resolução, de procedimentos, no final das contas quem dá a palavra final são os conselheiros. Então. Aí temos uma Superintendência de controle externo voltado para as questões de controle externo, dentro dessa Superintendência estamos divididos em três diretorias de controle, a primeira e a segunda é relacionada aos municípios não é, a prestação de contas dos municípios, e a terceira só a questão das auditorias, das auditoria e inspeções. Então nas questões de agir a técnicos, essas decisões são tomadas entre os superintendentes e os diretores, questões de normatização é que a palavra final, tem o parecer técnico da Superintendência, dos diretores, da área técnica, chama de área técnica, existe o parecer da área técnica existe o parecer do jurídico, mas a decisão final é tomada pelos conselheiros..

E9: Á tá, ele é concentrado. Exemplo, nossas auditorias por exemplo, nós não temos assim uma autonomia no elencar de auditorias, não é, para se proceder uma auditoria nos municípios, a toda uma estrutura voltada a presidência por exemplo para autorização da auditoria não é. Então nós servidores não temos essa autonomia de atuar diretamente, numa auditoria que quiséssemos fazer, até mesmo pela forma de atuação do Tribunal não é, hoje a nossa prestação de contas, nem que passe toda a demanda documental do gestor esteja eletronicamente no sistema, nós atuamos ainda muito em observar o declarado pelo gestor não é, então a nossa unidade por exemplo não tem aquela autonomia de in loco fazer alguma inspeção por exemplo. Então estamos buscando faze-lo não é, fizemos agora algumas auditoria sistemáticas na área de transporte escolar, nós estamos tentando capacitar as inspetorias não é, para dar o desenho de atuação do Tribunal, numa auditoria mais operacional, o que hoje não há. E a nossa unidade auditoria, aprovação das auditorias, de acordo a matriz de risco, matriz de achado, ela está muito voltada a uma aprovação de um pleno da presidência no elencar daquela matriz, então não falta, eu vejo não é, eu como auditora penso, que falta uma independência não é na área técnica nesse sentido. Então vejo como um prejuízo da fiscalização, então por isso que eu digo que é muito concentrado.

Assim, a percepção da maturidade das práticas de Liderança relacionadas a Sistemas de Governança do TCM BA pode ser sintetizada conforme Quadro 97.

Quadro 97: Maturidade das práticas de liderança do TCM BA: Sistema de Governança

Liderança	Sistema de Governança		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	L4	Práticas identificadas na análise		
Prática 1	Estabelecer as instâncias internas de governança da organização.	Adota parcialmente	0,5	Intermediário
Prática 2	Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 3	Estabelecer o sistema de governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas.	Adota em maior parte ou totalmente	0,5	Intermediário
Termos Relacionados	Balanceamento de poder e autoridade, Papéis e responsabilidades das instâncias de governança.	Total L4	2	Intermediário

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E7, E8 e E9.

4.5.2 Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Estratégia

A definição de estratégias organizacionais possui o condão de otimizar os resultados além de permitir o alinhamento das expectativas dos stakeholders (BRASIL, 2014).

Assim, a análise do mecanismo estratégia buscou inferências a partir da análise do conteúdo apresentado, inclusive a dos entrevistados E7, E8 e E9 ao narrarem as suas percepções sobre o mecanismo quando da entrevista.

Assim, em relação às práticas relativas aos mecanismos estratégia, as dimensões (i) Relacionamento com partes interessadas; (ii) estratégia organizacional e (iii) Alinhamento Transorganizacional, foram analisadas.

4.5.2.1 Relacionamento com Partes Interessadas – E1

A Lei Complementar Estadual 28/2006 cria, diretamente subordinada à Presidência do Tribunal, a Ouvidoria a fim de implantar canais de comunicação de dados e informações.

Art. 1.º Fica criada, na estrutura do Tribunal de Contas dos Municípios, diretamente subordinada à presidência, a ouvidoria, à qual incumbe:

I – receber as queixas formuladas pelos cidadãos, sociedade civil e jurisdicionados, respondendo-as, após a formulação e análise do quanto foi relatado;

II – orientar e acompanhar o ingresso de denúncias perante o Tribunal, prestando informações necessárias aos denunciantes no que tange à tramitação e aos resultados dos processos;

III – manter canais de comunicação direta com os cidadãos e a sociedade civil no que concerne ao exame, pelo Tribunal, da aplicação dos recursos públicos municipais e à avaliação de economicidade, eficiência e eficácia das ações empreendidas por seus gestores (BAHIA, 2006).

A Resolução TCM BA nº 1.294/10 regulamenta a ouvidoria do TCM BA mecanismos para tratar dados e informações recebidos pelos canais de comunicação. A Ouvidoria possui, entre outras, a finalidade “de contribuir para o exercício do controle social municipal mediante a utilização de canais abertos de comunicação com a sociedade civil, proporcionando a transparência das ações não somente dos governos municipais” (BAHIA, 2010, p. 2).

A Ouvidoria é exercida por Conselheiro designado para a função, sendo auxiliado por seção de ouvidoria que possui entre as suas atribuições “receber e registrar solicitações, informações, reclamações e sugestões formuladas pelos cidadãos referentes

a negócios, atos administrativos ou de gestão e ações efetivados pelos órgãos e entidades jurisdicionados ao Tribunal, acusando de imediato a recepção das demandas” (BAHIA, 2010, p. 2).

Não foi identificada nas legislação publicada pelo TCM BA, resoluções ou regulamentações a respeito do acesso à informação. O Tribunal apresenta portal de acesso à informação³⁵ em que são disponibilizadas informações sobre a execução orçamentária-financeira do TCM, além da identificação do local de suas origens. No entanto, não foram estabelecidas as diretrizes para a abertura de dados, nem mesmo foram identificadas no portal do TCM acessibilidade a dados e informações gerados pelo Tribunal ou critérios de priorização ou balanceamento que leve em consideração as semelhanças e distinções entre as partes interessadas.

A fim de assegurar a efetividade do atendimento da ouvidoria, em seu portal, é possível acompanhar o andamento do atendimento. No entanto, não é possível avaliar os serviços prestados pelo Tribunal em canal apropriado. Destaca-se ainda que o Tribunal não apresenta manual ou regulamento para a Ouvidoria que busque estabelecer as prioridades a fim de evitar o atendimento de uma parte em prejuízo de outras.

Subordina-se ao Gabinete da Presidência, Figura 22, a Assessoria de Comunicação Social. No entanto, não foram identificadas diretrizes estabelecidas pelo Tribunal no tocante ao relacionamentos com a mídia ou imprensa escrita.

O relatório de atividades realizadas pelo TCM no ano de 2017, foram identificadas 709 procedimentos registrados entre denúncias, pedidos de acesso à informação, reclamação, solicitação, entre outros, conforme Figura 29.

Figura 31: Atividades de Ouvidoria do TCM BA - 2017

NATUREZA	RECEBIDAS	RESPONDIDAS
Denúncia	157	49
Informação	126	83
Reclamação	349	188
Solicitação	70	36
Outros	7	2
TOTAL	709	358

Fonte: Relatório de atividades do TCM BA - ano 2017.

³⁵ <http://www.tcm.ba.gov.br/acesso-a-informacao/lei-12-527201/>, acesso em 21.01.2019.

Em termos de participação das partes interessadas, em que pese não tenham sido encontradas diretrizes que definam a participação delas, as capacitações da Escola de Contas podem ser consideradas meios de viabilização da participação social.

Segundo o Relatório de Atividades do Tribunal no ano de 2018, 4.301 jurisdicionados participaram de eventos de treinamento destinado ao público externo (BAHIA, 2018).

Segundo E7, E8 e E9 o Tribunal procura se envolver com algumas partes interessadas, em que pese, isso não seja generalizado, uma vez que os jurisdicionados, além de outras partes interessadas ainda não são incluídas no processo. Dessa forma, há a necessidade de o Tribunal identificar todas as partes interessadas nos produtos do Tribunal, além de viabilizar a sua participação.

E7: Não, nós realizamos, como nós modificamos a forma de encaminhamento dos documentos, tem mais ou menos uns três anos, nós fizemos um seminário, mas não foi específico para consórcio, foi para todas as entidades de como a gente estava modificando a forma, mas especificamente para consórcio não.

E8: Assim a gente não tem um seminários regulares, mas a gente tem escola de contas, e sempre existem algumas ações, mas já existiu ações com os controles internos, já existiu ações com os próprios Consórcios, nós tivemos na escola de contas para os auditores aqui do Tribunal, cursos sobre consórcio público não é, mas assim não existe uma agenda regular de treinamentos com os Consórcios.

E9: [...]que o Tribunal vem orientando aos jurisdicionados, aos Consórcios a forma como devam prestar não é, aplicação, demais disso, nos últimos anos não observei capacitação aos jurisdicionados através de, fosse escola de contas, de cursos para os jurisdicionados, mas para nós servidores que atuamos na fiscalização dos recursos assim ano passado tivemos uma capacitação nesse sentido, e bem relacionado, [...]

Assim, a análise da maturidade das práticas de Estratégia pertinentes ao Relacionamento com as Partes Relacionadas do TCM BA pode ser sintetizada conforme Quadro 98.

Quadro 98: Maturidade das práticas de Estratégia do TCM BA: Relacionamento com Partes Interessadas

Estratégia	Relacionamento com Partes Interessadas		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	E1	Práticas identificadas na análise		
Prática 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.	Adota parcialmente	0,5	Intermediário
Prática 2	Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.	Não adota	0	Inicial - inexpressivo
Prática 3	Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores.	Adota em menor parte	0,15	Iniciaç - iniciando
Prática 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.	Não adota	0	Inicial - inexpressivo
Termos Relacionados	Partes interessadas (stakeholders), Efetividade, Equilíbrio, Relacionamento.	Total E1	0,65	Inicial - Iniciando

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E7, E8 e E9.

4.5.2.2 Estratégia Organizacional – E2

O Regimento Interno do TCM ao organizar a estrutura administrativa do Tribunal estabelece que ele é composto por instâncias superiores e unidades técnicas administrativas (BAHIA, 2002).

Segundo o organograma do Tribunal, Figura 22, a Diretoria de Planejamento e Modernização está vinculada à Superintendência de Planejamento e Gestão, que, por sua vez, está subordinada ao Gabinete da Presidência do Tribunal. Todavia, não se identificou as atribuições da Diretoria de Planejamento em Resolução do Tribunal.

O Ato da Presidência TCM BA nº 535/2011 aprovou o Plano Estratégico do Tribunal para os anos de 2011 a 2015, sendo este o último instrumento em vigor sobre a gestão estratégica da organização.

Nele são definidos a metodologia de elaboração; as etapas do planejamento, os objetivos estratégicos, o monitoramento e avaliação do Plano. (BAHIA, 2011).

Todavia, a Resolução TCM que aprovou o Plano Estratégico, bem como o próprio plano, não apresentam as diretrizes para monitoramento, acompanhamento e avaliação da implementação da estratégia com o intuito de seu aperfeiçoamento, apenas apresenta que que será aplicada a ferramenta *Channel* que permite a gestão da implementação do projeto.

O mapa estratégico do TCM, Figura 23, apresenta a Missão do órgão como a de “Orientar e fiscalizar os jurisdicionados na gestão dos recursos públicos municipais e fortalecer o controle social.” e como Visão de Futuro, “Ser instituição de excelência no

exercício do controle externo, compreendendo a orientação e a fiscalização da gestão dos recursos municipais, contribuindo para o contínuo aperfeiçoamento da administração pública e do controle social preservando os interesses da sociedade”.

São apresentados os valores abaixo que norteiam a identidade institucional:

- Tempestividade;
- Transparência;
- Ética; e
- Qualidade.

Os objetivos estratégicos do TCM foram apresentados no próprio mapa correspondente (Figura 23) e são agrupados sob as seguintes perspectivas, a saber: (i) sociedade; (ii) cliente; (iii) processos internos; e (iv) aprendizagem e crescimento. Os objetivos estratégicos apresentam indicadores e iniciativas para a mensuração de desempenho.

A título de exemplo, o primeiro objetivo estratégico “mobilizar o cidadão para o controle social” apresenta ações como Promover capacitação e cooperação técnica a Conselhos Municipais e demais entidades civis representativas, tendo como indicador a Quantidade de eventos mobilizadores realizados.

Todavia, destaca-se que segundo o Relatório de Atividades do TCM do ano de 2017 o termo de referência para a implantação do Planejamento Estratégico do Tribunal para o período de 2017 a 2021 havia sido elaborado, porém, até o mês de março de 2018 o processo licitatório ainda não tinha sido realizado (BAHIA, 2018a).

Ao serem questionados sobre a gestão estratégica do Tribunal, E7 e E9 destacaram que o Tribunal desenvolveu no passado um planejamento estratégico, mas não existe um instrumento em vigor e que o Tribunal está em processo de contratação de uma empresa para auxiliar no seu desenvolvimento. E8 destacou que, a partir da possível existência de um planejamento estratégico, informa desconhecer como ele é gerenciado.

E7: Veja não existe nada específico planejado para atuação com os consórcios, é algo que já é feito com todas as entidades de uma maneira geral, e só para o planejamento estratégico do todo, embora já tenha ocorrido alguns grupos que fizeram planejamento estratégico com algumas consultorias, a gente não tem um planejamento assim que a gente siga, nem que a gente tenha um caminho que a gente vai chegar certo, a gente não tem isso nosso horizonte, a gente não tem isso aqui de uma maneira registrada assim, estabelecida. [...] Não, tem ela formalizada, o Tribunal tem planejamento estratégico, foi elaborado, foi contratado uma consultoria, chamou o pessoal da Universidade Federal também que participaram, mas isso não é implementado não é, existe foi

elaborado, mas a gente, inclusive é uma coisa que a gente na área técnica sente muito, é essa falta de planejamento por que a gente fica sempre correndo atrás do prejuízo [...].

E8: Alex eu acredito que sim, agora eu não sei te dizer como é feito isso. [...].

E9: Nós estamos assim, temos uma grande deficiência nesse ponto, agora por exemplo nós estamos até contratando empresa para fazer nosso planejamento estratégico temos problemas aí com processo licitatório, eu não sei se já materializou, mas estamos muito carentes no que se refere à planejamento não é. [...] mas hoje temos carente, muito carente esse planejar futuro, esse contratar, hoje a gente tem apagado muito incêndio, muita demanda, estamos com déficit de servidores muito grande, temos agora um composto, ainda assim previu muito poucas vagas para necessidade, mas a gente tem esperança de que consigamos vencer não é, então assim estamos com déficit de servidores elevado, isso também dificulta a atuação, então as pessoas estão envolvidas no bem estar, estrategicamente acaba se voltando muito para resolver os problemas operacionais do momento em decorrência desses problemas outros.

No mesmo sentido, ao serem questionados sobre o processo de monitoramento e avaliação do planejamento estratégico, E7, E8 e E9 desconhecem como é realizado e que nas suas percepções, as ações estratégicas envolvem apenas a direção do Tribunal.

E7: [...] a Superintendência de planejamento deve fazer esse acompanhamento, mas ele não é implementado de fato.

E8: Não sei te dizer. Como eu te disse, não é, essa questão de estratégia é uma questão mais de direção, então a gente não participa muito.

E9: Muito deficitário, e havendo, não é de conhecimento da área técnica, ou não é divulgado da área técnica, e havendo, e o meu sentimento é de que de inexistência não é, apesar de se perceber, disse que quando a gente tem um, Identifique um problema já tem 50% dele resolvido não é, vamos atacar o problema. Então é isso, acredito.

Quando questionados sobre a transparência dada aos resultados da implementação do planejamento estratégico, E7 e E9 informaram que não tem conhecimento da divulgação e da transparência dos resultados da gestão estratégica.

E7: Veja, não nesse aspecto é publicado, tem uma publicação que ele sai com todos os desempenhos do Tribunal não é, a gente faz esse levantamento quadrimestral, e anualmente é publicado e é exposto no site, a transparência disso, o que a gente sente enquanto área técnica, é que o planejamento não tem dado resultado que ele se propõe a, mas isto é bem transparente.

E9: : [...] eu acho que se existe a transparência, é muito pouca, não é, e não existe uma participação muito grande das partes [...].

Assim, a análise da maturidade das práticas de Estratégia pertinentes à estratégia organizacional do TCM BA pode ser sintetizada conforme Quadro 99.

Quadro 99: Maturidade das práticas de Estratégia do TCM BA: Estratégia Organizacional

Estratégia	Estratégia Organizacional	Práticas identificadas na análise	Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	E2			
Prática 1	Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas.	Adota em menor parte	0,15	Inicial - iniciando
Prática 2	Estabelecer a estratégia da organização.	Adota em menor parte	0,15	Inicial - iniciando
Prática 3	Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.	Adota em menor parte	0,15	Inicial - iniciando
Termos Relacionados	Propósito da organização, Missão, Visão de futuro, Objetivos estratégicos, Planejamento, Gestão estratégica, Política, Avaliação.	Total E2	0,45	Inicial - iniciando

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E7, E8 e E9.

4.5.2.3 Alinhamento Transorganizacional – E3

O TCM BA tem procurado estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vista a otimização da implementação das ações de controle externo. Segundo o planejamento estratégico 2011-2015 para o Tribunal, o primeiro objetivo estratégico visa fortalecer as parcerias com os órgãos de controle que participam da rede de combate à corrupção e fraude (BAHIA, 2018a).

Ainda o mesmo documento, 21 ações transorganizacionais foram realizadas entre o TCM BA e entidades de ensino, governo federal e estadual; poderes Executivo, Judiciário e o Ministério Público; organizações internacionais e nacionais, além da atuação conjunta com os demais Tribunais de Contas do Brasil.

O Quadro 100 apresenta alguns exemplos de ações transorganizacionais realizadas pelo TCM BA.

Quadro 100: Ações transorganizacionais realizadas pelo TCM BA

Entidade	Origem	Objetivo
Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia	Estadual	Estabelecer o intercâmbio de base de dados e informações necessárias ao desenvolvimento das atividades regimentais dos Conventes, visando a melhoria da gestão pública, bem como ao combate da sonegação fiscal, corrupção e improbidade administrativa nos órgãos da administração direta e indireta dos municípios e do estado da Bahia.
Ministério da Transparência, Fisc. e Controladoria Geral da União	Federal	a integração de metodologias entre os partícipes, bem como o intercâmbio de experiências, informações e tecnologias, de forma a incrementar as ações de prevenção de combate a corrupção e de monitoramento das despesas públicas, via implantação do observatório da Despesa Pública no TCM/BA.
Tribunal Regional Eleitoral do Estado da Bahia	Poder Judiciário	Intercâmbio de conhecimentos, experiências, rotinas, sistemas e técnicas de trabalho, no tocante ao cruzamento de dados com repercussão na área eleitoral, concernentes às decisões proferidas pelo TCM-BA.
Ministério Público do Estado da Bahia	Ministério Público	Prevenção e combate aos atos de improbidade praticados no âmbito municipal.
Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais	Tribunais de Contas	disponibilização pelo TCE/MG, sem ônus, do uso das ferramentas/ sistemas: TCJuris, MapJuris, TCLegis, Tesouro e estrutura de dados acessada pelo TCJuris.
Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas	Organizações Nacionais	Fomentar à aplicação da Lei Complementar Federal nº 123/06, que estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido as microempresas e empresas de pequeno porte nos estados e municípios.
Organização Latino Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores	Organizações Internacionais	Admissão do TCM como membro afiliado.
Inst. Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas - IBRAOP	Outras Entidades	Desenvolver ações voltadas ao aprimoramento da gestão e do controle de obras públicas no Brasil, bem como para a uniformização de entendimentos por meio da elaboração de orientações técnicas

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações disponibilizadas no Relatório de Atividades TCM BA - 2017

No entanto, não foram identificadas normas ou regulamentos que definam objetivos, metas indicadores ou estabeleçam procedimentos necessários para a execução das ações transorganizacionais, conforme orientado pelo RBGP/TCU (BRASIL, 2014).

Assim, a análise da maturidade das práticas de Estratégia pertinentes ao Alinhamento Transorganizacional do TCM BA pode ser sintetizada conforme Quadro 101.

Quadro 101: Maturidade das práticas de Estratégia do TCM BA: Alinhamento Transorganizacional

Estratégia	Alinhamento Transorganizacional		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	E3	Práticas identificadas na análise		
Prática 1	Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas.	Adota em maior parte ou totalmente	0,5	Intermediário
Termos Relacionados	Política pública, Coordenação nas políticas.	Total E3	0,5	Intermediário

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E7, E8 e E9.

4.5.3 Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Controle

4.5.3.1 Gestão de Risco e Controle Interno – C1 e Auditoria Interna – C2

A Resolução TCM BA n.º 1.299/2011 dispôs sobre as competências, a estrutura e o funcionamento da Controladoria Interna, no âmbito do Tribunal.

Essa Resolução define em seu art. 3.º que o Sistema de Controle Interno é

o conjunto ordenado de métodos e práticas operacionais empregados por todas as suas unidades, de forma a enfrentar os riscos da organização e fornecer razoável segurança de que os objetivos e metas da instituição serão atingidos, observando-se os princípios da legalidade, legitimidade, eficácia, eficiência, economicidade, razoabilidade e moralidade (BAHIA, 2011a).

O mesmo documento estabelece que todas as unidades que integram o sistema de controle interno do Tribunal devem utilizar dos controles internos como ferramental de trabalho, sendo que a controladoria interna está diretamente vinculada ao presidente do Tribunal (BAHIA, 2011a).

O art. 6.º estabelece as competências e atribuições da Controladoria interna, entre as quais estão orientar os gestores do Tribunal e preparar o plano anual de auditoria. Nesse sentido, as diretrizes básicas são estabelecidas. Entretanto, não foram identificadas diretrizes para o monitoramento e a avaliação do sistema de controle interno, bem como não foram identificadas as diretrizes para o sistema de gestão de risco.

Nesse sentido, sobre a gestão de risco e controle interno, E7, E8 e E9 afirmaram que não têm conhecimento de processo sistematizado de gestão de risco e que se existir acontece de maneira informal.

E7: Não, formalmente. Isso acontece de forma informal, [...].

E8: Então tem, a gente tem o nosso setor de controle interno aqui, mas eu acho que não avalia essas questões específicas dos auditores, não.

E9: Eu desconheço, Alex. Se existe, não é do meu conhecimento. Se há alguma unidade trabalhando, atuando, não é, nesse direcionar, não é do meu conhecimento.

Assim, a análise da maturidade das práticas de Controle pertinentes à gestão de riscos e controle interno do TCM BA pode ser sintetizada conforme Quadro 102.

Quadro 102: Maturidade das práticas de controle do TCM BA: Gestão de Risco e Controle Interno

Controle	Gestão de Risco e Controle Interno	Práticas identificadas na análise	Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	C1			
Prática 1	Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno.	Adota em menor parte	0,15	Inicial - iniciando
Prática 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.	Adota em menor parte	0,15	Inicial - iniciando
Termos Relacionados	Risco, Controle interno, Evento.	Total C1	0,3	Inicial - iniciando

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E7, E8 e E9.

Segundo a Resolução TCM BA n.º 1.299/2011, a Controladoria Interna exerce as funções de auditoria interna, além de, segundo o art. 9.º, ter livre e irrestrito acesso a todas informações, atividades, registros, sistemas informados, ocorrências e procedimentos administrativos.

Art. 9º - Os dirigentes de Unidades do TCM devem proporcionar à Controladoria e sua equipe de trabalho amplas condições para o exercício de suas funções, permitindo livre acesso a informações, dependências e instalações, bens, documentos e valores (BAHIA, 2011a).

O art. 6º estabelece à Controladoria Interna a atribuição de realizar auditorias.

Realizar acompanhamento, levantamento, inspeção e auditoria nos sistemas administrativo, contábil, financeiro, patrimonial e operacional das unidades do Tribunal, com vistas a verificar a legalidade e a legitimidade de atos de gestão dos responsáveis pela execução orçamentário-financeira e patrimonial e a avaliar seus resultados quanto à economicidade, eficiência e eficácia (BAHIA, 2011a).

No mesmo sentido, o art. 5º da Resolução do TCM estabelece que a Controladoria deve agregar valor à organização por meio da melhora de processos e da gestão.

A Controladoria Interna objetiva, essencialmente, fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controles contábeis e administrativos do Tribunal de Contas dos Municípios, buscando corrigir os possíveis desperdícios, as impropriedades e as omissões, visando a garantir o bom resultado das ações dos setores do órgão (BAHIA, 2011a).

Assim, e utilizando a mesma análise realizada acima, ao se avaliar a maturidade da Auditoria Interna do TCM BA, pelo Quadro 103, sintetiza-se o estágio de maturidade percebido.

Quadro 103: Maturidade das práticas de controle do TCM BA: Auditoria Interna

Controle	Auditoria Interna C2	Práticas identificadas na análise	Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
Prática 1	Estabelecer a função de auditoria interna.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 2	Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 3	Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Termos Relacionados	Estatuto de auditoria interna, Proficiente, Zelo profissional devido.	Total C2	3	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E7, E8 e E9.

4.5.3.3 Accountability e Transparência – C3

O TCM BA possui acesso à transparência de informações do Tribunal, composto por 7 áreas de informação³⁶: orçamento; despesa, pessoal, programas e projetos, Lei de acesso à informação, Licitação e contratos e ouvidoria. Sendo que os quatro primeiros se referem à informação do Tribunal.

O TCE publica relatório anual das suas atividades em que são demonstrados os resultados obtidos pela gestão do Tribunal.

³⁶ <https://www.tcm.ba.gov.br/aceso-a-informacao/>, acesso em 22.01.2019.

No portal de transparência do TCM, além do Relatório de Gestão Fiscal, são publicadas informações sobre a execução orçamentário-financeira das receitas e despesas do Tribunal. O órgão disponibiliza diversas informações dos Municípios que podem ser acompanhadas diversas variáveis das respectivas gestão.

Assim, em que pese sejam identificadas as exigências normativas, não foram identificadas diretrizes para abertura de dados. Não foi possível identificar o catálogo das informações disponíveis às partes interessadas.

Quando questionados sobre informações disponibilizadas em portal da gestão do TCM BA, E7, E8 e E9 afirmaram que o Tribunal tem divulgado informações para fins de transparência, por meio de portal específico tem sido um ponto forte do TCM.

E7: Hoje em dia isso é bastante aberto, o Tribunal não só apresenta os resultados das fiscalizações, do julgamento, das análises no próprio Diário Oficial dele, como em um sistema que foi criado para ver inclusive todos os gastos e receitas que o município recebeu, inclusive anteriormente os vereadores sempre vinham ao Tribunal olhar a documentação para tomar, fazer a sua fiscalização, hoje não só o vereador como qualquer cidadão consulta isso, ele é bastante transparente também com nossa situação interna, o salário dos Servidores, todo tipo de informação interna do Tribunal é publicada tanto no Diário Oficial como tem no site do Tribunal links específicos para você ver salário de servidor, por nome, por cargo ou seja lá o que for não é, como todos os atos do Tribunal são publicados no Diário Oficial do Estado da Bahia, como através da página do Tribunal você vê especificamente..

E8: No site do Tribunal, o cidadão ele tem condição de acessar algumas informações e os resultados das prestações, da análise das prestações após julgamento, é publicado também no Diário Oficial do Tribunal não é, que é da própria página do Tribunal, o diário eletrônico não é, você tem toda a questão de notificação de gestores, de resultados dos exames, tudo é colocado no Diário Oficial, na página do Tribunal.

E9: Com necessidade de termos processo eletrônico hoje através da capitulação de dados do Tribunal, do Consórcio, a transparência de toda receita e despesa do municípios, todos os processos de pagamentos, e licitações, tudo que o gestor faz e que nós avaliamos, ela está disponível ao público não é, além dessa disponibilidade ao público[...].

Em que pese diretrizes tenham sido publicadas informações e dados disponibilizados pelo TCE no respectivo portal, não foram identificadas diretrizes para abertura de dados.

No entanto, o TCE apresenta portal específico para abertura de dados dos jurisdicionados, Estado e Municípios, mas não existem informações sobre o próprio TCE.

Ao serem questionados sobre a abertura de dados, E7, E8 e E9 afirmaram que apesar de existir portal específico de transparência o Tribunal não disponibiliza dados abertos.

E7: [...] isso a gente precisa muito, porque a gente é da área de pesquisa, ele não dá informação de maneira tabulada, organizada não é,[...], mas isso não é disponibilizado em dados organizados ainda não é, ainda como dados abertos, ainda não, mas isso internamente, eu como auditor, quando eu entro com a minha senha, eu tenho essa informação mais organizada aqui. Para fora, ele está tudo lá, mas não é ainda organizado.

E8: Não tem, eu sei que tem um, eles fazem o levantamento das prestações, das anuais o que é que foi, quantidade de contas rejeitadas, aprovadas, aprovadas com ressalva e, isso eu sei que tem, agora se a informação, se tem essa informação de auditoria as específicas eu não sei te dizer.

E9: Disponibilizada ao público não, exceto essa planilha vai estar disponível no relatório anual, mas de forma muito fechada, através de PDF, dificultando o acesso a esses dados, se refere, não é divulgado.

O TCM publica Relatório anual das Atividades a fim de apresentar o acompanhamento da gestão à assembleia legislativa em que são expostas as ações relacionadas à organização, aos órgãos colegiados, às atividades de controle externo, à ouvidoria, eventos relevantes, transparência e divulgação institucional, além das atividades administrativas realizadas (BAHIA, 2018a).

A Resolução TCM nº 1.354/2017, ao organizar a corregedoria do Tribunal estabelece que ela tem a finalidade de melhorar o desempenho e aperfeiçoamento dos processos, desenvolver a transparência e apurar o cometimento de infrações (BAHIA, 2017).

A Resolução nº 1.294/10, instituiu a Ouvidoria do Tribunal porém não foram estabelecidas as diretrizes para monitoramento e avaliação da imagem da organização.

No entanto, o planejamento estratégico 2011 a 2015 inclui o objetivo estratégico de “fortalecer a imagem do TCM junto à sociedade”, utilizando o indicador estratégico o índice de satisfação da sociedade, sinalizando a necessidade de formulação de diretrizes pelo Tribunal.

Nesse contexto, ao serem questionados sobre como o TCM apura os desvios na realização de suas atividades, E7, E8 e E9 falaram que o Tribunal apura as suas irregularidades por meio de Processo Administrativo Disciplinar (PAD), mediante atuação da Corregedoria. No entanto, não lembram de que o TCE tenha apurado alguma falta.

E7: Isso dificilmente ocorre, dificilmente ocorre de serem julgados por qualquer tipo de irregularidade de agente do Tribunal, já segue o rito normal do funcionalismo público.

E8: Eu atualmente eu não tenho conhecimento de nenhum processo em relação a responsabilização de agente daqui do Tribunal, aí não sei te dizer como isso aconteceria no caso de ocorrência de algum.

E9: Nós temos uma corregedoria não é aqui, nós temos uma corregedora, mas não tenho conhecimento de ser colocado a sociedade, além da publicação não é no Diário Oficial, do PAD.

Assim, a análise da maturidade das práticas de Controle pertinentes à accountability e transparência do TCM BA pode ser sintetizada conforme Quadro 104.

Quadro 104: Maturidade das práticas de controle do TCM BA: Accountability e Transparência

Controle	Accountability e Transparência		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	C3	Práticas identificadas na análise		
Prática 1	Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.	Adota parcialmente	0,5	Intermediário
Prática 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.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 3	Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos.	Adota em menor parte	0,15	Inicial - iniciando
Prática 4	Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.	Adota parcialmente	0,5	Intermediário
Termos Relacionados	Accountability, Transparência.	Total C3	2,15	Intermediário

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E7, E8 e E9.

4.5.4 Resultado das práticas percebidas de governança do TCM BA

Segundo RBGP – TCU os mecanismos de governança pública, Liderança, Estratégia e Controle, são divididos em dez componentes e trinta e três práticas (BRASIL, 2014).

Para cada uma das práticas, caso seja adotada em maior parte ou totalmente pelo órgão ou entidade pública analisada, deverá ser atribuído o valor da unidade (BRASIL, 2018), por representar aprimoramento na implementação das ações de governança pública. Dessa forma, a plena maturidade da governança pública do órgão ou entidade analisado apresentaria como valor de referência trinta e três práticas em termos absolutos ou cem por cento, em valores relativos, sendo, portanto, representado pela somatória das práticas de governança pública.

Assim, o Quadro 105 apresenta a compilação dos resultados da análise de conteúdo do TCM BA quanto à maturidade do mecanismo Liderança, bem como o intervalo e o estágio em que se encontra o Tribunal.

O resultado apresentado indica que o TCM BA se encontra no estágio intermediário, situando-se no intervalo de cinquenta e oito por cento de implementação das práticas de governança pública recomendada pelo RBGP – TCU.

Quadro 105: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Liderança – TCM BA

Liderança	Pessoas e Competências		Princípios e Comportamentos		Liderança Organizacional	Sistema de Governança	Total
	L1	L2	L3	L4			
Prática 1	0,5	0,5	0,15	0,5			----
Prática 2	0,5	0,5	0,5	1			----
Prática 3	0	1	1	0,5			----
Prática 4	0,5	----	0,5	----			----
Prática 5	----	----	1	----			----
Resultado	1,5	2	3,15	2			8,65
Intervalo	38%	67%	63%	67%			58%
Estágio	Inicial - iniciando	Intermediário	Intermediário	Intermediário			Intermediário

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E7, E8 e E9.

No mesmo sentido, o Quadro 106 demonstra o resultado da análise de conteúdo do TCM BA quanto à maturidade do mecanismo Estratégia, assim como, o estágio em que se encontra o TCM nesse segmento das práticas de governança pública.

Os valores apurados indicam que em relação à estratégia, o TCM se encontra no estágio inicial - iniciando, encontrando-se no intervalo de vinte por cento de aderência às práticas de governança.

Quadro 106: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Estratégia – TCM BA

Estratégia	Relacionamento com Partes Interessadas		Estratégia Organizacional	Alinhamento Transorganizacional	Total
	E1	E2	E3		
Prática 1	0,5	0,15	0,5		----
Prática 2	0	0,15	----		----
Prática 3	0,15	0,15	----		----
Prática 4	0	----	----		----
Resultado	0,65	0,45	0,5		1,6
Intervalo	16%	15%	50%		20%
Estágio	Inicial - Iniciando	Inicial - iniciando	Intermediário		Inicial - iniciando

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E7, E8 e E9.

Por fim, os resultados da análise de maturidade do mecanismo controle, Quadro 107, indicam que o Tribunal se encontra no estágio intermediário em relação ao mecanismo Controle, situando-se no intervalo de cinquenta e cinco por cento.

Quadro 107: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Controle – TCM BA

Controle	Gestão de Risco e Controle Interno	Auditoria Interna	Accountability e Transparência	Total
	C1	C2	C3	
Prática 1	0,15	1	0,5	-----
Prática 2	0,15	1	1	-----
Prática 3	-----	1	0,15	-----
Prática 4	-----	-----	0,5	-----
Resultado	0,3	3	2,15	5,45
Intervalo	15%	100%	54%	55%
Estágio	Inicial - iniciando	Aprimorado	Intermediário	Intermediário

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E7, E8 e E9.

Ao se avaliar a maturidade organizacional do TCM BA quanto à governança pública à luz do RBGP-TCU, o Quadro 108 apresenta que o Tribunal se encontra no estágio intermediário, situando-se no intervalo de quarenta e oito por cento das práticas recomendadas pelo TCU.

Quadro 108: Maturidade da Governança Organizacional – TCM BA

Maturidade	Liderança	Estratégia	Controle	Total
	L	E	C	TCM BA
Resultado	8,65	1,6	5,45	15,7
Intervalo	58%	20%	55%	48%
Estágio	Intermediário	Inicial - iniciando	Intermediário	Intermediário

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E7, E8 e E9.

4.6 Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE PE

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco foi criado pela Lei Estadual nº 6.078/67 como órgão auxiliar da Assembleia Legislativa no exercício do controle externo da administração financeira e orçamentária estadual.

Atualmente, além das diretrizes básicas estabelecidas pela CF/88, o art. 91 da Constituição do Estado de Pernambuco estabelece que o TCE PE possui autonomia administrativa e independência funcional sendo órgão de auxílio do controle externo a cargo das câmaras municipais (PERNAMBUCO, 1989)

Em conformidade com a Constituição Estadual, o TCE PE, no art. 30, possui entre as atribuições, julgar as contas dos responsáveis pela gestão de dinheiro, bens e valores públicos, inclusive dos consórcios públicos (PERNAMBUCO, 1989).

II – o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, inclusive das fundações e sociedades instituídas ou mantidas pelo Poder Público Estadual, e das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outras irregularidades de que resulte prejuízo à Fazenda (PERNAMBUCO, 1989).

A primeira versão da Lei Orgânica do Tribunal foi editada em 1991 por meio da Lei Estadual 10.651. Atualmente, o Tribunal está estruturado organicamente pela Lei n.º 12.600, de 14 de junho de 2004 do Estado de Pernambuco.

O Regimento Interno do Tribunal, aprovado pela Resolução TCE PE nº 015, 10 de novembro de 2010, possui o objetivo de estabelecer normas a fim de regulamentar o funcionamento do órgão.

Segundo o art. 78 do Regimento Interno, o TCE PE, conforme Figura 30, é integrado pelos órgãos de competência originária; órgãos superiores; órgãos especiais e órgãos auxiliares, possuindo estrutura organizacional dividida em três grandes áreas:

- (i) unidades colegiadas político-técnicas, o Tribunal Pleno, subdividido em Câmaras e compostas por conselheiros.
- (ii) unidades singulares político-técnicas, formada pelos gabinetes dos Conselheiros, pelo Ministério Público junto ao TCE. À presidência do Tribunal se subordinam organicamente a Procuradoria Jurídica e a Auditoria Geral em função de assessoria, a Diretoria de Plenário, a Diretoria Geral, a Diretoria de Gestão e Governança, a Diretoria de Comunicação e o Gabinete da Presidência.
- (iii) um corpo técnico e os serviços auxiliares conduzido pela Diretoria Geral e composto por duas coordenadorias, uma de administração geral e outra de controle externo (PERNAMBUCO, 1996).

Por sua vez, a Coordenadoria de Controle Externo do TCE PE está subdividida em 2 núcleos, 1 gerência e 2 departamentos, entre as quais se encontra o Departamento de Controle das Contas Municipais.

Estruturalmente, não foi identificada área para atuação junto aos Consórcios Públicos, o que sinaliza que a competência deve ser exercida pelo Departamento de Controle das Contas Municipais.

Figura 33: Mapa estratégico TCE PE 2013 - 2019



Fonte: Plano estratégico TCE PE: 2013-2019

Por fim, objetivando subsidiar a análise realizada, foram estudados documentos regulamentares, administrativos e gerenciais do TCE PE, disponibilizados em portal da internet ou solicitados por e-mail, descritos no Quadro 109, totalizando 1195 páginas de informações pesquisadas, incluindo as páginas de transcrição das entrevistas realizadas.

Quadro 109: Documentos consultados do TCE PE

Nome	Referência	Descrição	Acessível	Qtde Páginas
Constituição Estadual	Constituição Estadual do Estado de Pernambuco	Institui a Constituição do Estado de Pernambuco	https://www.tce.pe.gov.br/internet/	145
Lei Orgânica	LEI Nº 12.600, DE 14 DE JUNHO DE 2004	Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado.	https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/tce/Lei_organica_2018.pdf	99
Regimento Interno	RESOLUÇÃO Nº 460/1996	Aprova a revisão do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado.	https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/regimento-interno	160
Estrutura Administrativa	RESOLUÇÃO TC Nº 23 DE 13 DE DEZEMBRO DE 2017	Dispõe sobre o Manual de Organização, regulamenta as competências das Unidades organizacionais do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e as atribuições de seus respectivos cargos comissionados e funções gratificadas	https://www.tce.pe.gov.br/internet/	353
Organograma	Organograma	Estabelece a estrutura organizacional do Tribunal.	https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/tce/Organograma_da_Estrutura_Organizacional_Geral_2018.pdf	1
Histórico	Legislação Histórica Estadual	História descritiva do Tribunal	https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/historico	8
Consórcios Públicos	RESOLUÇÃO TC Nº 34, DE 09 DE NOVEMBRO DE 2016	Dispõe sobre cadastramento, transferência de recursos e prestação de contas dos Consórcios Públicos	https://www.tce.pe.gov.br/internet/	26
Consórcios Públicos	RESOLUÇÃO TC Nº 03, DE 15 DE MARÇO DE 2017	Altera a Resolução TC nº 34, de 09 de novembro de 2016, que dispõe sobre cadastramento, transferência de recursos e prestação de contas dos Consórcios Públicos	https://www.tce.pe.gov.br/internet/	5
Avaliação de Desempenho	RESOLUÇÃO TC Nº 13, DE 5 DE SETEMBRO DE 2012.	Disciplina o Sistema de Avaliação de Desempenho Profissional do TCE	https://www.tce.pe.gov.br/internet/	32
Avaliação de Desempenho	RESOLUÇÃO TC Nº 05, DE 24 DE MAIO DE 2017	Altera Anexos da Resolução TC nº 13, de 05 de setembro de 2012, que tratam do Manual de Avaliação de Desempenho Profissional	https://www.tce.pe.gov.br/internet/	10
Avaliação de Desempenho	Manual de Avaliação de Desempenho	Disciplina o sistema de avaliação de desempenho	https://www.tce.pe.gov.br/internet/	11
Plano Estratégico	III Plano Estratégico 2013 a 2019	Instituir o Plano Estratégico do Tribunal.	https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/planejamento-estrategico	35
Plano Estratégico	Mapa Estratégico	Apresenta o mapa estratégico do Tribunal	https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/planejamento-estrategico	1
Plano Estratégico	RESOLUÇÃO TC Nº 12, DE 8 DE OUTUBRO DE 2014	Dispõe e sobre o Sistema de Governança e Gestão Estratégica do Tribunal de Contas do Estado	https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/planejamento-estrategico	12
Escola de Contas	RESOLUÇÃO TC Nº 11 DE 20 DE ABRIL DE 2016	Dispõe sobre o Regimento Interno da Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães	https://escola.tce.pe.gov.br/escola/	9
Escola de Contas	Portaria Nº. 296/2008	Regulamentando a Política de Capacitação e Desenvolvimento dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco	https://escola.tce.pe.gov.br/escola/	2
Ouvidoria	RESOLUÇÃO T.C. Nº 0008/2006	Dispõe e sobre processo de Denúncia	https://www.tce.pe.gov.br/internet/	6
Ouvidoria	RELATÓRIO DESCRITIVO E ANALÍTICO 2016/2017	Apresenta relatório das atividades da ouvidoria no período citado.	https://www.tce.pe.gov.br/internet/	84
Acesso à Informação	RESOLUÇÃO TC Nº 7, DE 9 DE MAIO DE 2012	Dispõe e sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado	https://www.tce.pe.gov.br/internet/	11
Código de Ética	PORTARIA TC Nº DE 252, DE 26 DE JUNHO DE 2012	Adota o Código de Ética aos servidores do Tribunal	https://www.tce.pe.gov.br/internet/	11
Código de Ética	RESOLUÇÃO TC Nº 15, DE 15 DE OUTUBRO DE 2014	Adota o Código de Ética aos membros do Tribunal	https://www.tce.pe.gov.br/internet/	10
Comunicação	PORTARIA TC Nº 266, DE 16 DE ABRIL DE 2015	Estabelece a Política de Comunicação Social do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco	https://www.tce.pe.gov.br/internet/	6
Controle Interno	RESOLUÇÃO T.C. Nº 0017/2010	Regulamenta a coordenação e o funcionamento do Sistema de Controle Interno no âmbito do Tribunal de Contas	https://www.tce.pe.gov.br/internet/	11
Gestão de Risco	PORTARIA TC Nº 436, DE 23 SETEMBRO DE 2015	Estabelece diretrizes para a gestão de riscos relacionados à segurança da informação	https://www.tce.pe.gov.br/internet/	10
Relatório de Atividades	Relatório de Atividades do TCE	Condensa as principais atividades desenvolvidas no âmbito desta Corte de Contas.	https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/relatorios-de-gestao-fiscal-2	119
Transparência	Portal de Transparência	Disponibilizar informações sobre as atividades do TCE.	https://www.tce.pe.gov.br/internet/	10
Entrevista	Respostas	Redação pelo entrevistado das respostas à entrevista semi-estruturada	Disponível com o autor.	8
Total				1195

Fonte: Elaboração do Autor

Nos próximos tópicos, serão apresentados aspectos da gestão do órgão em que podem ser analisadas práticas e ações formalizados do TCE PE que vão ao encontro da Governança Pública apresentada no RBGP do TCU (BRASIL, 2014).

4.6.1 Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Liderança

Em conformidade com o objetivo da pesquisa e com o modelo teórico concebido, procedeu-se a identificação da percepção pelos atores estratégicos do corpo técnico sobre as práticas de governança de liderança desenvolvidas, apresentadas nesta seção.

O entrevistado (E10) narrou em diferentes momentos da entrevista as três dimensões objeto desta pesquisa, Liderança, Estratégia e Controle. Sendo, portanto, necessário sistematizar as suas respostas, no contexto da análise do conteúdo apresentado, para possibilitar a avaliação do nível de maturidade percebida em relação às práticas de governança. No entanto, destaca-se que E10 solicitou receber o roteiro de entrevista antecipadamente, optando por não gravar a entrevista e encaminhar as suas respostas para o pesquisador por escrito. Assim, apesar de ter sido possível obter uma percepção do entrevistado sobre os aspectos de governança relacionado ao TCE PE, a dinâmica de interação entrevistado-entrevistador restou prejudicada, o que acabou por simplificar o grau de significância das respostas proferidas.

Quanto às práticas relativas aos mecanismos de liderança, as dimensões (i) pessoas e competências; (ii) princípios e comportamentos; (iii) liderança organizacional e (iv) sistema de governança foram analisadas.

4.6.1.1 Pessoas e Competências – L1

A Lei Orgânica do Tribunal, Lei Estadual n.º 12.600/2004, em seu art. 108, estabelece a Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães com a responsável pela promoção da capacitação e o desenvolvimento profissional dos membros e servidores do TCE.

Art. 108. A Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães, vinculada ao Tribunal de Contas, tem como destinação precípua a promoção da capacitação e o desenvolvimento profissional dos Membros e Servidores do Tribunal de Contas, compreendendo, em especial, programas de **formação, aperfeiçoamento e de especialização**, realizados no país e no exterior (PERNAMBUCO, 2004). ((grifo meu))

No mesmo sentido, o Regimento Interno do TCE estabelece que a Escola é responsável pela formação e aperfeiçoamento profissional, cujo funcionamento é regulado por regimento interno próprio (PERNAMBUCO, 1996).

Art. 88. A Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães, órgão Superior responsável pela promoção de formação e aperfeiçoamento

profissional, vinculado ao Tribunal de Contas de Pernambuco, tem sua sistemática funcionamento e procedimentos definidos em Regimento Interno próprio aprovado por resolução do pleno (PERNAMBUCO, 1996).

O TCE publicou a Resolução TCE PE n.º 23/2017 em que regulamenta as competências das unidades do Tribunal. Ela estabelece que cabe à escola capacitar e desenvolver profissionalmente os seus membros e servidores, além de fomentar a sua política de capacitação. (PERNAMBUCO, 2017b).

Art. 37. Cabe à Escola de Contas:

I – promover a capacitação e o desenvolvimento profissional de membros e servidores do Tribunal de Contas;

II – implementar a política de capacitação e desenvolvimento profissional instituída pelo Tribunal de Contas para as áreas de administração, fiscalização, informática e gerencial (PERNAMBUCO, 2017b).

O Regimento Interno da Escola de Contas, atualizado pela Resolução TCE PE n.º 11/2016 apresenta as mesmas competências estabelecidas no art. 37 do Regimento do Tribunal, além de acrescentar outras que permitam o exercício da missão institucional do Tribunal.

No intuito de estabelecer diretrizes para a política de capacitação e desenvolvimento dos seus servidores, o Tribunal publicou a Portaria TCE PE n.º 296/2008. Esta portaria estabelece como princípios a transparência, a economicidade, a equidade de oportunidades e a mobilização dos talentos humanos.

Art. 2º A Política de Desenvolvimento e Capacitação tem como princípios a transparência, a economicidade, a equidade de oportunidades e a mobilização dos talentos humanos, com enfoque na eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública (PERNAMBUCO, 2008).

Ainda, a mesma portaria, em seu art. 3.º, estabelece que as ações de capacitação e desenvolvimento são baseadas nas seguintes diretrizes:

I – vinculação ao planejamento estratégico do TCE/PE;

II – co-responsabilidade da Administração;

III – incentivo ao autodesenvolvimento e ao desenvolvimento profissional contínuo;

IV – estímulo à pesquisa;

V – melhoria contínua e inovação de processos educacionais;

VI – disseminação de conhecimentos;

VII – avaliação com base em indicadores de desempenho;

VIII – relação custo/benefício.

No entanto, não foi identificado no portal da Escola de Contas³⁸ o plano anual de capacitação aprovado que estabeleça o planejamento e as diretrizes anual de capacitação para o Tribunal.

Nesse contexto, E10 foi questionado sobre as competências habilidades e atitudes necessárias para a realização das atividades no Tribunal. E10 afirmou que as capacitações são realizadas pela Escola de Contas e que no ano de 2016 cento e quarenta e sete servidores do Tribunal foram capacitados sobre o tema consórcios públicos.

E10: Tomando como alvo o público interno, o TCE/PE, por meio de sua Escola de Contas (Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães), ofereceu em 2016 o curso “Os Consórcios Públicos na Lei 11.107/2005: Aspectos Gerais e questões controvertidas”, tendo sido capacitados, num total de 04 (quatro) turmas, 117 (cento e dezessete) servidores do TCE/PE; ofereceu também a Oficina com o tema “Consórcios Públicos - Aspectos Polêmicos, tendo havido a participação de 14 (catorze) servidores do TCE/PE e 16 servidores pertencentes aos Quadros de suas Unidades Jurisdicionadas.

A Resolução TCE PE n.º 23/2017 estabeleceu no seu art. 302 que à Gerência de Desenvolvimento de Pessoas e Desempenho Funcional - GDDF - é responsável pela realização de pesquisa, proposta e organização de programas de capacitação, além da supervisão do processo de gestão de desempenho institucional. Todavia, esta resolução não estabelece à GDDF a atribuição para identificar ou avaliar as competências desejáveis ou necessárias para os exercícios das atribuições funcionais.

Art. 302. A Gerência de Desenvolvimento de Pessoas e Desempenho Funcional (GDDF) é responsável pela realização de pesquisa, proposta e organização de programas e de atividades de capacitação dos servidores da Instituição e pela coordenação, pela orientação e pela supervisão do processo de gestão de desempenho e progressão funcional dos servidores do Tribunal de Contas (PERNAMBUCO, 2017b).

Entre as atribuições da Gerência de Desenvolvimento de Pessoas e Desempenho Funcional previstas na Resolução TCE PE n.º 23/2017 relacionadas à gestão do desempenho dos servidores do Tribunal são citadas as seguintes:

Art. 303. Cabe à Gerência de Desenvolvimento de Pessoas e Desempenho Funcional:
[...]
VI – coordenar, orientar e supervisionar o processo de gestão de desempenho para fins de aperfeiçoamento das competências funcionais, do Programa de Merecimento e Valorização – MERECER, de aquisição de estabilidade e de progressão funcionais dos servidores do Tribunal de Contas;
VII – assistir os gestores e os demais servidores do Tribunal de Contas quanto à gestão de desempenho funcional;
VIII – analisar os resultados dos processos e divulgar os relatórios referentes à gestão de desempenho;

³⁸ <https://escola.tce.pe.gov.br/escola/>, acesso em 26.01.2019.

- IX – receber os recursos interpostos por servidores na esfera administrativa de competência da Gerência e encaminhá-los à Comissão designada para a respectiva apreciação;
- X – realizar pesquisa interna de fatores que interferem no desempenho funcional;
- XI – manter atualizado o banco de dados referente à gestão de desempenho dos servidores;
- XII – organizar e manter arquivo das normas referentes à gestão de desempenho (PERNAMBUCO, 2017b).

Para organizar o sistema de avaliação de desempenho profissional do TCE PE, o Tribunal editou a Resolução TCE n.º 13/2012. Esta resolução estabelece que estão sujeitos à avaliação de desempenho os integrantes do Quadro do Tribunal, além dos titulares de cargos em comissão, bem como outros servidores que estejam à disposição do TCE, sendo que o processo de avaliação de desempenho será norteador por Manual específico. Nesse contexto, o Tribunal publicou, em 2003, o manual de avaliação de desempenho, cujo conteúdo objetiva disciplinar o sistema, dispondo informações básicas sobre ferramentas e procedimentos de avaliação³⁹.

Entre os itens estabelecidos pelo Manual estão a definição de quais etapas compõem o processo de avaliação: (i) definição de expectativas; (ii) Acompanhamento; (iii) aferição de desempenho; (iv) Consolidação das avaliações; (v) recursos; e (vi) Conclusão. Na primeira etapa são definidos os objetivos e metas relacionadas às expectativas individuais.

O manual ainda estabelece os critérios para a avaliação de desempenho como sendo (i) fatores de desempenho; (ii) quesitos de desempenho; (iii) grau de atendimento do desempenho e pontuação; e (iv) Tabela de pesos dos fatores por grupo de avaliação.

Ao ser questionado sobre a sistemática de avaliação de desempenho, E10 não se manifestou.

Nesse contexto a análise da maturidade das práticas de Liderança de governança relacionadas à Pessoas e Competências do TCE PE pode ser sintetizada conforme Quadro 110.

³⁹ http://www2.tce.pe.gov.br/resolucao-virtual/2003/manual_ad.html, acesso em 26.01.2019.

Quadro 110: Maturidade das práticas de liderança do TCE PE: Pessoas e Competências

Liderança	Pessoas e Competências		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	L1			
Prática 1	Estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração.	Não se aplica por outras razões	0,5	Inicial - inexpressivo
Prática 2	Assegurar a adequada capacitação dos membros da alta administração.	Adota Parcialmente	0,5	Intermediário
Prática 3	Estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 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.	Não se aplica por outras razões	0,5	Inicial - inexpressivo
Termos Relacionados	Gestão de Pessoas, Competencia, Conhecimentos, Habilidades, Atitudes, Avaliação de Desempenho, Gestão do Desempenho.	Total L1	2,5	Intermediário

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E10.

4.6.1.2 Princípios e Comportamentos – L2

O art. 135 da Lei Orgânica do Tribunal estabelece que o TCE deverá publicar ato normativo a fim de regulamentar o código de ética para o seus servidores e serviços auxiliares.

Art. 135. Ao servidor do Tribunal de Contas é vedada a prestação de serviços particulares de consultoria ou assessoria a órgãos ou entidades sujeitos à sua jurisdição, bem como promover a defesa dos administradores e responsáveis referidos no art. 7º desta Lei.

Parágrafo único. Atos normativos específicos, aprovados pelo Pleno, estabelecerão o regime disciplinar, **código de ética** e processo administrativo disciplinar dos servidores e serviços auxiliares do Tribunal de Contas (PERNAMBUCO, 2004). (grifo meu)

Ainda segundo o art. 100 da mesma Lei, a Corregedoria Geral deve atuar no Tribunal como um dos órgãos superiores, estando entre as suas competências o controle disciplinar e a correição sobre todos os órgãos e procedimentos do Tribunal.

Art. 105. A Corregedoria Geral, órgão de controle disciplinar, fiscalização e orientação técnica, exercerá correição sobre todos os órgãos e procedimentos do Tribunal de Contas, com o objetivo de garantir sua regularidade, eficiência e eficácia, fixando-lhes prazos para o cumprimento de suas determinações, com vistas à efetividade dos seus Provimentos (PERNAMBUCO, 2004).

Além do acima exposto, o Manual de Organização das atividades do TCE, instituído pela Resolução TCE PE n.º 23/2017 estabelece que que estará vinculada à Corregedoria Geral uma Comissão Permanente de Processo Administrativo Disciplinar cuja finalidade precípua apurar responsabilidades por infrações disciplinares e éticas praticadas no exercício das funções dos servidores do Tribunal.

Art. 33. A Comissão Permanente de Processo Administrativo Disciplinar – CPAD tem por finalidade precípua apurar a responsabilidade dos servidores

efetivos e comissionados do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE-PE, por infrações disciplinares e éticas praticadas no exercício de suas funções ou que tenham relação com as atribuições dos cargos em que se encontrem investidos (PERNAMBUCO, 2017b).

A fim de regulamentar os procedimentos éticos no Tribunal, o TCE PE publicou a Resolução TCE PE n.º 15/2014, aplicável aos seus membros e a Portaria TCE PE n.º 252/2012, para os seus servidores, cujos objetivos foram estabelecer os princípios e normas de conduta ética aplicáveis aos seus membros e aos seus servidores, respectivamente.

O Código de Ética aplicado aos membros do TCE está organizado em princípios gerais, deveres, proibições e infrações disciplinares. Ele ainda atribui a uma comissão a responsabilidade de realizar a gestão dos processos disciplinares, bem como define como deve ocorrer o processo de apuração ética (PERNAMBUCO, 2014a).

Em relação à gestão de conflito de interesse quando cabível aos membros do Tribunal, o código estabelece que os membros devem organizar as suas atividades privadas de forma a prevenir o eventual conflito com o interesse público e que deve se declarar suspeito ou impedido na forma da lei. Assim, o código não adentra aos procedimentos específicos para as devidas declarações.

Art. 3º Os membros do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco observarão os padrões éticos de conduta inerentes à sua função, visando preservar e ampliar a credibilidade e a confiança da sociedade e dos jurisdicionados no seu trabalho e na sua atuação, norteando-a pelos seguintes princípios:

[...]

Parágrafo único. Os membros do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco organizarão suas atividades privadas de maneira a prevenir a ocorrência real, potencial ou aparente, de conflito com o interesse público, que prevalecerá sempre sobre o seu interesse privado.

Art. 4º Constituem deveres a serem observados pelos membros do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, dentre outros previstos nas regras e princípios constitucionais e infraconstitucionais:

[...]

VI – declarar-se suspeito ou impedido na forma da lei e deste Código (PERNAMBUCO, 2014a).

A comissão ética possui a competência para analisar as denúncias ou representações éticas contra membros do Tribunal, bem como, instruir os seus processos disciplinares.

Art. 8º Compete à Comissão de Ética:

I – receber denúncias de qualquer cidadão ou entidade relativas a violações às normas constantes deste Código, devidamente fundamentadas, contra membro(s) do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco;

II – instruir processos disciplinares contra os membros do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (PERNAMBUCO, 2014a).

No mesmo sentido, o código aplicado aos servidores subdivide-se em princípios e valores fundamentais, direitos e deveres dos servidores, as proibições, como deve ser realizada a relação com os fiscalizados, as situações de impedimento e suspeição e as infrações disciplinares a que estão sujeitos. Além disso estabelece que a Corregedoria Geral realizará a gestão da ética aplicável aos servidores por meio de um processo ético (PERNAMBUCO, 2012).

No mesmo sentido que o código aplicado aos membros, o aplicado aos servidores institui que o servidor deverá declarar-se suspeito ou impedido em algumas situações, mas se limitam a instituir o procedimento declaratório como forma de controle dos possíveis conflitos de interesse.

Art. 8º O servidor deverá declarar-se impedido ou suspeito, por meio de justificativa reduzida a termo, nas situações que possam influenciar o desempenho de suas funções com independência e imparcialidade, especialmente nas hipóteses de:

I - participação de trabalho de fiscalização ou qualquer outra missão ou tarefa que lhe tenha sido confiada, quando houver conflito de interesses;

II - participação de fiscalização ou de instrução de processo de interesse próprio, de cônjuge, de parente consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, de pessoa com quem mantenha ou manteve laço afetivo, ou inimigo ou que envolva órgão ou entidade com o qual tenha mantido vínculo profissional nos últimos dois anos, ou, ainda, atuar em processo em que tenha funcionado como advogado, perito ou servidor do sistema de controle interno (PERNAMBUCO, 2012).

As denúncias éticas contra servidores deverão ser instauradas por meio de processo ético.

Art. 10. O processo ético será instaurado de ofício ou por representação fundamentada sempre que ocorrerem fatos passíveis de configurar, em tese, infração a princípio ou norma deste Código, seguindo o mesmo procedimento de investigação prévia definido no Regime Disciplinar deste Tribunal de Contas, acompanhado da documentação com a qual se pretenda provar o alegado e, se necessário, arrolando testemunhas que serão limitadas a três (PERNAMBUCO, 2012).

Complementarmente, a Ouvidoria do Tribunal recebe as denúncias de possíveis irregularidades na prestação dos serviços de controle externo pelo TCE, encaminhando-as aos setores cabíveis para sua análise e gestão (PERNAMBUCO, 1996).

A ouvidoria, como um dos órgãos superiores do Tribunal, estabelece um canal de comunicação direta entre a sociedade e o TCE. Assim, compete ao Ouvidor encaminhar

ao Corregedor Geral as denúncias sobre supostas faltas cometidas por membros ou servidores do Tribunal (PERNAMBUCO, 1996).

Art. 60. Compete ao Ouvidor:

[...]

VI – encaminhar ao Corregedor-Geral as demandas relativas a supostas faltas ou irregularidades praticadas por autoridades e servidores do Tribunal de Contas (PERNAMBUCO, 1996).

Em pergunta proposta a E10 sobre a gestão de conflito de interesses e a institucionalização de código de ética, o entrevistado encaminhou trechos do respectivo regimento, não apresentando esclarecimentos adicionais sobre os procedimentos executados pelo TCE.

E10: Seguem trechos do Código de Ética do Servidor do TCE/PE:

[...]

Nesse contexto a análise da maturidade das práticas de Liderança de governança relacionadas a Princípios e Comportamentos do TCE PE pode ser sintetizada conforme Quadro 111.

Quadro 111: Maturidade das práticas de liderança do TCE PE: Princípios e Comportamentos

Liderança	Princípios e Comportamentos L2	Práticas identificadas na análise	Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
Prática 1	Adotar código de ética e conduta que defina padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 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.	Aprimorado	1	Aprimorado
Prática 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.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Termos Relacionados	Princípios de Conduta, Ética.	Total L2	3	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E10.

4.6.1.3 Liderança Organizacional – L3

Segundo o art. 24 do Regimento Interno do TCE PE, o Presidente é o responsável pela condução dos trabalhos do Tribunal, além de definir as políticas e diretrizes estratégicas e de gestão do Tribunal, podendo delegá-las em certas condições.

Art. 24. Compete ao Presidente:

I – dirigir os trabalhos e superintender a ordem e a disciplina do Tribunal;

[...]

III – definir políticas e diretrizes dos planejamentos estratégico e de gestão do Tribunal;

[...]

X – praticar os atos de administração orçamentária, financeira e patrimonial necessários ao funcionamento do Tribunal, podendo haver delegação;

[...]

Parágrafo único. O Presidente poderá delegar:

I - ao Chefe do seu Gabinete a função de representá-lo e as atribuições previstas no inciso XXVII deste artigo;

II – ao Diretor Geral as atribuições previstas no inciso XXX deste artigo (PERNAMBUCO, 1996).

A Resolução TCE PE n.º 23/2017 apresenta a Diretoria de Gestão e Governança como integrante da presidência do Tribunal à qual é responsável pela

gestão dos processos de planejamento, controle interno, desenvolvimento organizacional, gerenciamento de projetos, gestão de processos, gestão de riscos, gestão do conhecimento, segurança da informação e governança para uma efetiva gestão por resultados no Tribunal de Contas (PERNAMBUCO, 2017b).

Segundo o art. 128 da mesma resolução, cabe à Diretoria de Gestão e Governança realizar as ações necessárias para o alcance da sua missão sob supervisão das instâncias superiores do Tribunal, ou seja, seu Presidente e o Pleno.

Art. 128. Cabe a Diretoria de Gestão e Governança:

I – gerir os processos de planejamento, controle interno, desenvolvimento organizacional, gerenciamento de projetos, gestão de processos, gestão de riscos, gestão do conhecimento, segurança da informação e governança de forma integrada, participativa e voltada ao constante aprimoramento do Tribunal de Contas;

II – definir com a Presidência políticas e diretrizes dos planos estratégico e de gestão do Tribunal de Contas;

III – analisar, orientar e apresentar propostas de melhoria da gestão e da governança do Tribunal de Contas para a Presidência e para o Tribunal Pleno;

IV – fornecer subsídios à Presidência e ao Tribunal Pleno, em assuntos de sua competência, para tomada de decisões (PERNAMBUCO, 2017b).

Ainda compete ao Diretor de Gestão e Governança fornecer subsídios às instâncias superiores do Tribunal para o exercício do monitoramento da gestão e das auditorias internas.

Art. 129. Compete ao Diretor de Gestão e Governança:

[...]

II – remeter ao Presidente do Tribunal de Contas relatórios de auditoria interna;

[...]

XVIII – submeter previamente à Presidência do Tribunal de Contas o Plano Anual de Auditoria Interna – PAAI;

XIX – elaborar e remeter à Presidência o relatório de desempenho do Acordo de Gestão da Diretoria e da área de Julgamento, nos prazos e modelo estabelecido;

XX – remeter à Presidência os relatórios trimestrais e anual de atividades, bem como o relatório anual de desempenho da gestão do

Tribunal de Contas, a serem encaminhados à Assembleia Legislativa (PERNAMBUCO, 2017b).

Em relação ao Sistema de Controle Interno, o TCE PE publicou a Resolução TCE PE n.º 17/2010 a fim de regulamentar a sua coordenação e funcionamento. O art. 3º estabelece que o sistema objetiva regular a gestão dos recursos públicos no âmbito do órgão.

Art. 3º O Sistema de Controle Interno do Tribunal visa ao alcance da regular gestão dos recursos públicos no âmbito do órgão, preservando os interesses da Instituição e prevenindo a ocorrência de irregularidades, por intermédio do acompanhamento contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial (PERNAMBUCO, 2010).

A coordenação do sistema de controle interno está à cargo da Gerência de Controle Interno que possui entre as suas responsabilidades submeter à presidência e à corregedoria para a sua devida avaliação, monitoramento e direção dados e informações relacionadas PA gestão do sistema.

Art. 5º A coordenação do Sistema de Controle Interno do Tribunal de Contas será exercida pelo Núcleo de Planejamento, Controle Interno e Desenvolvimento Organizacional – NPC, através da Gerência de Controle Interno, a quem compete:

[...]

II – elaborar, **submetendo previamente à Presidência** do Tribunal, e executar o Plano Anual de Auditoria Interna – PAAI;

[...]

IV – **definir, em conjunto com a Corregedoria Geral**, formas mútuas e recíprocas de cooperação e atuação nas atividades exercidas no âmbito de suas competências;

V – **cientificar, de imediato, à Presidência e à Corregedoria Geral**, sobre a existência de falhas ou ilícitos de seu conhecimento que possam ser caracterizados como irregularidade ou ilegalidade;

[...]

X – propor normatização, sistematização e padronização de procedimentos de controle pelas unidades organizacionais do Tribunal (PERNAMBUCO, 2010). ((grifo meu))

A Corregedoria do Tribunal possui a responsabilidade de avaliar e acompanhar os procedimentos de controle.

Art. 6º

[...]

§2º **A atividade de avaliação e acompanhamento dos procedimentos de controle será exercida pela Corregedoria**, com ênfase no desempenho de atividades relacionadas aos procedimentos de controle processual, no tocante à verificação da sua correta tramitação e distribuição, no cumprimento de prazos legais e regulamentares e das diretrizes, metas e normas cabíveis à unidade, compartilhando com o NPC o resultado das análises pertinentes a atuação da Gerência de Controle Interno (PERNAMBUCO, 2010). (grifo meu)

A presidência do Tribunal deve aprovar o Plano de Anual de Auditoria Interna.

Art. 9.º

[...]

Parágrafo único. O Plano Anual de Auditoria Interna - PAAI deverá ser concluído o até o final do primeiro trimestre do exercício a que se refere e coincidir com o exercício financeiro, devendo ser aprovado pelo NPC e pela Presidência do TCE-PE (PERNAMBUCO, 2010).

E10 ao ser questionados sobre os processos de monitoramento da gestão do Tribunal, em especial no tocante ao controle das metas organizacionais, afirmou que a condução dos trabalhos é realizada pela Diretoria de Gestão e Governança por meio de reuniões periódicas para acompanhamento da presidência do Tribunal.

E10: O TCE/PE, mediante sua Diretoria de Gestão e Governança, monitora a execução do seu Planejamento Estratégico, utilizando-se de Reunião de Análise da Estratégia (RAE) e Reunião de Monitoramento e Análise com o Presidente (RM&A), bimestralmente (em meses alternados).

Nesse contexto, E10 afirmou que a gestão de riscos ocorre a partir do acompanhamento dos gerentes e que os programas de auditoria oferecem subsídios básicos para a melhoria da qualidade dos trabalhos.

E10: O que se faz, habitualmente, é o acompanhamento pelos respectivos gerentes imediatos que analisam e homologam o planejamento realizado pelas equipes de auditoria. [...] Existe um roteiro básico que por ora está sendo transformado em Programa de Auditoria, que visa a ofertar meios para melhoria da qualidade dos trabalhos[...].

Em que pese não tenha sido identificada regulamentação geral sobre a gestão de risco no Tribunal, a Portaria TCE PE n.º 436/2015 foi editada por seu presidente para estabelecer diretrizes para a gestão de riscos relacionados à segurança da informação. Segundo o art. 5.º da portaria a gestão de risco objetiva manter em níveis aceitáveis os riscos relacionados à segurança da informação.

Art. 5º A Gestão de Riscos de Segurança da Informação - GRSI tem o objetivo de manter os riscos em níveis aceitáveis (PERNAMBUCO, 2015a).

A Diretoria de Gestão e Governança, ligada diretamente à presidência do Tribunal, é a responsável coordenação do processo de gestão de risco de segurança da informação, possuindo, entre as suas atribuições, a responsabilidade pela elaboração sistemática de relatórios periódicos em que constem os resultados, proposições e medidas preventivas.

Art. 15. A DGG é responsável pela coordenação do processo de Gestão de Riscos de Segurança da Informação no TCE-PE, com as seguintes atribuições:
[...]

II - Elaboração sistemática de relatórios, em cujo conteúdo constará a análise quanto à aceitação dos resultados obtidos, e consequente proposição de ajustes e de medidas preventivas e proativas (PERNAMBUCO, 2017b).

Nesse contexto a análise da maturidade das práticas de Liderança relacionadas a Liderança Organizacional do TCE PE pode ser sintetizada conforme Quadro 112.

Quadro 112: Maturidade das práticas de liderança do TCE PE: Liderança Organizacional

Liderança	Liderança Organizacional L3	Práticas identificadas na análise	Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
Prática 1	Avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 2	Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 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.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 4	Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 5	Avaliar os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determinar que sejam adotadas providências.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Termos Relacionados	----	Total L3	5	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E10.

4.6.1.4 Sistemas de Governança – L4

Ao serem consultados a Lei Orgânica e o Regimento Interno do Tribunal não foram identificados regramentos específicos que tratem dos consórcios públicos. Todavia, com base no que preceitua o art. 19 da Lei orgânica, o TCE publicou a Resolução TCE PE N.º 34/2016 que trata sobre cadastramento, transferência de recursos e prestação de contas dos Consórcios Públicos instituídos pelos entes jurisdicionados ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Nesses termos, E10 afirmou que o TCE organiza as ações de controle e fiscalização em relação aos consórcios públicos por meio da Resolução 34 de 2016.

E10: Mediante Resolução TC n° 34, de 09 de novembro de 2016 (disponível no site do TCE/PE na internet) , o TCE/PE dispõe sobre cadastramento, transferência de recursos e prestação de contas dos Consórcios Públicos instituídos pelos entes jurisdicionados ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. [...] É utilizado um roteiro básico que por ora está sendo transformado em Programa de Auditoria, que visa a ofertar meios para melhoria da qualidade dos trabalhos de auditoria nos Consórcios Públicos.

Segundo a mesma resolução, o controle e fiscalização dos consórcios públicos estão vinculados ao processo de controle relacionado aos municípios, não possuindo uma estrutura específica, o que pode ser confirmado pela estrutura organizacional apresentada na Figura 30.

Art. 10. Para fins de distribuição de relatoria, no âmbito municipal, o exercício do controle externo sobre o consórcio público, nos termos do art. 9º, caput, será

de responsabilidade do relator do município pelo qual responde o Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio (PERNAMBUCO, 2016a).

Nesse sentido, E10 afirmou que o Tribunal realiza o processo de controle sobre os consórcios públicos e que ele se dá no contexto das contas de gestão dos municípios.

E10: As análises compreendem as Contas de Gestão dessas unidades selecionadas com base na matriz de risco. Além delas compõem o PAF as demais unidades jurisdicionadas cuja prestação de contas deva ser analisada em pelo menos um exercício, a cada mandato municipal (4 anos). Considerando os exercícios de 2008 a 2017, foram formalizados 19 (dezenove) processos de “prestação de contas anual” de consórcios, dos quais 08 (oito) foram julgados. Dentre os julgados: 02 (dois) tiveram as contas julgadas como “Regulares”; 05 (cinco) tiveram as contas julgadas como “Regulares com Ressalvas”, e; 01(um) teve as contas julgadas como “Irregulares”.

Em relação às decisões críticas que demandam que a segregação de funções estejam identificadas e as funções a elas relacionadas estejam estabelecidas, de modo que o poder para tais decisões não fique concentrado em uma única instância, foi possível perceber a distribuição de competências estabelecidas no Regimento Interno.

A título de exemplo, os art. 12 e 24 do Regimento interno, entre outros, autoriza delegações de funções não exclusivas.

Art. 12. Compete ao Conselheiro:

[...]

XIX – **delegar**, se não houver impedimento legal, competências que não lhe sejam exclusivas;

Art. 24. Compete ao Presidente:

[...]

VII – expedir atos de licença, férias, aposentadoria e outros afastamentos de Conselheiros, membros do Ministério Público de Contas, da Auditoria Geral e da Procuradoria Jurídica, **podendo haver delegação**;

[...]

X – praticar os atos de administração orçamentária, financeira e patrimonial necessários ao funcionamento do Tribunal, **podendo haver delegação**;

[...]

Parágrafo único. O Presidente **poderá delegar**:

I - ao Chefe do seu Gabinete a função de representá-lo e as atribuições previstas no inciso XXVII deste artigo;

II – ao Diretor Geral as atribuições previstas no inciso XXX deste artigo (PERNAMBUCO, 1996).

Especificamente sobre a organização e segregação de funções no Tribunal, o Regimento Interno do Tribunal dispõe que a estrutura organizacional do TCE PE apresenta 4 divisões: (i) órgãos de competência originária; (ii) Órgãos superiores; (iii) órgãos especiais; e (iv) órgãos auxiliares. Esses órgãos são subdivididos em diretorias, departamentos, gerências e núcleos, todos com atribuições regimentares estabelecidas pela Resolução TCE PE n.º 23 de 13 de dezembro de 2017.

Ao ser questionado sobre o balanceamento de poder na organização, E10 não abordou o tema em sua resposta.

Assim, a análise da maturidade das práticas de Liderança relacionadas a Sistemas de Governança do TCE PE pode ser sintetizada conforme Quadro 113.

Quadro 113: Maturidade das práticas de liderança do TCE PE: Sistema de Governança

Liderança	Sistema de Governança L4	Práticas identificadas na análise	Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
Prática 1	Estabelecer as instâncias internas de governança da organização.	Adota parcialmente	0,5	Intermediário
Prática 2	Garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 3	Estabelecer o sistema de governança da organização e divulgá-lo para as partes interessadas.	Adota em maior parte ou totalmente	0,5	Intermediário
Termos Relacionados	Balanceamento de poder e autoridade, Papéis e responsabilidades das instâncias de governança.	Total L4	2	Intermediário

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E10.

4.6.2 Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Estratégia

A definição de estratégias organizacionais possui o condão de otimizar os resultados além de permitir o alinhamento das expectativas dos stakeholders (BRASIL, 2014).

Assim, a análise do mecanismo estratégia buscou inferências a partir da análise do conteúdo apresentado, inclusive a partir da percepção do entrevistado E10 enviada por escrito.

Assim, em relação às práticas relativas aos mecanismos estratégia, as dimensões (i) Relacionamento com partes interessadas; (ii) estratégia organizacional e (iii) Alinhamento Transorganizacional, foram analisadas.

4.6.2.1 Relacionamento com Partes Interessadas – E1

A Lei Orgânica do Tribunal destaca que se encontra entre os órgãos superiores do Tribunal a Ouvidoria que possui o objetivo de receber sugestões de aprimoramento, críticas e reclamações sobre os serviços prestados pelo TCE.

Art. 100. O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco se estrutura em:

[...]

II – Órgãos Superiores – Corregedoria Geral, Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães e **Ouvidoria**; ((grifo meu))

[...]

Art. 111. O Tribunal de Contas manterá uma Ouvidoria com o objetivo de receber sugestões de aprimoramento, críticas e reclamações sobre os serviços prestados (PERNAMBUCO, 2004).

O Regimento Interno, atualizado pela Resolução TCE PE n.º 15/2010, bem como a Resolução TCE PE n.º 23/2017 que regulamenta as competências das unidades do TCE, estabelecem que a ouvidoria será responsável, entre outras, por

I – promover a co-participação da sociedade na missão de controlar a administração pública, garantindo uma maior transparência e visibilidade das ações do Tribunal;

II – receber, registrar, analisar e encaminhar aos segmentos competentes do Tribunal:

a) sugestões de aprimoramento, críticas e reclamações sobre os serviços prestados pelo Tribunal;

b) informações relevantes sobre atos de gestão praticados no âmbito da administração direta e indireta, bem como dos demais Poderes do Estado e dos Municípios, de forma a subsidiar os procedimentos de auditoria no exercício do controle externo, sem prejuízo da garantia constitucional de formulação de processo regular de denúncia junto ao Tribunal;

III – informar ao cidadão e às entidades interessadas sobre os resultados das demandas encaminhadas ao Tribunal, ressaltando as providências adotadas pelas unidades solucionadoras, permitindo o fortalecimento da imagem institucional, a aproximação do órgão com a sociedade e o exercício do controle social;

IV – encaminhar a outros Poderes, órgãos e entidades as demandas relacionadas às suas respectivas competências (PERNAMBUCO, 1996).

Segundo o portal da Ouvidoria na internet⁴⁰, ela é o órgão responsável por estabelecer a comunicação direta entre a sociedade e o Tribunal. Não especificando quais são as partes interessadas da informação produzida pelo TCE.

O relatório descritivo e analítico de atividades da Ouvidoria dos anos de 2016 – 2017⁴¹ aponta que, no período compreendido entre 1º de janeiro de 2016 e 30 de novembro de 2017, foram registradas 5.056 demandas, sendo 1.968 demandas entre 1º de janeiro e 31 de dezembro de 2016, e 3.088 demandas no interstício de 1º de janeiro e 30 de novembro de 2017.

Segundo o mesmo relatório, o TCE utilizou o Sistema de Ouvidoria (SISOUV); e-mail institucional; Assistente virtual; aplicativo TCE – PE cidadão; telefone da ouvidoria; disque ouvidoria (0800), cartas ou mesmo visitas pessoais como canais para viabilizar a participação social.

No tocante ao acesso à informação, o TCE publicou a Resolução TCE PE n.º 7/2012 em que determina, em seu art. 4.º, que o acesso à informação será realizado mediante formulário específico dirigido à Ouvidoria do Tribunal.

Art. 4º O pedido de acesso à informação, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado (TCE-PE), será feito mediante formulário de Pedido de Acesso à

⁴⁰ <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/ouvidoria>, acesso em 28.01.2019.

⁴¹ <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/relatorios>, acesso em 28.01.2019.

Informação e será dirigido à Ouvidoria do Tribunal, que deverá instruir e processar o pedido até o seu arquivamento definitivo (PERNAMBUCO, 2012a).

Em termos de participação das partes interessadas, em que pese não tenham sido encontradas diretrizes que definam a participação e priorização entre delas ou mesmo a identificação de quem são elas.

Todavia, vale destacar que o Relatório de Desempenho Anual – 2017 do TCE apresentou o programas de capacitação “TCendo Cidadania” em que os cidadãos foram envolvidos (PERMAMBUCO, 2018).

Em seu portal na internet, a Escola de Contas veiculou notícia em que informou sobre as capacitações realizadas em 2018. Por ela, pode relacionas cursos que foram oferecidos aos jurisdicionados, como por exemplo, Licenciamento e Projetos de Aterros Sanitários; Gestão de Fundo de Previdência Municipal e Transparência Pública Municipal⁴².

No entanto, não foram identificadas diretrizes estabelecidas pelo Tribunal no tocante ao relacionamentos com a mídia ou imprensa escrita.

A Diretoria de Comunicação está diretamente vinculada ao Gabinete da Presidência do Tribunal sendo responsável pelas ações de comunicação interna e externa e pela política de comunicação institucional do TCE.

Entre as atribuições cabíveis à Diretoria de comunicação, conforme art. 141 da Resolução TCE PE n.º 23/2017, estão:

- I – coordenar e planejar ações de comunicação interna e externa do Tribunal de Contas;
- II – definir com a Presidência políticas e diretrizes da comunicação institucional do Tribunal de Contas;
- III – administrar a política de comunicação institucional do Tribunal de Contas com o objetivo de divulgar a atuação do Órgão e aproximá-lo da sociedade;
- [...]
- V – prestar assessoramento à Presidência, aos Gabinetes de Conselheiros e demais unidades organizacionais da estrutura do Tribunal de Contas, no que se refere ao relacionamento destes com a mídia (PERNAMBUCO, 2017b).

Com a finalidade de estabelecer a política de comunicação social do TCE, o Presidente do Tribunal publicou a Portaria TCE PE n.º 266/2015. Segundo o art. 1.º a

⁴² https://escola.tce.pe.gov.br/escola/index.php?option=com_k2&view=item&id=718:escola-de-contas-amplia-numero-de-capacitacoes-em-2018&Itemid=501, acesso em 28.01.2019.

finalidade da Portaria está em estabelecer políticas de relacionamento com a imprensa e a sociedade.

Art 1º. A Política de Comunicação tem por finalidade propor, coordenar, implementar e acompanhar diretrizes e ações relativas à comunicação social e ao relacionamento do TCE-PE com a imprensa e com a sociedade, bem como assegurar, no âmbito da sua área de atuação, o apoio especializado ao funcionamento da Diretoria de Comunicação e do Tribunal (PERNAMBUCO, 2015).

Segundo E10, o Tribunal tem envolvido as partes interessadas internas, mas não mencionou o envolvimento de partes externas. Dessa forma, há a necessidade de o Tribunal identificar todas as partes interessadas nos produtos do Tribunal, além de viabilizar a sua participação.

E10: Sim, as principais áreas internas envolvidas participam das reuniões de monitoramento (RAE e RM&A). Além da realização de 01 (um) Encontro Anual com a participação de todos os servidores da Casa, nos quais são mostrados os resultados alcançados no exercício [...].

Assim, a análise da maturidade das práticas de Estratégia pertinentes ao Relacionamento com as Partes Relacionadas do TCE PE pode ser sintetizada conforme Quadro 114.

Quadro 114: Maturidade das práticas de Estratégia do TCE PE: Relacionamento com Partes Interessadas

Estratégia	Relacionamento com Partes Interessadas		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	EI	Práticas identificadas na análise		
Prática 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.	Adota parcialmente	0,5	Intermediário
Prática 2	Promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização.	Não adota	0	Inicial - inexpressivo
Prática 3	Estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com auditores.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 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.	Não adota	0	Inicial - inexpressivo
Termos Relacionados	Partes interessadas (stakeholders), Efetividade, Equilíbrio, Relacionamento.	Total EI	1,5	Inicial - Iniciando

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E10.

4.6.2.2 Estratégia Organizacional – E2

Segundo a Resolução TCE PE n.º 23/2017, conforme organograma organizacional, Figura 25, a Diretoria de Gestão e Governança está entre os órgãos auxiliares do Tribunal.

Essa Resolução, em seu art. 128, estabelece que cabe à diretoria de Gestão e Governança definir com a Presidência do Tribunal as políticas e diretrizes dos planos estratégico e de gestão do Tribunal.

A Resolução TCE PE N.º 12/2014 dispôs sobre o sistema de governança e gestão estratégica do Tribunal que visa facilitar a análise do ambiente, a formulação, a execução, o monitoramento, a análise, o controle e revisão da estratégia, assim com a avaliação dos resultados (PERNAMBUCO, 2014).

A definição do modelo de gestão estratégica envolve o conjunto de unidades administrativas do Tribunal com os quais são realizadas reuniões de análise estratégica (RAE), Reuniões de Monitoramento e Análise ((RM&A) e Reuniões de Acompanhamento do Desempenho. É utilizada a ferramenta *Channel* com suporte a todo o processo de planejamento, execução, monitoramento, análise, controle e revisão da estratégia, assim como da avaliação dos resultados.

Segundo o art. 8.º dessa Resolução, o Plano Estratégico do Tribunal possui a duração de 6 (seis) anos e deve ser amplamente divulgado durante toda a sua vigência, o qual será monitorado, analisado e controlado por meio das reuniões periódicas.

O mapa estratégico do TCE PE, Figura 31, apresenta a Missão do órgão como a de “Fiscalizar e orientar a administração pública em benefício da sociedade.” e como Visão de Futuro, “Ser reconhecido como instituição efetiva na melhoria da administração pública, contribuindo para a transparência, o exercício do controle social e a prevenção e combate à corrupção”.

São apresentados os valores abaixo que norteiam a identidade institucional:

- Ética;
- Transparência;
- Comprometimento;
- Efetividade;
- Coerência; e
- Imparcialidade (PERNAMBUCO, 2014).

Os objetivos estratégicos do TCM foram apresentados no próprio mapa correspondente (Figura 31) e são agrupados sob as seguintes perspectivas, a saber: (i) Resultados para a sociedade; (ii) Processos internos; e (iii) Pessoas e Inovação. Os objetivos estratégicos apresentam indicadores, metas e iniciativas para a mensuração de desempenho.

A título de exemplo, o primeiro objetivo estratégico “Contribuir para o Aperfeiçoamento da Gestão e da Governança Pública” apresenta como ação Promover a adoção da nova contabilidade pública pelos órgãos jurisdicionados, tendo como indicador o número de servidores de órgãos jurisdicionados capacitados.

Ao ser questionado sobre a gestão estratégica do Tribunal, E10 destacou que o planejamento estratégico objetiva melhorar a qualidade das auditorias buscando e que não apresenta ações específicas voltadas para os consórcios públicos.

E10: O Planejamento Estratégico do TCE/PE não destaca ações específicas voltadas para a fiscalização de consórcios públicos. As ações e metas são traçadas de maneira que se atenda à melhoria da qualidade das auditorias, com a celeridade devida, buscando a realização de trabalhos com a profundidade possível, dentro de um período que não provoque elevação do estoque de processos, tampouco o envelhecimento dos mesmos.

No mesmo sentido, ao serem questionados sobre o processo de monitoramento e avaliação do planejamento estratégico, E10 informou que existe um processo estabelecido com reuniões periódicas de monitoramento e análise dos projetos e metas estratégicos do Tribunal.

E10: O TCE/PE, mediante sua Diretoria de Gestão e Governança, monitora a execução do seu Planejamento Estratégico, utilizando-se de Reunião de Análise da Estratégia (RAE) e Reunião de Monitoramento e Análise com o Presidente (RM&A), bimestralmente (em meses alternados). Além dessas reuniões mencionadas, são realizadas reuniões bimestrais pela Diretoria de Gestão e Governança com todas as áreas específicas da Casa, de forma a acompanhar o alcance das metas, avanços dos projetos e contribuições para a estratégia do TCE/PE.

Quando questionado sobre a transparência dada aos resultados da implementação do planejamento estratégico, E10 não abordou o assunto em sua resposta escrita enviada.

Assim, a análise da maturidade das práticas de Estratégia pertinentes à estratégia organizacional do TCE PE pode ser sintetizada conforme Quadro 115.

Quadro 115: Maturidade das práticas de Estratégia do TCE PE: Estratégia Organizacional

Estratégia	Estratégia Organizacional E2	Práticas identificadas na análise	Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
Prática 1	Estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 2	Estabelecer a estratégia da organização.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 3	Monitorar e avaliar a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Termos Relacionados	Propósito da organização, Missão, Visão de futuro, Objetivos estratégicos, Planejamento, Gestão estratégica, Política, Avaliação.	Total E2	3	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E10.

4.6.2.3 Alinhamento Transorganizacional – E3

O TCE PE apresentou em seu relatório de desempenho referente ao ano de 2017 a realização de parcerias e convênios. No entanto, o próprio relatório destaca que as parcerias não foram aferidas por indicadores (PERNAMBUCO, 2018).

O mesmo documento informa que 5 ações transorganizacionais foram realizadas entre o TCE PE e o Ministério Público de Contas, o Ministério Público do Estado, a Polícia Federal, o Poder Judiciário e o Tribunal Superior Eleitoral. No entanto, não foram definidas instâncias de governança, bem como regulamentos das políticas dessa natureza (PERNAMBUCO, 2018).

Em que pese sejam identificadas algumas organizações atuando conjuntamente, não foram identificadas as organizações que, potencialmente, podem alinhar a atuação.

O documento ainda relaciona que foram realizados convênios com OAB, Poder Executivo Estadual, Poder Judiciário, ATRICON e Tribunal Superior Eleitoral. Porém não são informadas as suas especificidades.

O Quadro 116 apresenta alguns exemplos de ações transorganizacionais realizadas pelo TCE PE.

Quadro 116: Ações transorganizacionais realizadas pelo TCE PE

Entidade	Operação	Objetivo
Não especificado	Comunheiro I	Identificar esquemas de fraude em licitações em diversos municípios.
Não especificado	Comunheiro II	Identificar empresas de fachada, fraudes em licitações, superdimensionamento e superfaturamento de contratos e uso de notas fiscais frias.
Não especificado	Fraus	Identificação de fraudes de licitações, crimes de falsidade ideológica, peculato, corrupção, associação criminosa e lavagem de dinheiro.
Não especificado	Tupinambá	Identificação de fraudes em licitações, processos de aquisição e contratação realizados pela prefeitura.
Não especificado	Cosa Nostra	Identificação de fraude nas cotações de preços das dispensas de licitação, indícios de tráfico de influência, direcionamento e favorecimento de empresas e despesas indevidas e passíveis de restituição ao erário.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações disponibilizadas no Relatório de Desempenho TCE PE - 2017

Assim, a análise da maturidade das práticas de Estratégia pertinentes ao Alinhamento Transorganizacional do TCE PE pode ser sintetizada conforme Quadro 117.

Quadro 117: Maturidade das práticas de Estratégia do TCE PE: Alinhamento Transorganizacional

Estratégia	Alinhamento Transorganizacional		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	E3	Práticas identificadas na análise		
Prática 1	Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas.	Adota em menor parte	0,15	Inicial - iniciando
Termos Relacionados	Política pública, Coordenação nas políticas.	Total E3	0,15	Inicial - iniciando

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E10.

4.6.3 Análise das práticas percebidas de governança relativas aos mecanismos de Controle

4.6.3.1 Gestão de Risco e Controle Interno – C1 e Auditoria Interna – C2

A Resolução TCE PE n.º 17/2010 regulamentou a coordenação e o funcionamento do sistema de controle interno no âmbito do Tribunal de Contas.

Essa Resolução define em seu art. 2.º que o Sistema de Controle Interno é

conjunto coordenado de métodos e práticas operacionais empregadas por todas as unidades, de forma a enfrentar os riscos da organização e fornecer razoável segurança de que os objetivos e metas da instituição serão atingidos, observando-se os princípios da legalidade, legitimidade, eficácia, eficiência e economicidade (PERNAMBUCO, 2010).

No mesmo documento, o art. 4.º estabelece que todas as unidades que integram o sistema de controle interno do Tribunal devem utilizar dos controles internos como ferramenta de trabalho, cuja responsabilidade está a cargo da gerência de controle interno (PERNAMBUCO, 2010).

Destaca-se que outras unidades do Tribunal possuem atribuições na gestão do sistema, como por exemplo, a Corregedoria que exercera a avaliação e o acompanhamento do sistema de controle. Todavia, esta Resolução não estabelece sistema de gestão de risco.

O Presidente do Tribunal editou a Portaria TCE n.º 436/2015, cujo objetivo é estabelecer diretrizes para a gestão de risco relacionados à segurança da informação.

Segundo a Portaria 436, art. 4.º, a Gestão de Riscos de Segurança da Informação é

conjunto de processos que permite identificar e implementar as medidas de proteção necessárias para minimizar os riscos a que estão sujeitos os seus ativos de informação e equilibrá-los com os custos operacionais e financeiros envolvidos.

Em que pese a norma avance no processo de gestão de risco na organização, ela trata apenas dos riscos relacionados à segurança da informação, não estabelecendo uma política global e sistematizada para a organização.

Nesse sentido, sobre a gestão de risco, E10 afirmou que a gestão de risco está relacionada aos controles hierárquicos estabelecidos pelos superiores imediatos que objetivam melhorar a qualidade dos trabalhos realizados pelo Tribunal.

E10: O que se faz, habitualmente, é o acompanhamento pelos respectivos gerentes imediatos que analisam e homologam o planejamento realizado pelas equipes de auditoria. [...] Existe um roteiro básico que por ora está sendo transformado em Programa de Auditoria, que visa a ofertar meios para melhoria da qualidade dos trabalhos de auditoria nos Consórcios Públicos. [...] Todas as atividades de auditoria são avaliadas pelo Gerente imediato, conforme regras previstas em acordo de trabalho.

Assim, a análise da maturidade das práticas de Controle pertinentes à gestão de riscos e controle interno do TCE PE pode ser sintetizada conforme Quadro 118.

Quadro 118: Maturidade das práticas de controle do TCE PE: Gestão de Risco e Controle Interno

Controle	Gestão de Risco e Controle Interno		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
		Práticas identificadas na análise		
	CI			
Prática 1	Estabelecer sistema de gestão de riscos e controle interno.	Adota parcialmente	0,5	Intermediário
Prática 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.	Adota parcialmente	0,5	Intermediário
Termos Relacionados	Risco, Controle interno, Evento.	Total CI	1	Intermediário

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E10.

Segundo a Resolução TCE PE n.º 23/2017 a Diretoria de Gestão e Governança integra a presidência do Tribunal. Cabe a essa diretoria, conforme o art. 126, a responsabilidade pelo processo de controle interno

Art. 126. A Diretoria de Gestão e Governança (DGG) é responsável pela gestão dos processos de planejamento, **controle interno**, desenvolvimento organizacional, gerenciamento de projetos, gestão de processos, gestão de riscos, gestão do conhecimento, segurança da informação e governança para uma efetiva gestão por resultados no Tribunal de Contas (PERNAMBUCO, 2017b). (grifo meu)

A Diretoria de Gestão e Governança é composta por duas gerências, sendo uma voltada especificamente às atividades de controle interno, a Gerência de Controle Interno e Processos que possui entra as suas competências, além de supervisionar o sistema de controle interno, realizar as auditorias internas no TCE.

Art. 137. Cabe à Gerência de Controle interno e de Processos:

[...]

XVIII – realizar auditorias internas, inclusive de avaliação do controle interno e da política de gerenciamento de riscos (PERNAMBUCO, 2017b).

Segundo a Resolução TCE n.º 17/2010, que regulamenta o sistema de controle interno do TCE, a Gerência de Controle Interno possui independência e autonomia para a realização de suas atividades regulamentares.

Art. 10. O Gerente de Controle Interno e suas equipes técnicas terão, no exercício de suas atribuições legais, as seguintes garantias:

I – independência profissional para o desempenho das atividades;

II – acesso livre a locais, pessoas, documentos, informações e banco de dados, sempre que necessária à obtenção de elementos indispensáveis ao exercício das auditorias internas, mediante prévio conhecimento do responsável pela unidade organizacional auditada;

III – autonomia para o planejamento, organização, execução e apresentação dos trabalhos de auditoria, assumindo total responsabilidade pelos relatórios, informações e recomendações apresentados à Administração e aos órgãos de controle e fiscalização externos;

IV – competência para requisitar aos responsáveis pelas unidades organizacionais:

a) documentos e informações necessárias, inclusive fixando prazo para atendimento;

b) espaço físico e demais condições indispensáveis ao exercício da função.

Parágrafo único. Em caso de descumprimento das disposições contidas neste artigo, por parte da unidade organizacional do Tribunal de Contas, o Gerente de Controle Interno comunicará o fato ao Chefe do NPC para as medidas cabíveis (PERNAMBUCO, 2010).

A Gerencia de Controle Interno deverá produzir relatórios, comunicados ou orientações que objetivem promover ações corretivas.

Art. 12. Os trabalhos realizados pela Gerência de Controle Interno em decorrência do exercício de suas atribuições serão apresentados ao gestor responsável mediante:

I - Relatório de Controle Interno – contendo os fatos constatados e os documentos comprobatórios, bem como o opinativo sobre falhas, deficiências, áreas que mereçam atenção especial e outras questões relevantes, devendo conter, no mínimo:

a) identificação da área e do gestor responsável;

b) escopo e metodologia do trabalho;

c) pontos de controle identificados;

d) recomendações e ações corretivas.

II - Reunião de validação: previamente agendada com o gestor da unidade organizacional, com o objetivo de discutir ações corretivas e respectivos prazos para implementação, consideradas as manifestações do gestor;

III - Comunicado:

a) de Orientação, para apoio às atividades das unidades organizacionais do Tribunal;

b) de Recomendação, em decorrência do resultado de trabalhos específicos, objetivando corrigir e/ou eliminar impropriedades constatadas (PERNAMBUCO, 2010).

Assim, e utilizando a mesma análise realizada, ao se avaliar a maturidade da Auditoria Interna do TCE PE, pelo Quadro 119, sintetiza-se o estágio de maturidade percebido.

Quadro 119: Maturidade das práticas de controle do TCE PE: Auditoria Interna

Controle	Auditoria Interna C2	Práticas identificadas na análise	Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
Prática 1	Estabelecer a função de auditoria interna.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 2	Prover condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente.	Adota parcialmente	0,5	Intermediário
Prática 3	Assegurar que a auditoria interna adicione valor à organização.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Termos Relacionados	Estatuto de auditoria interna, Proficiente, Zelo profissional devido.	Total C2	2,5	Aprimorado

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E10.

4.6.3.3 Accountability e Transparência – C3

O TCE PE possui dois acessos para transparência de informações sobre as atividades do Tribunal. O primeiro tratar das questões administrativas com licitações, contratos e pagamentos; Orçamento e sua execução; prestação de contas e relatórios de desempenho e gestão, gestão de pessoas e bens do Tribunal. O segundo, chamado “Tome Conta”, apresenta informações contábeis-financeiras sobre fornecedores, servidores, estado e municípios.

O TCE publica relatório anual das suas atividades em que são demonstrados os resultados obtidos pela gestão do Tribunal, além do Relatório de Gestão Fiscal, por determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No portal “Tome Conta” são disponibilizadas informações sobre a execução orçamentário-financeira das receitas e despesas do Tribunal, em especial a respeito das despesas realizadas.

Assim, em que pese sejam identificadas as exigências normativas, não foram localizadas as diretrizes para abertura de dados. Não foi possível verificar o catálogo das informações disponíveis às partes interessadas.

Quando questionados sobre informações disponibilizadas em portal da gestão do TCE PE, E10 afirmou que o Tribunal publicou diretrizes para disponibilização de informações aos jurisdicionados, inclusive sobre os consórcios públicos, entretanto não informou sobre as diretrizes que contemplam o próprio Tribunal.

E10: Alguns dispositivos que integram a Resolução TC nº 33, de 06 de junho de 2018, que dispõe sobre a Transparência Pública a ser observada pelas Unidades Jurisdicionadas do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e sobre o Índice de Transparência dos Municípios de Pernambuco – ITMPE, merecem destaque, tais como:

Art. 3º A Unidade Jurisdicionada deverá possuir sítio oficial na Internet com domínio do tipo governamental (gov.br, leg.br, jus.br, mp.br, etc.), quando cabível, em cuja página inicial, em local de fácil percepção, haverá hiperlink ou item de menu, conforme o caso, direcionando para seção específica, doravante denominada Portal de Transparência.

De acordo com a Resolução TC nº 34, de 09 de novembro de 2016 (disponível no site do TCE/PE na internet), há alguns trechos que merecem especial destaque: tais como, o arts. 18:

Art. 18. Os consórcios públicos deverão obedecer ao princípio da publicidade, tornando públicas as decisões, as quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, que digam respeito a terceiros, e as de natureza orçamentária, financeira ou contratual, e também as que digam respeito à admissão de pessoal, bem como permitindo que qualquer cidadão tenha acesso a suas reuniões e aos documentos que produzir, salvo, nos termos da lei, os considerados sigilosos por prévia e motivada decisão.

Destaca-se que o TCE não apresenta portal específico para abertura de dados, porém alguns dados sobre a gestão orçamentária-financeira do Estado e seus órgãos, e dos Municípios podem ser acessados e salvos no computador na extensão Excel®.

O TCE publica Relatório Anual de Desempenho a fim de apresentar os resultados da gestão à assembleia legislativa em que são apresentados os produtos oferecidos pelo Tribunal à sociedade, bem como as ações e processos internos realizados (PERNAMBUCO, 2018).

A Resolução TCE PE n.º 23/2017 em seu art. 26, ao organizar a corregedoria do Tribunal, estabelece que ela é responsável pelo controle disciplinar, pelas atividades de orientação técnica e correição nas unidades organizacionais e nos procedimentos do Tribunal de Contas (PERNAMBUCO, 2017b).

A mesma Resolução instituiu a Ouvidoria do Tribunal, porém não foram estabelecidas as diretrizes para monitoramento e avaliação da imagem da organização. O relatório de desempenho de 2017 do TCE demonstra a execução do objetivo estratégico “fortalecer a imagem Institucional”. No entanto o relatório afirma que “o desempenho desse objetivo ainda não está sendo aferido, pois ainda não foram definidas metas para esses indicadores”.

Nesse contexto, ao ser questionado sobre como o TCE apura os desvios na realização de suas atividades, E10 falou que o Tribunal da publicidade dos resultados das auditorias por meio do Diário Oficial Eletrônico (DOE).

E10: O resultado de todas as suas auditorias são publicados no Diário Oficial Eletrônico (DOE). E, tanto o DOE quanto a fase em que os processos se encontram os processos, podem ser consultados pelos cidadãos, por intermédio da página do TCE/PE na internet.

Assim, a análise da maturidade das práticas de Controle pertinentes à accountability e transparência do TCE PE pode ser sintetizada conforme Quadro 120.

Quadro 120: Maturidade das práticas de controle do TCE PE: Accountability e Transparência

Controle	Accountability e Transparência		Valor Atribuído	Estágio de Maturidade
	C3	Práticas identificadas na análise		
Prática 1	Dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.	Adota parcialmente	0,5	Intermediário
Prática 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.	Adota em maior parte ou totalmente	1	Aprimorado
Prática 3	Avaliar a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos.	Adota em menor parte	0,15	Inicial - iniciando
Prática 4	Garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.	Adota parcialmente	0,5	Intermediário
Termos Relacionados	Accountability, Transparência.	Total C3	2,15	Intermediário

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E10.

4.6.4 Resultado das práticas percebidas de governança do TCE PE

O Quadro 121 apresenta a compilação dos resultados da análise de conteúdo do TCE PE quanto à maturidade do mecanismo Liderança, bem como o intervalo e o estágio em que se encontra o Tribunal.

O resultado apresentado indica que o TCE PE se encontra no estágio aprimorado, situando-se no intervalo de oitenta e três por cento de implementação das práticas de governança pública recomendada pelo RBGP – TCU.

Quadro 121: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Liderança – TCE PE

Liderança	Pessoas e Competências		Princípios e Comportamentos		Liderança Organizacional	Sistema de Governança	Total
	L1	L2	L3	L4			
Prática 1	0,5	1	1	0,5	-----		
Prática 2	0,5	1	1	1	-----		
Prática 3	1	1	1	0,5	-----		
Prática 4	0,5	-----	1	-----	-----		
Prática 5	-----	-----	1	-----	-----		
Resultado	2,5	3	5	2	12,5		
Intervalo	63%	100%	100%	67%	83%		
Estágio	Intermediário	Aprimorado	Aprimorado	Intermediário	Aprimorado		

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E10.

No mesmo sentido, o Quadro 122 demonstra o resultado da análise de conteúdo do TCE PE quanto à maturidade do mecanismo Estratégia, assim como, o estágio em que se encontra o TCE nesse segmento das práticas de governança pública.

Os valores apurados indicam que em relação à estratégia, o TCE se encontra no estágio intermediário, encontrando-se no intervalo de cinquenta e oito por cento de aderência às práticas de governança.

Quadro 122: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Estratégia – TCE PE

Estratégia	Relacionamento com Partes Interessadas	Estratégia Organizacional	Alinhamento Transorganizacional	Total
	E1	E2	E3	
Prática 1	0,5	1	0,15	----
Prática 2	0	1	----	----
Prática 3	1	1	----	----
Prática 4	0	----	----	----
Resultado	1,5	3	0,15	4,65
Intervalo	38%	100%	15%	58%
Estágio	Inicial - Iniciando	Aprimorado	Inicial - iniciando	Intermediário

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E10.

Por fim, os resultados da análise de maturidade do mecanismo controle, Quadro 123, indicam que o Tribunal se encontra no estágio intermediário em relação ao mecanismo Controle, situando-se no intervalo de cinquenta e sete por cento.

Quadro 123: Compilação dos resultados de análise da maturidade do mecanismo Controle – TCE PE

Controle	Gestão de Risco e Controle Interno	Auditoria Interna	Accountability e Transparencia	Total
	C1	C2	C3	
Prática 1	0,5	1	0,5	----
Prática 2	0,5	0,5	1	----
Prática 3	----	1	0,15	----
Prática 4	----	----	0,5	----
Resultado	1	2,5	2,15	5,65
Intervalo	50%	83%	54%	57%
Estágio	Intermediário	Aprimorado	Intermediário	Intermediário

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E10.

Ao se avaliar a maturidade organizacional do TCE PE quanto à governança pública à luz do RBGP-TCU, o Quadro 124 apresenta que o Tribunal se encontra no estágio intermediário, situando-se no intervalo de sessenta e nove por cento das práticas recomendadas pelo TCU.

Quadro 124: Maturidade da Governança Organizacional – TCE PE

Maturidade	Liderança	Estratégia	Controle	Total TCM BA
	L	E	C	
Resultado	12,5	4,65	5,65	22,8
Intervalo	83%	58%	57%	69%
Estágio	Aprimorado	Intermediário	Intermediário	Intermediário

Fonte: Adaptado a partir da análise do conteúdo coletado e das respostas de E10.

4.7 Análise comparativa entre as maturidades dos Tribunais de Contas

Os Tribunais de Contas do Estado de São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande Sul foram identificados como os Tribunais responsáveis pela jurisdição dos municípios classificados entre os 20 maiores resultados do IFGF's.

Por outro lado, os Tribunais de Contas do Estado da Paraíba, dos Municípios da Bahia e do Estado de Pernambuco são responsáveis pelos municípios jurisdicionados classificados entre os 20 menores resultados do IFGF's.

Assim, comparou-se o resultado **médio** da avaliação de percepção de maturidade dos Tribunais de contas relacionados aos municípios classificados entre 20 maiores aos Tribunais relacionados aos municípios classificados entre os 20 menores. Pelos Quadros 125 a 128, a seguir, é possível perceber que os primeiros apresentaram, na média, para os mecanismos de governança: Maturidade, Estratégia, Controle e Global, resultados superiores aos dos Tribunais vinculados aos municípios classificados entre os 20 menores resultados do IFGF.

Quadro 125: Comparação de Resultado da Avaliação de Maturidade em Governança Pública: Liderança

Liderança	Pessoas e Competências		Princípios e Comportamentos	Liderança Organizacional	Sistema de Governança	Total
	L1	L2	L3	L4		
TCE SP	54%	27%	66%	100%	62%	
TCE SC	75%	100%	100%	100%	93%	
TCE RS	75%	100%	100%	83%	90%	
Média - Maiores IFGF's	68%	76%	89%	94%	82%	
TCE PB	38%	50%	73%	67%	58%	
TCM BA	38%	67%	63%	67%	58%	
TCE PE	63%	100%	100%	67%	83%	
Média - Menores IFGF's	46%	72%	79%	67%	66%	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 126: Comparação de Resultado da Avaliação de Maturidade em Governança Pública: Estratégia

Estratégia	Relacionamento com Partes Interessadas	Estratégia Organizacional	Alinhamento Transorganizacional	Total
	E1	E2	E3	
TCE SP	75%	100%	100%	88%
TCE SC	100%	100%	100%	100%
TCE RS	88%	100%	100%	94%
Média - Maiores IFGF's	88%	100%	100%	94%
TCE PB	63%	67%	50%	63%
TCM BA	16%	15%	50%	20%
TCE PE	38%	100%	15%	58%
Média - Menores IFGF's	39%	61%	38%	47%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 127: Comparação de Resultado da Avaliação de Maturidade em Governança Pública: Controle

Controle	Gestão de Risco e Controle Interno	Auditoria Interna	Accountability e Transparencia	Total
	C1	C2	C3	
TCE SP	15%	0%	75%	33%
TCE SC	100%	100%	75%	80%
TCE RS	100%	100%	75%	80%
Média - Maiores IFGF's	72%	67%	75%	64%
TCE PB	15%	15%	88%	43%
TCM BA	15%	100%	54%	55%
TCE PE	50%	83%	54%	57%
Média - Menores IFGF's	27%	66%	65%	51%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 128: Comparação de Resultado da Avaliação de Maturidade em Governança Pública: Global

Maturidade	Liderança	Estratégia	Controle	Total
	L	E	C	
TCE SP	62%	88%	33%	49%
TCE SC	93%	100%	80%	91%
TCE RS	90%	94%	80%	88%
Média - Maiores IFGF's	82%	94%	64%	76%
TCE PB	58%	63%	43%	54%
TCM BA	58%	20%	55%	48%
TCE PE	83%	58%	57%	69%
Média - Menores IFGF's	66%	47%	51%	57%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Pelos Gráficos 16 a 19, é possível perceber a existência de tendência de que os Tribunais de Contas vinculados aos municípios classificados entre os 20 melhores resultados se situem em um patamar superior em todos os mecanismos de governança pública quando comparados aos Tribunais de Contas associados aos municípios classificados entre os 20 menores IFGF's.

O maior hiato apresentado entre os resultados do Mecanismo Liderança foi encontrado no Componente **Sistema de Governança**, uma vez que foi analisado as estruturas internas de governança sobre os CPI.

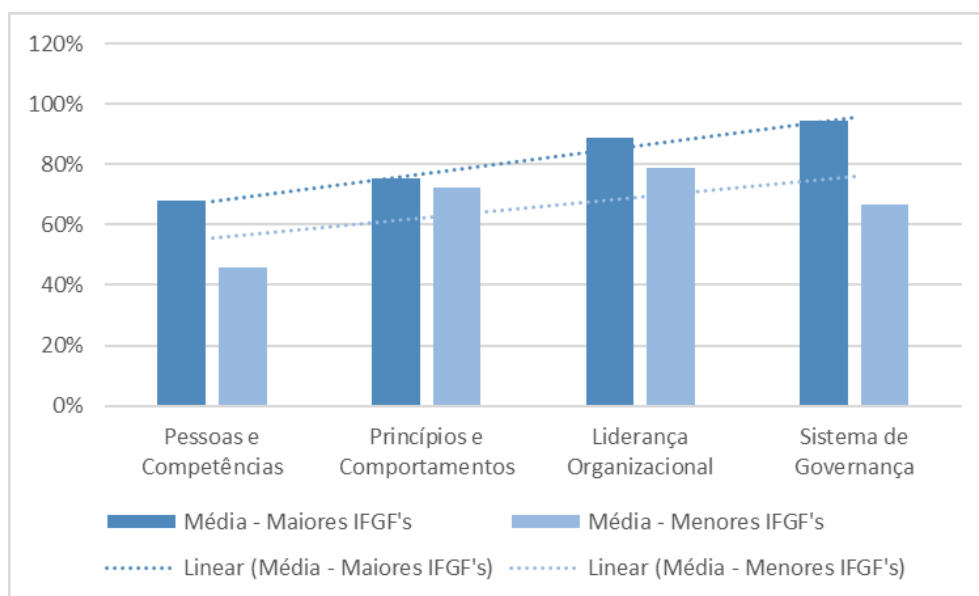
Em relação ao mecanismo Estratégia a maior amplitude nos resultados foi encontrada no componente alinhamento transorganizacional que possui relação direta da atuação conjunta do Tribunal com outras entidades e entes públicos e privados.

No mesmo sentido, quanto ao mecanismo Controle, a maior disparidade foi identificada na Gestão de Risco e Controle Interno, sendo esse ainda um grande desafio para os Tribunais de Contas.

Por fim, quando comparado os três componentes que compõem a Governança Pública sob a ótica do TCU, o que apresentou maior distanciamento foi o Mecanismo Estratégia, enquanto os demais apresentaram graus similares de distanciamento.

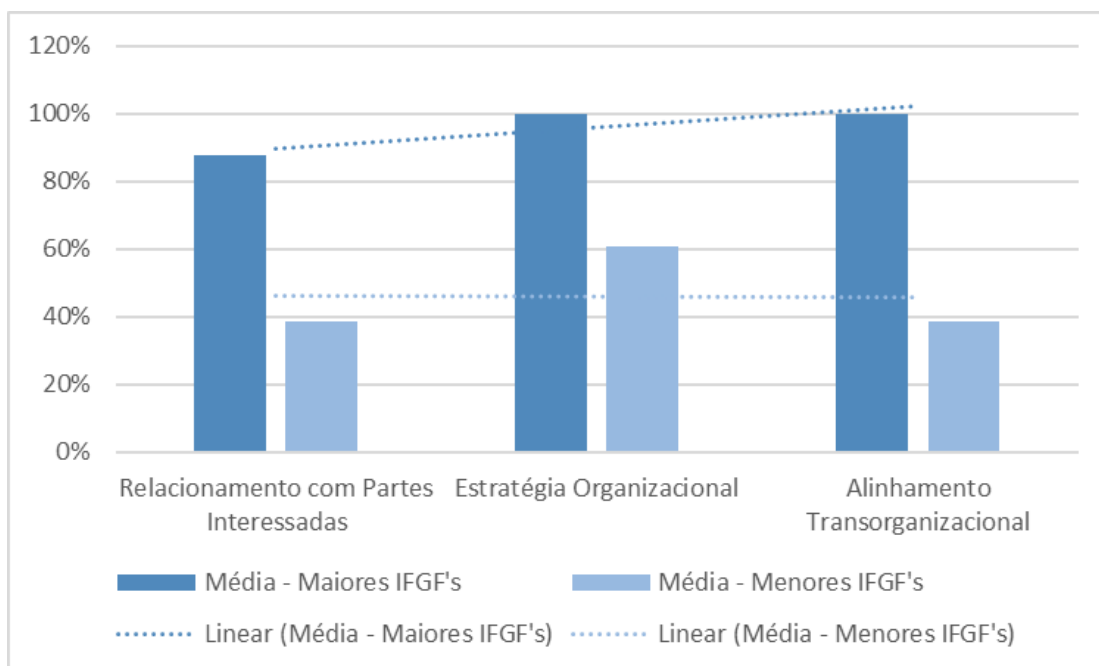
Globalmente a diferença de maturidade entre as duas amostras, maiores e menores IFGFs, foi de , aproximadamente, 20 pontos percentuais em relação ao grau de aderência às normas estabelecidas pelo RBGP/TCU.

Gráfico 16: Comparação de Resultado da Avaliação de Maturidade em Governança Pública: Liderança



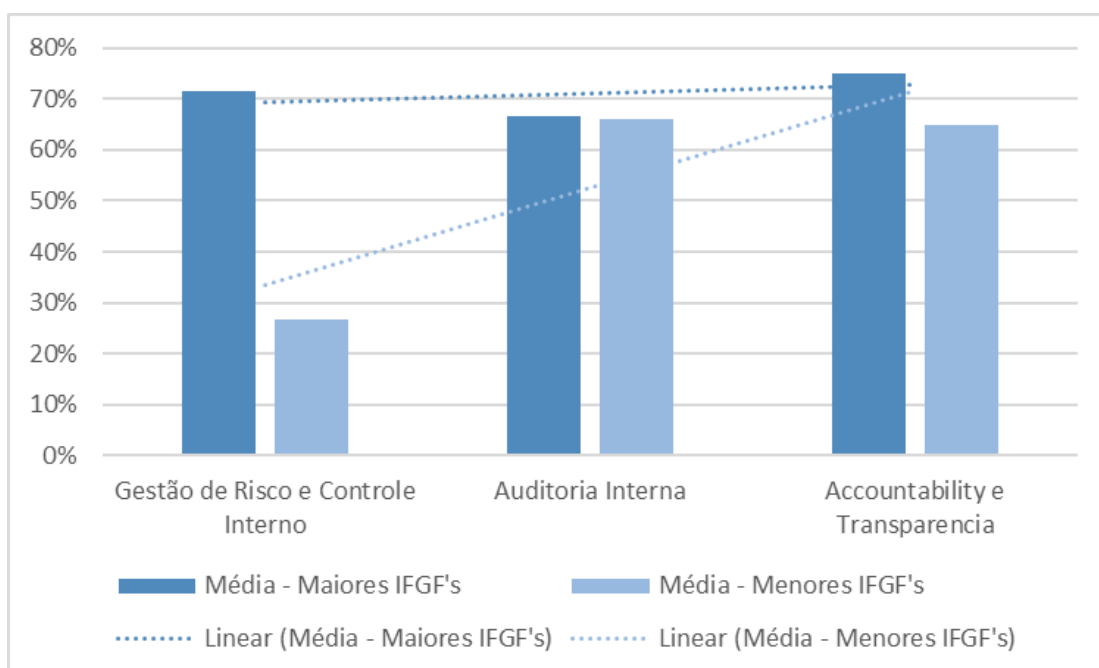
Fonte: Elaborado pelo autor.

Gráfico 17: Comparação de Resultado da Avaliação de Maturidade em Governança Pública: Estratégia



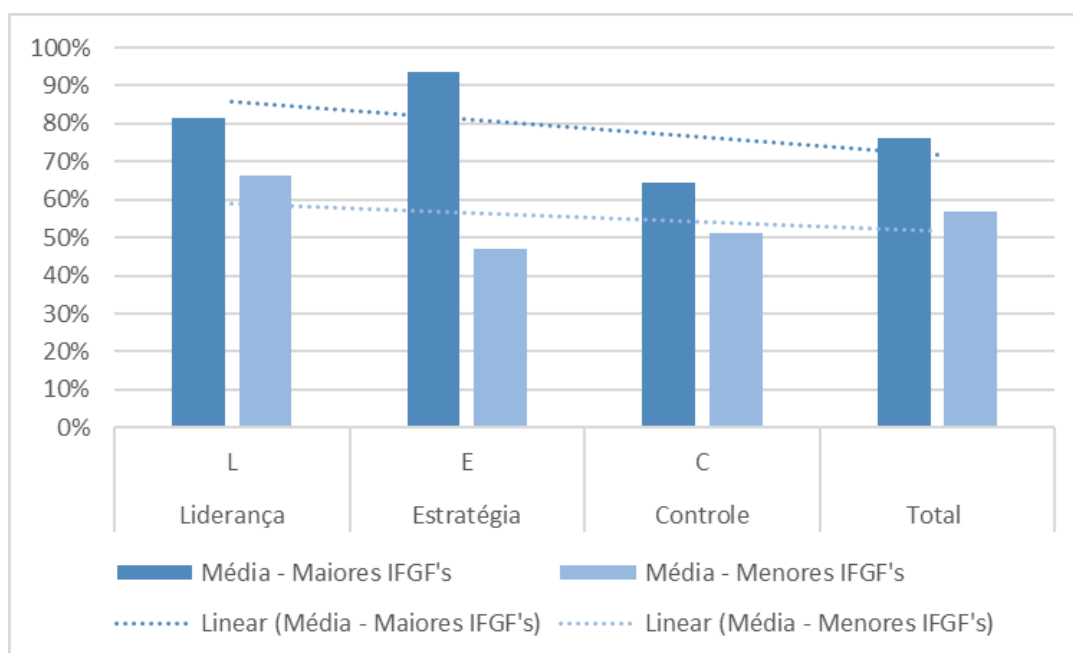
Fonte: Elaborado pelo autor.

Gráfico 18: Comparação de Resultado da Avaliação de Maturidade em Governança Pública: Controle



Fonte: Elaborado pelo autor.

Gráfico 19: Comparação de Resultado da Avaliação de Maturidade em Governança Pública: Global



Fonte: Elaborado pelo autor.

5. Análise das Evidências Empíricas Ante às Hipóteses

As hipóteses básicas admitem a existência de relação positiva e significativa entre a governança pública exercida nos Tribunais de Contas e os resultados da gestão fiscal dos municípios selecionados.

Nesse contexto, a partir da hipótese básica, foram analisadas as Hipóteses Secundárias (Hs) 3, 4 e 5 (Hs3; Hs4 e Hs5) a respeito da percepção de maturidade da governança pública nos Tribunais de Contas Regionais:

Hs3 - Os Tribunais de Contas com jurisdição sobre os municípios consorciados com melhores desempenhos nos índices Firjan de Gestão Fiscal possuem processos sistematizados de governança pública.

Os resultados sugerem que os Tribunais de Contas com jurisdição entre os municípios com melhores desempenhos apresentaram processos sistematizados de

governança pública tendo como parâmetro o Referencial Básico de Governança Pública do TCU.

Todavia, em que pese o resultado não invalide Hs3, os Tribunais com jurisdição sobre os municípios com menores resultados também apresentaram processos sistematizados de governança pública, embora a avaliação de maturidade da governança pública tenha mostrado, na média, ser menos expressiva que os Tribunais vinculados aos maiores resultados.

Hs4 - Os Tribunais de Contas com jurisdição sobre os municípios consorciados com melhores desempenhos nos índices Firjan de Gestão Fiscal apresentam relevante grau de maturidade dos processos sistematizados de governança Pública com base no Referencial Básico de Governança Pública - RBGP do Tribunal de Contas da União.

No mesmo sentido que a anterior, os resultados sugerem que os Tribunais de Contas com jurisdição sobre os municípios que apresentaram maiores resultados no IFGF, demonstraram, na média, relevante grau de maturidade em todos os mecanismos de governança pública: Liderança, 82% de aderência às normas do RBGP; Estratégia, 94%; e Controle; 64%.

Hs5 – Melhores resultados dos municípios nos índices Firjan de Gestão Fiscal estão positivamente associados a melhores graus de maturidade de governança pública dos Tribunais de Contas com jurisdição sobre os municípios consorciados.

Ainda sob a perspectiva dos resultados apresentados, os maiores resultados do IFGF estão relacionados a maiores resultados na avaliação de governança pública dos Tribunais de Contas.

Assim, a relação é positiva, pois os dois crescem no mesmo sentido. Isso suscita que existe uma relação positiva entre o grau de maturidade dos tribunais de contas e os melhores resultados da gestão fiscal.

No entanto, não é possível apresentar uma relação de causa e efeito uma vez que outras variáveis sociais, econômicas, políticas e institucionais exercem influência na gestão fiscal municipal.

De qualquer forma é possível inferir que Tribunais de Contas com melhores processo de governança pública apresentarão externalidades positivas, principalmente, sob os seus jurisdicionados.

6. Considerações Finais

Este capítulo teve por motivação prover evidências empíricas sobre a percepção de maturidade dos Tribunais de Contas regionais com jurisdição sobre os municípios com melhores resultados no IFGF.

Segundo a IFAC, *International Federation of Accountants* (2001; 2013), a governança compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal e outras) que garante que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados.

No mesmo sentido, para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2015), a governança atua como um sistema que objetiva dirigir, monitorar e incentivar as organizações às boas práticas, de modo que seus princípios básicos se transformem em recomendações objetivas.

Bovaird (2005) assevera que a governança pública deve ser orientada para o desenvolvimento de avaliação dos resultados e da aderência a critérios ou normas acordados.

Uma forma de fazê-lo é por meio da avaliação de maturidade dos seus processos e pressupostos, pois “quanto mais alto o nível de maturidade de uma determinada organização, mais desenvolvida ela estaria no domínio avaliado” (BRAMONT, 2012, P. 44).

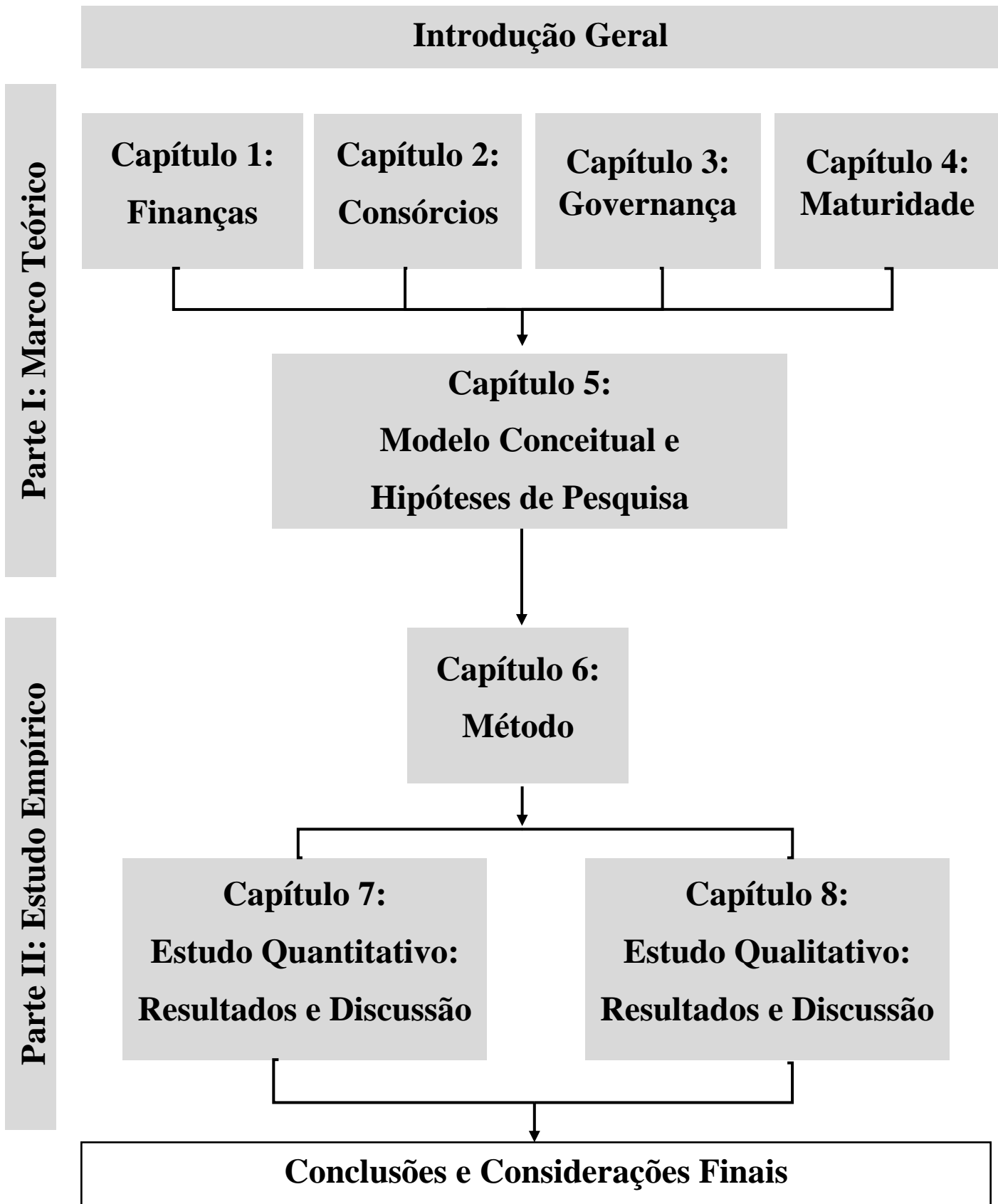
Nesses termos, a literatura nos impulsiona a refletir que os resultados da governança de uma instituição pública podem ser mensurados pelos processos internos, bem como pelos efeitos externos que geram e quanto maior o grau de maturidade mais desenvolvida estaria no domínio avaliado (BRAMONT, 2012, P. 44).

Sendo assim, este capítulo procurou analisar conteúdo obtido por meio de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas a fim de obter a mais adequada percepção do grau de maturidade da governança pública dos Tribunais de Contas regionais com jurisdição sobre os municípios que apresentaram os maiores IFGF's médios entre os anos de 2006 a 2016. Para isso, como variável de controle, analisou-se em paralelo, os resultados da avaliação de maturidade da governança pública dos tribunais de contas com jurisdição sobre os municípios classificados entre os menores IFGF's.

Nesses termos, os resultados se mostraram positivos, uma vez que os Tribunais de Contas com maiores resultados percebidos na avaliação de maturidade em relação ao RBGP do TCU apresentaram processos sistematizados, além de demonstrarem relevante grau de maturidade, cuja percepção de maturidade indicou que houve significância em todos os mecanismos de governança pública: Liderança, 82% de aderência às normas do RBGP; Estratégia, 94%; e Controle; 64%.

No mesmo sentido, os maiores resultados do IFGF foram relacionados a maiores resultados na avaliação de governança pública dos Tribunais de Contas. Portanto, a relação entre Governança Pública e os municípios consorciados se mostrou positiva, uma vez que as duas variáveis crescem no mesmo sentido.

Assim, percebe-se que os resultados suscitam, por conseguinte, que existe uma saudável relação entre o grau de maturidade dos tribunais de contas e os melhores resultados da gestão fiscal dos municípios consorciados sob sua jurisdição.



CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas linhas finais da presente Tese discorre-se, inicialmente, sobre o cumprimento dos objetivos específicos propostos.

Em seguida, tem-se uma síntese dos achados nas abordagens quantitativa e qualitativa, a fim de avaliar a influência da governança públicas nas Cortes de Contas sobre o resultado fiscal dos Municípios participantes de consórcios públicos.

Por fim, tem-se o registro das contribuições e limitações aqui encontradas, bem como a proposta de uma agenda de pesquisa e sugestões de agenda para estudos futuros.

1. Cumprimento dos objetivos específicos

O presente estudo teve por objetivo avaliar a relação entre a maturidade das práticas de governança pública, conforme estabelecido no Referencial Básico de Governança Pública do Tribunal de Contas da União – RBGP/TCU, nos Tribunais de Contas – TCs com jurisdição sobre os Municípios consorciados, no contexto federal brasileiro, classificados entre os maiores índices de gestão fiscal municipal, e os respectivos resultados da gestão fiscal.

A relevância das linhas que se seguiram, além da lacuna teórica encontrada na revisão da literatura, foi justificada pelo fato de que o Brasil, constituído por 5.570 Municípios, apresenta que aproximadamente 70% deles são considerados de pequeno porte, enfrentando, em grande parte, dificuldades financeiras no que tange às demandas e necessidades sociais. Assim, o conhecimento de processos indutores de eficiência fiscal pode tornar a gestão pública mais próxima do ideal. Por outro lado, o aperfeiçoamento dos processos internos do TCs regionais, além de suscitar o fortalecimento da qualidade dos serviços prestados, possui o condão de estimular o apoio social via eficiência produzida.

Para tanto, a presente pesquisa combinou os aspectos da análise quantitativa e da qualitativa. A primeira, a partir de dados secundários sobre os Municípios brasileiros, buscou identificar se a participação em consórcios intermunicipais apresenta influência positiva sobre os resultados fiscais apurados a partir do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – IFGF. Além da participação em consórcios foram verificadas a influência de outras

variáveis, quais sejam: perfil do Prefeito; perfil socioeconômico do Município; formação de coligações políticas; e, reeleição do Prefeito.

Para a obtenção dos resultados fez-se uso do modelo de regressão do tipo painel *logit* ordenado, onde os Municípios são acompanhados ao longo do tempo. Um dos produtos da análise quantitativa foi a amostra dos Municípios que participam de consórcios públicos e que se encontram classificados entre os 20 maiores e 20 menores IFGFs. médios no período 2006-2016.

A partir daí foi possível identificar seis TCs com jurisdição sobre os três Municípios consorciados com maiores IFGFs e os Tribunais, cujos jurisdicionados se encontravam entre os três com menor desempenho.

Por meio da análise de conteúdo (BARDIN, 1979) de pesquisa documental e aplicação de entrevistas realizadas foi avaliada e classificada a maturidade da governança pública de cada Tribunal. Por fim, testada a hipótese principal da presente Tese.

Para atingir o objetivo principal da pesquisa outrora apresentada, arrolaram-se cinco objetivos específicos, assim discriminados:

- 1) Analisar se a participação dos Municípios brasileiros em Consórcio Público Intermunicipal – CPI contribui para a melhoria do IFGF;
- 2) Entender, a partir do resultado obtido na análise do IFGF, se da existência de melhoria no desempenho dos Municípios consorciados em comparação aos não consorciados;
- 3) Analisar os processos de governança pública à luz do RBGP/TCU dos três TCs, com jurisdição sobre os Municípios consorciados, mais incidentes entre os 20 maiores e os 20 menores IFGF;
- 4) Avaliar o grau de maturidade dos processos de governança pública à luz do RBGP/TCU dos três TCs, com jurisdição sobre os Municípios consorciados, mais incidentes entre os 20 maiores e os 20 menores IFGFs; e
- 5) Avaliar a existência de relação entre a maturidade TCs, com jurisdição sobre os Municípios consorciados, mais incidentes entre os 20 maiores e os respectivos resultados fiscais.

Os objetivos 1) e 2) foram cumpridos por meio dos resultados encontrados no Capítulo 7, bem como os objetivos 3), 4), e 5), confirmados pelos resultados encontrados no Capítulo 8.

Assim, ante a criticidade do alcance dos objetivos para o êxito da presente pesquisa, a próxima seção consolida as visões obtidas nas análises qualitativas e quantitativas, a fim de prover mais robustez à visão sobre os achados, facilitando, assim, a interpretação das relações evidenciadas.

2. Consolidação das perspectivas quantitativas e qualitativas a fim de avaliar a influência da governança pública das Cortes de Contas sobre o resultado fiscal dos municípios participantes dos consórcios

A presente seção é segmentada em três subseções que respondem pelo cumprimento do objetivo geral e dos objetivos específicos de modo consolidado.

2.1 Percepção sobre a influência da participação em CPI na gestão fiscal municipal

A Administração Pública contemporânea tem sido impulsionada por uma gama de funções cada vez mais complexas e de reivindicações sociais por resultados mais eficientes, transparentes e sustentáveis. Neste ínterim, a demanda por serviços públicos tem sido significativamente incrementada nos últimos anos, acarretando no seguinte questionamento: qual deve ser a estrutura ótima do Estado?

A descentralização, sob a perspectiva do federalismo fiscal, tem sido responsável por prover grande parte das respostas. No entanto, ao longo do tempo, os diversos formatos de descentralização subsidiaram a ideia de uma suposta eficiência alocativa na provisão de bens e na promoção de *accountability*.

Não obstante as críticas sobre as teorias que tratam dos benefícios da descentralização, é consenso que os seus efeitos positivos ou negativos se devem à combinação de fatores institucionais ou contextuais específicos, sendo que as diferentes manifestações podem afetar o resultado da descentralização e orientá-la para resultados mais positivos.

Assim, a formação de novos arranjos institucionais se apresentam como alternativas viáveis à melhoria dos resultados governamentais.

No caso brasileiro – País permeado por um grande número de Municípios de pequeno porte –, as associações públicas, ratificadas pelos modelos de CPI, tem se

demonstrado como um meio de desenvolvimento de projetos e realização de ações que, isoladamente, não teriam estrutura técnica e financeira para viabilizar sua implementação.

Logo, os resultados empíricos obtidos indicam que a participação em CPI exerce um efeito positivo sobre a gestão fiscal municipal global, pois, caso o ente municipal se encontre em uma determinada situação da gestão fiscal, os resultados suscitaram que ele tenderá a alçar o estágio imediatamente superior caso esteja participando de CPI.

O Quadro 129, a seguir, busca sistematizar os principais achados sobre a influência da participação em CPI na gestão fiscal municipal.

Portanto, os resultados empíricos quantitativos da presente Tese indicam que a participação em CPI gera efeito positivo na gestão fiscal com um todo do ente, bem como na gestão dos gastos com pessoal, dos restos a pagar e, conseqüentemente, da liquidez e na gestão dos investimentos públicos. No entanto, na gestão do custo da dívida tende a apresentar o efeito inverso, devido às possíveis ampliações de investimentos que poderão ser realizados.

Quadro 129: Principais achados sobre a influência da participação em CPI na gestão fiscal municipal

Achado	Resultado do Estudo
Efeito na gestão fiscal municipal	A participação em Consórcios Públicos intermunicipais contribui positivamente para a melhora da Gestão Fiscal Municipal.
Status atual da gestão fiscal municipal	A participação em Consórcios Públicos Intermunicipais amplia a probabilidade de de melhorar a situação da gestão fiscal municipal global e probabilidade de piorar a sua situação fiscal ao participar é negativa. Mesmo que o município não melhore a sua situação fiscal ao participar dessa forma de associação pública, os resultados indicaram que não piorará a sua situação fiscal. Aqueles municípios que se encontram em situações fiscais mais críticas, terão a probabilidade de melhora na sua gestão fiscal ao participarem de consórcios públicos intermunicipais.
Efeito na gestão dos gastos com pessoal municipal	A participação em consórcios públicos intermunicipais contribui positivamente para a melhora da gestão dos gastos com pessoal municipal, em especial para aqueles que se encontrem em níveis mais baixos da sua gestão fiscal de pessoal.
Status atual da gestão dos gastos de pessoal municipal	Não existem municípios que participem de consórcios públicos intermunicipais que se encontrem em situação crítica, possivelmente, também, pelo fato de a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelecer limites máximos para os gastos com pessoal. O município que se encontra em dificuldade na gestão dos gastos de pessoal, ao participar de consórcios públicos intermunicipais provavelmente mudará para os níveis superiores. O município que já se encontra em situação de excelência e boa gestão quanto à gestão dos gastos de pessoal apresenta probabilidade negativa de piorar a sua situação fiscal caso venha a participar de Consórcios Públicos Intermunicipais. O município que já se encontra em situação de excelência e boa gestão quanto à gestão dos gastos de pessoal apresenta probabilidade negativa de piorar a sua situação fiscal caso venha a participar de Consórcios Públicos Intermunicipais.
Efeito na gestão da liquidez municipal (gestão dos restos a pagar)	A participação em Consórcios Públicos Intermunicipais tende a influenciar de forma positiva a gestão da liquidez do município.
Status atual da gestão da liquidez (restos a pagar) municipal	O município que se encontra com a sua gestão da liquidez classificada como em dificuldade, ao participar de consórcios públicos intermunicipais, ampliará a probabilidade de melhorar a sua situação fiscal. Caso o município se encontra em situação crítica, os resultados indicam que, ao participar de consórcios públicos intermunicipais, provavelmente saltará aos patamares de boa gestão ou gestão de excelência na gestão da liquidez municipal. A probabilidade de o município piorar a sua situação fiscal, caso venha participar de consórcios públicos intermunicipais, é negativa.
Efeito na gestão dos investimentos municipais	A participação em Consórcios Públicos Intermunicipais tende a influenciar de forma positiva e significativa a gestão dos investimentos no município.
Status atual da gestão dos investimentos municipais	O município que se encontra nas situações críticas, em dificuldade ou boa gestão amplia a probabilidade de melhorar a gestão dos investimentos municipais caso participe de Consórcios Públicos Intermunicipais. Não existe a probabilidade de o município piorar a situação da sua gestão dos investimentos caso venha participar de consórcios públicos intermunicipais. Os municípios que se encontram nas situações fiscais crítica ou em dificuldade na gestão dos investimentos públicos, ao participar de consórcios públicos intermunicipais, provavelmente não realizará saltos na gestão dos seus investimentos. O que pode ser explicado pelo prazo natural de maturidade dos investimentos que impede mudanças bruscas nos resultados obtidos.
Efeito na gestão do custo da dívida municipal	A participação em Consórcios Públicos Intermunicipais tende a ampliar o custo da dívida. Isso pode ser explicado pelo fato de que como a necessidade de investimentos são ampliadas à medida que os municípios crescem e se envolvem processos associativos, há a necessidade de se antecipar recursos futuros para que sejam atendidas as demandas de investimentos para atender as necessidades sociais. No entanto, destaca-se que a relação entre a participação em consórcios públicos e o custo da dívida é inversa, ou seja, participar de consórcios públicos tender a ampliar o custo da dívida municipal.
Status atual da gestão do custo da dívida municipal	Caso o município se encontra classificado na situação Gestão crítica, ao participar de Consórcios Públicos Intermunicipais, provavelmente mudará as situações fiscais do custo da dívida Gestão em dificuldades ou Boa gestão, mas não terá chances de alcançar a situação Gestão de excelência. Caso o município esteja nas situações fiscais Gestão em dificuldade e Boa gestão em que é possível observar que a participação em Consórcios Públicos Intermunicipais amplia a probabilidade de o município melhorar o nível da sua situação fiscal do custo da dívida, porém não alcançará a situação fiscal Gestão de excelência. A participação em Consórcios Públicos Intermunicipais aumenta a probabilidade de cair de sua situação fiscal do custo da dívida Gestão de excelência para a situação fiscal inferior Boa gestão. O mesmo raciocínio é empregado para as circunstâncias em que o município se encontra nas seguintes situações fiscais Boa gestão e Gestão em dificuldade.

Fonte: Elaborado pelo autor.

2.2 Percepção sobre a influência de outras variáveis na gestão fiscal municipal

O IFGF mensura o desempenho fiscal dos entes municipais brasileiros desde o ano subsequente ao ano da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – Lei Complementar – LC n. 101, de 04 de maio de 2000, ou seja, a partir de 2001.

Na presente Tese, o IFGF foi classificado como variável dependente do estudo quantitativo. Assim, além da participação em consórcios públicos, outras variáveis sociais, econômicas e eleitorais foram incluídas para verificar, no contexto do painel de dados, se exerciam influência sobre a gestão fiscal.

Parte da literatura argumenta que a avaliação da responsabilidade fiscal deve considerar aspectos não contemplados nas normas legais ou indicadores tradicionais (CRUZ; MARQUES, 2017; LEITE; PERES, 2010; DHOLAKIA, 2005; HENDRICK, 2004). Parte adicional compreende que existe uma relação entre fatores políticos, demográficos e institucionais, e o desempenho fiscal em nível local e nacional (AVELLANEDA, 2012; HAGEN; VABO, 2005; DAFFLON, 2002; ALESINA; PEROTTI, 1996; POTERBA, 1995). Por fim, outro segmento afirma que a explicação da responsabilidade fiscal pode ser realizada por meio de variáveis associadas ao cumprimento de metas e limites fiscais (CRUZ; AFONSO, 2018; VICENTE; NASCIMENTO, 2012; GERIGK, 2008; GOBETTI; KLERING, 2007; FIORAVANTE; PINHEIRO; VIEIRA, 2006; GIUBERTI, 2005).

Assim, foram consideradas as seguintes variáveis independentes de controle, cujos resultados foram significativos e demonstram que a gestão fiscal municipal é influenciada não somente pela participação em CPI, mas também pelo perfil do Prefeito, pelo perfil econômico do Município, bem como pelos aspectos eleitorais envolvidos.

Vale destacar que nem todas as variáveis apresentaram significância estatística. Neste sentido, não são apresentados os principais achados para todas as variáveis. No mesmo sentido, sobre variáveis que serão apresentadas, não foram realizados estudos adicionais de probabilidade de mobilidade entre os patamares de gestão fiscal, por não se tratar do objeto da presente Tese.

No entanto, os resultados são expressivos e permitem inferir os resultados registrados no Quadro 130, a seguir.

Quadro 130: Principais achados sobre a influência de outras variáveis na gestão fiscal municipal

Achado	Resultado do Estudo
<p>Perfil pessoal do gestor público municipal</p>	<p>GESTÃO FISCAL GLOBAL: O nível de escolaridade e o gênero do prefeito apresentaram influência positiva na melhoria da gestão fiscal municipal global. Assim, quanto maior o nível de escolaridade do prefeito melhores foram os resultados fiscais obtidos. No mesmo sentido, os prefeitos do gênero masculino apresentaram associação a melhores indicadores da gestão fiscal global.</p>
	<p>ARRECADAÇÃO DE RECEITAS PRÓPRIAS: O nível de escolaridade do prefeito apresentou influência positiva na melhoria da gestão fiscal municipal em relação à arrecadação de receitas próprias. Assim, quanto maior o nível de escolaridade do prefeito, melhores foram os níveis de arrecadação de receitas próprias do município.</p>
	<p>GASTOS COM PESSOAL: Os prefeitos do gênero masculino apresentaram associação a melhores indicadores da gestão fiscal na gestão dos gastos com pessoal.</p>
	<p>INVESTIMENTOS: O nível de escolaridade e o gênero do prefeito apresentaram influência positiva na melhoria do nível de investimentos realizados pelo município. Assim, quanto maior o nível de escolaridade do prefeito melhores foram os resultados sobre os investimentos realizados. No mesmo sentido, os prefeitos do gênero masculino apresentaram associação a melhores indicadores investimento municipal.</p>
<p>CUSTO DA DÍVIDA: O nível de escolaridade do prefeito apresentou influência NEGATIVA na melhoria da gestão fiscal municipal em relação ao custo da dívida pública municipal. Assim, quanto maior o nível de escolaridade do prefeito, piores foram os níveis do custo da dívida pública do município.</p>	
<p>Perfil municipal como gerador de emprego e renda</p>	<p>GESTÃO FISCAL GLOBAL: O perfil como gerador de emprego e renda apresentou influência positiva na melhoria da gestão fiscal municipal global. Assim, os melhores indicadores de gestão fiscal foram associados à maiores gerações de emprego e renda municipal.</p>
	<p>ARRECADAÇÃO DE RECEITAS PRÓPRIAS: Os municípios que apresentaram os maiores níveis de emprego e renda apresentaram influência positiva na melhoria da gestão fiscal municipal em relação à arrecadação de receitas próprias. Assim, quanto maior o nível de emprego e renda municipal, melhores foram os níveis de arrecadação de receitas próprias do município.</p>
	<p>LIQUIDEZ E RESTOS A PAGAR: Os municípios que apresentaram os maiores níveis de emprego e renda apresentaram influência positiva na melhoria da gestão fiscal municipal em relação à gestão da liquidez e dos restos a pagar municipal. Assim, quanto maior o nível de emprego e renda municipal, melhores foram os níveis de liquidez do município.</p>
	<p>INVESTIMENTOS: Os municípios que apresentaram os maiores níveis de emprego e renda apresentaram influência positiva na melhoria da gestão fiscal municipal em relação ao investimentos municipais. Assim, quanto maior o nível de emprego e renda municipal, melhores foram os níveis de investimento do município.</p>
<p>Tamanho relativo das entidades municipais</p>	<p>GESTÃO FISCAL GLOBAL: O tamanho relativo das unidades municipais apresentou influência positiva na melhoria da gestão fiscal municipal global. Assim, os melhores indicadores de gestão fiscal foram associados aos municípios de maior porte populacional.</p>
	<p>ARRECADAÇÃO DE RECEITAS PRÓPRIAS: Os municípios que apresentaram os maiores níveis populacionais apresentaram influência positiva na melhoria da gestão fiscal municipal em relação à arrecadação de receitas próprias. Assim, quanto maior o tamanho das unidades municipais, melhores foram os níveis de arrecadação de receitas próprias do município.</p>
	<p>GASTOS COM PESSOAL: Os municípios que apresentaram as maiores níveis populacionais apresentaram influência positiva na melhoria da gestão fiscal municipal em relação aos gastos com pessoal. Assim, quanto maior o tamanho das unidades municipais, melhores foram os níveis na gestão fiscal dos gastos com pessoal</p>
	<p>CUSTO DA DÍVIDA: Os municípios que apresentaram as maiores níveis populacionais apresentaram influência NEGATIVA na gestão do custo da dívida pública municipal. Assim, quanto maior o tamanho das unidades municipais, piores foram os níveis do custo da dívida municipal.</p>
<p>Realização de Articulação Política Vertical</p>	<p>GESTÃO FISCAL GLOBAL: A participação em coligação partidária com o chefe do governo estadual apresentou influenciando positivamente para a melhoria da gestão fiscal municipal global.</p>
	<p>INVESTIMENTOS: A participação em coligação partidária com o chefe do governo estadual apresentou influência positiva para a melhoria da gestão dos investimentos municipal.</p>
<p>Reeleição do chefe do poder executivo municipal</p>	<p>GESTÃO FISCAL GLOBAL: A reeleição do prefeito municipal apresentou influência positiva na melhoria da gestão fiscal municipal global. Assim, os municípios cujos prefeitos foram reeleitos, apresentaram os melhores indicadores de gestão fiscal.</p>
	<p>GASTOS COM PESSOAL: A reeleição do prefeito municipal apresentou influência positiva na melhoria da gestão fiscal municipal em relação aos gastos com pessoal. Assim, os municípios cujos prefeitos foram reeleitos, apresentaram os melhores níveis na gestão fiscal dos gastos com pessoal.</p>
	<p>LIQUIDEZ E RESTOS A PAGAR: A reeleição do prefeito municipal apresentou influência positiva na melhoria da gestão fiscal municipal em relação à gestão da liquidez e dos restos a pagar. Assim, os municípios cujos prefeitos foram reeleitos, apresentaram os melhores níveis de liquidez municipal.</p>
<p>INVESTIMENTOS: A reeleição do prefeito municipal apresentou influência positiva na melhoria da gestão fiscal municipal em relação ao investimentos. Assim, os municípios cujos prefeitos foram reeleitos, apresentaram os melhores níveis de investimentos municipais.</p>	

Fonte: Elaborado pelo autor.

2.3 Percepção sobre a influência da Governança Pública nas Cortes de contas sobre a gestão fiscal municipal

A governança visa ampliar a capacidade gerencial nas organizações em prol de servir como penhor para os resultados almejados. Assim, estabelecer práticas e mecanismos de governança apresenta relação direta com o cumprimento dos objetivos institucionais; ou seja, quanto maior o grau de maturidade organizacional, melhores resultados estariam associados às práticas de governança, e por sua vez, processo mais eficientes e melhores resultados e desempenhos.

Neste íterim, o Quadro 131, a seguir, busca sistematizar os principais achados sobre a influência da participação da governança das Cortes de Contas nos resultados da gestão fiscal dos Municípios consorciados.

Quadro 131: Principais achados sobre a influência da governança pública na gestão fiscal municipal

Achado	Resultado do Estudo
<p>Processos sistematizados de governança pública nos Tribunais de Contas Regionais à luz RBGP/TCU</p>	<p>Os Tribunais de Contas Regionais com jurisdição sobre os municípios consorciados classificados entre os 20 maiores IFGF's apresentaram processo sistematizado de governança pública.</p> <p>Os Tribunais de Contas Regionais com jurisdição sobre os municípios consorciados classificados entre os 20 menores IFGF's apresentaram processo sistematizado de governança pública.</p>
	<p>MATURIDADE GLOBAL: Os Tribunais de Contas Regionais com jurisdição sobre os municípios consorciados classificados entre os 20 maiores IFGF's apresentaram grau de maturidade médio superior em aproximadamente 20 pontos percentuais em relação aos Tribunais com jurisdição sobre os municípios consorciados classificados entre os 20 menores IFGF's.</p> <p>MATURIDADE LIDERANÇA: Os Tribunais de Contas Regionais com jurisdição sobre os municípios consorciados classificados entre os 20 maiores IFGF's apresentaram grau de maturidade médio superior em aproximadamente 16 pontos percentuais em relação aos Tribunais com jurisdição sobre os municípios consorciados classificados entre os 20 menores IFGF's.</p> <p>MATURIDADE LIDERANÇA: A maior discrepância no grau de maturidade apresentado entre os Tribunais de Contas Regionais com jurisdição sobre os municípios consorciados classificados entre os 20 maiores IFGF's e os Tribunais com jurisdição sobre os municípios consorciados classificados entre os 20 menores IFGF's restou associada às práticas de governança pública relacionadas aos SISTEMAS DE GOVERNANÇA, cujo enfoque fora os Consórcios Públicos Intermunicipais, com 27 pontos percentuais.</p>
<p>Grau de maturidade em governança pública dos Tribunais de Contas Regionais à luz do RBGP/TCU</p>	<p>MATURIDADE ESTRATÉGIA: Os Tribunais de Contas Regionais com jurisdição sobre os municípios consorciados classificados entre os 20 maiores IFGF's apresentaram grau de maturidade médio superior em aproximadamente 47 pontos percentuais em relação aos Tribunais com jurisdição sobre os municípios consorciados classificados entre os 20 menores IFGF's.</p> <p>MATURIDADE ESTRATÉGIA: A maior discrepância no grau de maturidade apresentado entre os Tribunais de Contas Regionais com jurisdição sobre os municípios consorciados classificados entre os 20 maiores IFGF's e os Tribunais com jurisdição sobre os municípios consorciados classificados entre os 20 menores IFGF's restou associada às práticas de governança pública relacionadas ao ALINHAMENTO TRANSORGANIZACIONAL, cujo enfoque fora a formação de parcerias que otimizassem os recursos do respectivo Tribunal, com 62 pontos percentuais.</p> <p>MATURIDADE CONTROLE: Os Tribunais de Contas Regionais com jurisdição sobre os municípios consorciados classificados entre os 20 maiores IFGF's apresentaram grau de maturidade médio superior em aproximadamente 13 pontos percentuais em relação aos Tribunais com jurisdição sobre os municípios consorciados classificados entre os 20 menores IFGF's.</p> <p>MATURIDADE CONROLE: A maior discrepância no grau de maturidade apresentado entre os Tribunais de Contas Regionais com jurisdição sobre os municípios consorciados classificados entre os 20 maiores IFGF's e os Tribunais com jurisdição sobre os municípios consorciados classificados entre os 20 menores IFGF's restou associada às práticas de governança pública relacionadas à GESTÃO DE RISCO E CONTROLE INTERNO, cujo enfoque fora a formação de pressupostos para o controle dos riscos inerentes às atividades realizadas, com 45 pontos percentuais.</p>
<p>Maturidade da Governança Pública dos Tribunais de Contas Regionais e a Gestão Fiscal dos Municípios Consorciados</p>	<p>Os Tribunais de Contas Regionais com jurisdição sobre os municípios consorciados classificados entre os 20 maiores IFGF's apresentaram grau médio de maturidade de 76 % em relação aos mecanismos e às práticas de governança pública do RBGP/TCU. Significando que houve um aderência média à 76% das regras e condicionantes estabelecidas pelo RBGP/TCU.</p> <p>Os Tribunais de Contas Regionais com jurisdição sobre os municípios consorciados classificados entre os 20 menores IFGF's apresentaram grau médio de maturidade de 57 % em relação aos mecanismos e às práticas de governança pública do RBGP/TCU. Significando que houve um aderência média à 57% das regras e condicionantes estabelecidas pelo RBGP/TCU.</p> <p>Os Tribunais de Contas regionais que apresentaram os maiores graus de maturidade em governança pública segundo o RBGP/TCU, são os mesmos que possuem jurisdição sobre os municípios consorciados com melhores resultados do IFGF.</p> <p>Apesar de não demonstrar uma relação de causalidade, a implementação de melhores práticas de governança pública nos Tribunais de Contas Regionais restou associada a melhores índices de gestão fiscal municipal.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

3. Contribuições da pesquisa

A presente pesquisa contribuiu em termos teóricos, metodológicos e gerenciais.

Neste sentido, em relação aos aspectos teóricos, a presente Tese analisou a influência da governança pública nas Cortes de Contas sobre os resultados da gestão fiscal

dos Municípios consorciados. Assim, a formação dos construtos se deram a partir da literatura da área, das normas legais aplicáveis, além de suas dimensões e variáveis.

Foram estudadas as relações que envolviam a Teoria das Finanças Públicas, que lida com a complexidade da gestão pública em torno do gerenciamento das receitas e despesas do governo, de modo que a política fiscal atenda as demandas e necessidades sociais.

A forma dos Estados nacionais busca ser instrumento para melhor distribuir obrigações e recursos, de modo a implementar as Políticas Públicas. Assim, o conceito de estrutura ótima do setor público está associado à premissas do Estado federal. Teoricamente, a proximidade dos cidadãos melhoraria os resultados estatais, bem como ampliaria o grau de *accountability* (OATES 1999).

Todavia, a literatura reforça que no contexto federal, os arranjos institucionais e contextuais exercem influência preponderante sobre os resultados estatais (SOARES; MACHADO, 2018). Assim, os processos associativos, como, por exemplo, a formação de CPI, regulamentado pela Lei n 11.107, de 06 de abril de 2005, objetivam otimizar a estrutura do Estado, bem como gerar impactos positivos nos resultados sociais e na gestão fiscal e social.

Assim, o presente estudo contribuiu teoricamente ao estudar as dimensões e relações estabelecidas entre a Teoria das Finanças Públicas, o federalismo e a descentralização fiscal, entre os novos arranjos institucionais (a formação de CPIs, por exemplo), e os resultados positivos na gestão fiscal municipal, bem como o papel da maturidade em governança pública como propulsores de resultados fiscais positivos para a Administração Pública, apesar de existir uma grande controvérsia teórica em termos do que faz a eficiência alocativa na descentralização federativa, bem como quais são os seus efetivos resultados.

Importantes indicações teóricas podem ser obtidas a partir da reflexão da presente Tese, pois, a inter-relação apresentada entre as variáveis outrora apresentadas demonstra que a maturidade da governança pública nas Cortes de Contas tende a estar associada a resultados positivos da gestão fiscal municipal.

Em termos metodológicos, quantitativamente, as contribuições se referem, inicialmente, às evidências obtidas com a aplicação do modelo *logit* aplicado em dados organizados em painel não balanceado, bem como a utilização do modelo *probit* para

evidenciar a probabilidade de mobilidade entre as escalas de gestão fiscal quando Município participe de consórcios.

Ademais, em termos qualitativos, foi possível obter evidências significativas a partir da aplicação da matriz de maturidade estabelecida pelo Acórdão n. 588/2018 – TCU – Plenário aos entes subnacionais. Portanto, o presente estudo serve de subsídio para outras pesquisas que pretendam fazer uso dos instrumentos outrora mencionados.

Gerencialmente, a presente pesquisa contribui ao fornecer subsídios para a tomada de decisão na Administração Pública, em especial, sobre a identificação de quais variáveis apresentam potencial para influenciar positivamente a gestão pública municipal, além de servir de meio de reflexão para que os TCs aperfeiçoem os seus processos de governança pública.

4. Limitações da pesquisa

As principais limitações da pesquisa são assim descritas:

- Inadequada disponibilização de base secundária de dados sobre a participação em consórcios públicos, intermunicipais ou não. A ausência de dados sobre os consórcios públicos em alguns anos da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, fez com que se estabelecesse o pressuposto de os resultados os anos ausentes repetissem os dados para o último ano disponível;
- Ao se lidar com uma ampla quantidade de TCs, cujas estruturas organizacionais não são padronizadas, houve dificuldade em envolver todos os gestores da organização para a realização das entrevistas. Assim, a fim de mitigar tal efeito, as entrevistas foram realizadas com os níveis estratégicos da organização que agregassem, além dos conhecimentos técnicos, os de gestão relacionados à governança pública;
- Não foram entrevistados todos os ocupantes de posições estratégicas no Tribunal, mas apenas aqueles que, por inferência documental, possuíam relação com o controle externo municipal, bem como de consórcios. Em alguns casos, por indisponibilidade de agenda, a entrevista foi realizada por preposto indicado pelo detentor do cargo estratégico na organização ou mesmo via Skype®, a fim de permitir que o interlocutor selecionado participasse da entrevista.

- O tempo foi um importante fator restritivo, uma vez que a análise de conteúdo demandava a o estudo dos documentos relacionados a cinquenta e um itens de análise do RBGP/TCU, além das entrevistas para lhes dar suporte. No entanto, o cronograma para a pesquisa foi adequado para permitir que os resultados fossem obtidos de forma que adicionem novas informações sobre este campo do conhecimento que é carente de trabalhos aplicados ao Brasil.

5. Agenda Futura de pesquisa

Como sugestão de pesquisa, mostram-se pertinentes as seguintes iniciativas:

- Replicação da presente pesquisa aos demais TCs regionais;
- Investigação da probabilidade de as demais variáveis aplicadas a esse modelo exercerem influência na mobilidade da gestão fiscal; e
- Estudo sobre o aprimoramento das variáveis que compõem o RBGP/TCU.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política-USP, 1998.
- _____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a05n24.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2018.
- _____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de administração pública*, v. 41, n. especial, 2007.
- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Business, 2012.
- AFFONSO, R. B. A. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade*, v. 14, p. 127-152, 2016.
- AFONSO, J. R. R. Federalismo Fiscal brasileiro: uma visão atualizada. *Caderno Virtual*, v. 1, n. 34, 2016. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/2727/1297>>. Acesso em: 27 set. 2018.
- AFONSO, J. R. R.; MELLO, L. R. The global crisis and Brazilian federalism: effects and perspectives. In: ECCLESTON, R.; KREVER, R. (Eds.). *The future of federalism: intergovernmental financial relations in an age of austerity*. Elgar, 2017. (Coleção Social and Political Science 2017)
- AFONSO, J. R. R.; SERRA, J.. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. *Revista do BNDES*, v. 6, n. 12, p. 3-30, 1999.
- AFONSO, J. R. R.; MORAIS SOARES, J.; CASTRO, K. P.. Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário Brasileiro: Livro branco da tributação Brasileira. Inter-American Development Bank, 2013. (Documento para Discussão, IDB-DP-265)
- AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, É. A. A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, n. 4, p. 35- 55, 2001.
- AGRANOFF, R. Local governments in multilevel systems: emergent public administration challenges. *The American Review of Public Administration*, v. 44, n. 4_suppl, p. 47S-62S, jun. 2013.
- AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Georgetown University Press, 2003.
- AKKERMAN, A.; TORENVLIED, R. Managing the environment: Effects of network ambition on agency performance. *Public Management Review*, v. 13, n. 1, p. 159-174, 2011.

- ALCÂNTARA, V. C.; PEREIRA, J. R.; SILVA, E. A. F. Gestão social e governança pública: aproximações e (de) limitações teórico-conceituais. *Revista de Ciências da Administração*, v. 17, ed. espec., p. 11-29, 2015.
- ALESINA, Alberto; PEROTTI, Roberto. Fiscal discipline and the budget process. *The American Economic Review*, v. 86, n. 2, p. 401-407, 1996.
- ÁLVARES, E.; GIACOMETTI, C.; GUSSO, E. Governança corporativa: um modelo brasileiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa. São Paulo: Pioneira, 1998.
- AMSLER, L. B. Collaborative governance: integrating management, politics, and law. *Public Administration Review*, v. 76, n. 5, p. 700-711, set./out. 2016.
- ANDERSEN, J. B. Navigating the conceptual space of performance. *Public Administration Review*, v. 76, n. 6, p. 862-863, 2016.
- ANDREW, S. A.; SHORT, J. E.; JUNG, K.; ARLIKATTI, S. Intergovernmental cooperation in the provision of public safety: monitoring mechanisms embedded in interlocal agreements. *Public Administration Review*, v. 75, n. 3, p. 401-410, 2015.
- ÂNGELO, L. C.; RAMOS, F. S.; SOUZA, H. R. Fatores explicativos do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para os municípios de Alagoas. *Economia Política do Desenvolvimento*, Maceió, v. 1, n. 6, p. 31-47, set.-dez. 2009.
- ARANTES, Rogério Bastos et al. A imagem dos tribunais de contas subnacionais. *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 1, p. 57-83, 2014.
- ARAÚJO, V. C. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. Brasília: ENAP, 2002. (Texto para discussão, 45)
- ARAÚJO, J. M.; SIQUEIRA, R. B. Demanda por gastos públicos locais: evidências dos efeitos de ilusão fiscal no Brasil. *Estud. Econ.*, São Paulo, v. 46, n. 1, p. 189-219, jan./mar. 2016.
- ARRETICHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.
- ARVATE, P.; BIDERMAN, C. Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- AVELLANEDA, Claudia N. Mayoral quality and local public finance. *Public Administration Review*, V. 69, n. 3, p. 469-486, 2007.
- _____. Do Politics or Mayors' Demographics Matter for Municipal Revenue Expansion?. *Public Management Review*, v. 14, n. 8, p. 1061-1086, 2012.
- _____. Government Performance and Chief Executives' Intangible Assets: Motives, Networking, and/or Capacity?. *Public Management Review*, v. 18, n. 6, p. 918-947, 2016.

AVELLANEDA, Claudia N.; GOMES, Ricardo Corrêa. Is small beautiful? Testing the direct and nonlinear effects of size on municipal performance. *Public Administration Review*, v. 75, n. 1, p. 137-149, 2015.

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. Achieving cooperation under anarchy: Strategies and institutions. *World politics*, v. 38, n. 1, p. 226-254, 1985.

AZEVEDO, Ricardo. R. Imprecisão na estimação orçamentária dos municípios brasileiros. Dissertação (mestrado) — Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2014.

BACHUR, J. P. Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada. *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 4, p. 377-401, out./dez. 2005.

BAÊTA, Odemir Vieira; PEREIRA, José Roberto; E MUCCI, Carla Beatriz Marques Rocha. Contributions of Communicative of Rationality for the Brazilian Public Governance. *Business and Management Review (BMR)*, v. 4, n. 5, p. 761-769, 2015.

BAHIA. Ato da Presidência TCM BA n.º 535 de 2011. Bahia, 1989. Disponível em: < <http://www.tcm.ba.gov.br/consulta/legislacao/>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. Constituição do Estado da Bahia. Bahia, 1989. Disponível em: < <http://www.tcm.ba.gov.br/consulta/legislacao/>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. Lei Complementar n.º 06, de 06 de dezembro de 1991. Bahia, 1991. Disponível em: < <http://www.tcm.ba.gov.br/consulta/legislacao/>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. Lei Complementar n.º 28, de 14 de dezembro de 2006. Bahia, 2006. Disponível em: < <http://www.tcm.ba.gov.br/consulta/legislacao/>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. Lei Complementar n.º 40, de 29 de maio de 2014. Bahia, 2014. Disponível em: < <http://www.tcm.ba.gov.br/consulta/legislacao/>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. Resolução n.º 627 de 2002. Aprova a revisão do Regimento Interno do Tribunal de Contas dos Municípios. Bahia, 2002. Disponível em: < <http://www.tcm.ba.gov.br/consulta/legislacao/>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. Resolução n.º 1.120 de 2005. Dispõe sobre a criação, a implementação e manutenção de sistema de controle interno nos poderes executivos e legislativos municipais. Bahia, 2011. Disponível em: < <http://www.tcm.ba.gov.br/consulta/legislacao/>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. Resolução n.º 1.282 de 2009. Dispõe sobre a obrigatoriedade de os órgãos e entidades da administração direta e indireta municipal remeterem ao Tribunal, pelo sistema integrado de gestão e auditoria – SIGA, os dados e informações da gestão pública municipal. Bahia, 2009. Disponível em: < <http://www.tcm.ba.gov.br/consulta/legislacao/>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. Resolução n.º 1.294 de 2010. Regulamenta a Ouvidoria do Tribunal de Contas dos Municípios. Bahia, 2010. Disponível em: < <http://www.tcm.ba.gov.br/consulta/legislacao/>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. Resolução n.º 1.299 de 2011. Dispõe sobre as competências, a estrutura e o funcionamento da controladoria interna no âmbito do Tribunal de Contas dos Municípios. Bahia, 2011a. Disponível em: < <http://www.tcm.ba.gov.br/consulta/legislacao/>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. Resolução n.º 1.317 de 2012. Adota o código de ética aos servidores do Tribunal de Contas dos Municípios. Bahia, 2012. Disponível em: < <http://www.tcm.ba.gov.br/consulta/legislacao/>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. Resolução n.º 1.310 de 2012. Dispõe sobre a prestação de contas pelos consórcios públicos, constituídos como associações públicas, com personalidade jurídica de Direito Público. Bahia, 2012a. Disponível em: < <http://www.tcm.ba.gov.br/consulta/legislacao/>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. Resolução n.º 1.343 de 2016. Altera as Resoluções TCM n.º 1.310/12 que estabelecem normas para prestação de contas mensais e anuais dos consórcios públicos, constituídos como associações públicas, com personalidade jurídica de Direito. Bahia, 2016. Disponível em: < <http://www.tcm.ba.gov.br/consulta/legislacao/>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. Resolução n.º 1.348 de 2016. Adota o código de ética aos membros do Tribunal de Contas dos Municípios. Bahia, 2016a. Disponível em: < <http://www.tcm.ba.gov.br/consulta/legislacao/>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. Resolução n.º 1.354 de 2017. Regulamenta a corregedoria do Tribunal de Contas dos Municípios. Bahia, 2017. Disponível em: < <http://www.tcm.ba.gov.br/consulta/legislacao/>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. Resolução n.º 1.355 de 2017. Altera as Resoluções TCM n.º 1.060/05, 1061/05, 1062/05 e 1310/12 que estabelecem normas para prestação de contas mensais e anuais das prefeituras e mesas das câmaras, autarquias e fundações, sociedade de economia mista e empresas públicas e consórcios públicos. Bahia, 2017a. Disponível em: < <http://www.tcm.ba.gov.br/consulta/legislacao/>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. Resolução n.º 1.358 de 2017. Regulamenta a Escola de Contas do Tribunal de Contas dos Municípios. Bahia, 2017b. Disponível em: < <http://www.tcm.ba.gov.br/consulta/legislacao/>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. Resolução n.º 1.368 de 2018. Dispõe sobre o processo de avaliação do estágio probatório dos servidores do Tribunal de Contas dos Municípios. Bahia, 2018. Disponível em: < <http://www.tcm.ba.gov.br/consulta/legislacao/>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. Portal. Bahia, 2018a. Disponível em: < <http://tcm.ba.gov.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

BALEEIRO, A. Cinco aulas de finanças e política fiscal. 2. ed. São Paulo: José Bushatsky, 1975.

BARDIN, L. Análise de Conteúdo. Lisboa: Edições 70, 1979.

BARRETT, P. Achieving better practice corporate governance in the public sector. In: Australian National Audit Office – ANAO, 2003. Disponível em: <https://www.anao.gov.au/sites/g/files/net3241/f/Barrett_achieving_better_practice_corporate_governance_in_the_public_sector_2002.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2017.

BARZELAY, Michael. Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 2, p. 5, 2002.

BECKER, J.; KNACKSTEDT, R.; PÖPPELBUB, J. Developing maturity models for IT management: a procedure model and its application. *Business e Information Systems Engineering*, v. 3, p. 213-222, 2009.

BÉLAND, D.; LECOURS, A. Fiscal federalism and American exceptionalism: why is there no federal equalisation system in the United States? *Journal of Public Policy*, v. 34, n. 2, p. 303-329, ago. 2014.

BEVIR, M. Governança democrática: uma genealogia. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011.

BHAVNANI, R. R.; LACINA, B. Fiscal Federalism at work? Central responses to internal migration in India. *World Development*, v. 93, p. 236-248, maio 2017.

BLAIR, Harry. Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries. *World development*, v. 28, n. 1, p. 21-39, 2000.

BLAIS, Andre; BLAKE, Donald; DION, Stephane. Do parties make a difference? Parties and the size of government in liberal democracies. *American Journal of Political Science*, p. 40-62, 1993.

BORGE, Lars-Erik; BRUECKNER, Jan K.; RATTSSØ, Jorn. Partial fiscal decentralization and demand responsiveness of the local public sector: Theory and evidence from Norway. *Journal of Urban Economics*, v. 80, p. 153-163, 2014.

BOYNE, George A. Sources of public service improvement: A critical review and research agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, p. 367-394, 2003.

BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RODOPOULOS, Fabiana (Ed.). Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.

BOURDIEU, P. *A miséria do mundo*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

BOVAIRD, T. Public governance: balancing stakeholder power in a network society. *International Review of Administrative Sciences*, v. 71, n. 2, p. 217-228, jun. 2005.

BOVAIRD, T; LÖFFLER, E. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, v. 69, n. 3, p. 313-328, set. 2003.

BRAMONT, P. Maturidade em governança corporativa : diretrizes para um modelo preliminar. 2012. 131 f. Dissertação (Mestrado em Informática) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 27 set. 2018.

_____. Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/688521.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

_____. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, e dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília, DF, 2007a.

_____. Decreto-Lei n. 200, 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 27 set. 2018.

_____. Lei n. 11.107, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em: 27 set. 2018.

_____. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 05 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 08 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 2011a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 30 jul. 2018.

_____. Lei Ordinária. Lei n.º 9.496 de 11 de setembro de 1997. 1997.

_____. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 27 set. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 588/2018 – TCU – Plenário. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias-antigo/tcu-divulgados-ineditos-sobre-governanca-na-administracao-publica-federal.htm>>. Acesso em: 31 jan. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. Plano estratégico TCU 2011-2015. Brasília, 2011b. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/planejamento-e-gestao/planos-institucionais/plano-estrategico.htm>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação direta de inconstitucionalidade n. ADI 5356-MS. Brasília. 2016.

_____. Resolução. Resolução n.º 40 do Senado Federal de 21 de dezembro de 2001. 2001

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. Reforma do Estado e Administração Pública gerencial. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

BRITO, J. R. S.; MATOS FILHO, J.; COSTA, E. M. Análise das transferências intergovernamentais e seus efeitos nas finanças públicas dos municípios do Rio Grande do Norte (2001-2010). Rev. Econ. NE, Fortaleza, v. 45, n. 1, p. 47-62, jan./mar. 2014. Disponível em: <<https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/view/63/43>>. Acesso em: 27 set. 2018.

BRYMAN, A. Quantity and Quality in social research. New York: Taylor & Francis e-library, 2004.

BRYSON, J. M.; ACKERMANN, F.; EDEN, C. Discovering collaborative advantage: the contributions of goal categories and visual strategy mapping. Public Administration Review, v. 76, n. 6, p. 912-925, jul. 2016.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; STONE, M. M. Designing and implementing cross-sector collaborations: needed and challenging. Public Administration Review, v. 75, n. 5, p. 647-663, ago. 2015.

BRUNGER, Scott. World Bank. Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. Washington, DC: The World Bank, 1989. 300 pp. \$12.95. Paper. African Studies Review, v. 33, n. 01, p. 146-147, 1990.

BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. The calculus of consent. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

CAMERON, David R. The expansion of the public economy: A comparative analysis. American political science review, v. 72, n. 04, p. 1243-1261, 1978.

CALCAGNO, Peter T.; ESCALERAS, Monica. Party alternation, divided government, and fiscal performance within US states. Economics of Governance, v. 8, n. 2, p. 111-128, 2007.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. Rev. Adm. Pub., v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CARDOSO, Fernando Henrique. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

CARRERAS, Y. I. Fiscal decentralization and inequality: the case of Spain. *Regional Studies, Regional Science*, v. 3, n. 1, p. 295-302, jun. 2016.

CASTLES, Francis Geoffrey. *The Impact of parties: politics and policies in democratic capitalist states*. London; Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1982.

CASTRO, C. J.; SILVA, G. V. Boas práticas de governança aplicadas ao setor público: uma análise na prestação de contas de cinco universidades públicas federais. *Espacios*, v. 38, n. 17, 2017.

CATLAW, Thomas J.; STOUT, Margaret. Governing Small-Town America Today: The Promise and Dilemma of Dense Networks. *Public Administration Review*, v. 76, n. 2, p. 225-229, 2016.

CAVALCANTI, M. J.; MOREIRA, E. O. Metodologia de Estudo de Caso. Palhoça: UnisulVirtual, 2007.

CLEMENTINO, M. L. M. Receitas municipais e grau de dependência dos pequenos municípios do Nordeste. In: Encontro Nacional da ANPUR, 7., 1997, Recife. Anais... Recife: UFPE, 1997. p. 1641-1652.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. A white paper. Bruxelas, 25 de julho de 2001. Disponível em: <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-white-paper-governance-com2001428-20010725_en.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2017.

COSTA, Frederico Lustosa da. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. *Revista do Serviço Público*, v. 59, n. 3, p. 271–288, 2008.

CROSBY, P. *Quality is free: The Art of Making Quality Certain*. New York: McGraw-Hill, 1979. 270 p.

CRUZ, A. F. da et al. The fiscal management of the state of Rio de Janeiro: An analysis in light of the fiscal responsibility law and debt sustainability in the period from 2001 to 2017. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 4, p. 764-775, 2018.

CRUZ, Maria do Carmo MT et al. Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. In: *Novos Contornos da Gestão Local: conceitos em construção*. 2002. p. 197-243.

CRUZ, N. F.; MARQUES, R. C. Structuring composite local governance indicators. *Policy Studies*, v. 38, n. 2, 2017, p. 109-129.

CRUZ, C. F. da; AFONSO, L. E. Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 1, p. 126-148, 2018.

CUNHA, R. E. Federalismo e relações intergovernamentais: os Consórcios Públicos como instrumento de cooperação federativa. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 55, n. 3, p. 5-36, 2004.

CUNHA, A. S.; MEDEIROS, B. A.; AQUINO, L. M. C. (Org.). *Estado, instituições e democracia: república*. Brasília: Ipea, 2010. v. 1, p. 213-248.

DAFFLON, Bernard. *Local public finance: balanced budget and debt control in European countries*. Cheltenham: Edward Elgar, 2002.

DALLABRIDA, Valdir Roque; ZIMERMANN, Viro José. Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: o papel dos consórcios intermunicipais. *Revista brasileira de Gestão e desenvolvimento Regional*, v. 5, n. 3, 2009.

SILVA, Rafael Mozart da et al. Plataformas Logísticas: Uma análise propositiva da aplicabilidade dos princípios da governança corporativa e pública. *Revista ESPACIOS* | Vol. 35 (Nº 8) Año 2014, 2014.

DAVIES, J. S. The hollowing-out of local democracy and the 'fatal conceit' of governing without government. *The British Journal of Politics and International Relations*, v. 2, n. 3, p. 414-428, 2000.

DE BRUIN et al. Understanding the main phases of developing a maturity assessment model. *Australasian Conference on Information Systems*, 16th, 2005, Sydney-Australia.

DE CASTRO ALCÂNTARA, Valderí; PEREIRA, José Roberto; SILVA, Érica Aline Ferreira. *Gestão Social e Governança Pública: aproximações e (de) limitações teórico-conceituais*. *Revista de Ciências da Administração*, v. 1, n. 3, p. 11-29, 2015.

DENHARDT, R. B. *Teoria Geral de Organizações Públicas*. 6. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. The new public service: serving rather than steering. *Public Administration Review*, v. 60, n. 6, p. 549-559, nov./dez. 2000.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. The new public service revisited. *Public Administration Review*, v. 75, n. 5, p. 664-672, fev. 2015.

DEL VECCHIO, G. *Lições de Filosofia do Direito*. 5. ed. Coimbra: Arménio Amado, 1979.

DHOLAKIA, Archana. Measuring fiscal performance of states: an alternative approach. *Economic and Political Weekly*, p. 3421-3428, 2005.

DÍAZ, M. L. Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales. In: CRAVACUORE, D.; ISRAEL, R. (Org.). *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2007. p. 229-270.

DIAZ-SERRANO, Luis; RODRÍGUEZ-POSE, Andrés. Decentralization and the welfare state: what do citizens perceive? *Social Indicators Research*, v. 120, n. 2, p. 411-435, jan. 2015.

DYE, Thomas R. Politics, economics, and the public: Policy outcomes in the American states. Chicago: Rand McNally, 1966.

DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. *Educar em revista*, n. 24, p. 213-225, 2004.

DUBNICK, M. Accountability and the promise of performance: in search of the mechanisms. *Public Performance & Management Review*, v. 28, n. 3, p. 376-417, mar. 2005.

DURANT, R. F.; ALI, S. B. Repositioning American public administration? Citizen estrangement, administrative reform, and the disarticulated state. *Public Administration Review*, v. 73, n. 2, p. 278-289, mar./abr. 2013.

ENIKOLOPOV, Ruben.; ZHURAVSKAYA, Ekaterina. Decentralization and political institutions. *Journal of public economics*, v. 91, n. 11, p. 2261-2290, 2007.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP; ABRUCIO, F. L. Disciplina 3.1: debate contemporâneo da gestão pública. 2011. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1021>>. Acesso em: 10 ago 2018.

ELAZAR, D. J. Exploring federalism. Alabama: University of Alabama Press, 1987.

FAGUET, J. Can subnational autonomy strengthen democracy in Bolivia? *Publius: The Journal of Federalism*, v. 44, n. 1, p. 51-81, jan. 2014.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, jan./fev. 2001.

Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6364/4949>>. Acesso em: 27 set. 2018.

FARIAS, A. S. D. et al. Influência de variáveis socioeconômicas na qualidade de vida da população dos municípios paraibanos. In: FÓRUM BNB DE DESENVOLVIMENTO, 12., 2007, Fortaleza. Anais... Fortaleza: BNB, 2007.

FERREIRA SILVA, Érica Aline; DE CASTRO ALCÂNTARA, Valderí; PEREIRA, José Roberto. Governança e Esfera Pública Sobre Resíduos Sólidos Urbanos no Âmbito Municipal. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 8, n. 3, 2016.

FERRY, L.; ECKERSLEY, P. Budgeting and governing for deficit reduction in the UK public sector: act three ‘accountability and audit arrangements’. *Public Money & Management*, v. 35, n. 3, p. 203-210, maio 2015.

FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. S. Lei de Responsabilidade Fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. Texto para Discussão, n. 1223. Brasília: Ipea, 2006.

FIRJAN. Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – edição de 2017. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/IFGF/>>. Acesso em: 18 mai. 2017.

- FIRJAN. Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – edição de 2018. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/ifdm/>>. Acesso em: 18 mai. 2017.
- FLICK, U. Introdução à pesquisa qualitativa. São Paulo: Artmed, 2009.
- FORBES, Melissa; HILL, Carolyn J.; LYNN JR, Laurence E. Public management and government performance: An international review. Public service performance: Perspectives on measurement and management, p. 254-274, 2006.
- FREITAS, G. A.; SILVA, E. M.; OLIVEIRA, M. C.; CABRAL, A. C. A.; SANTOS, S. M. Governança corporativa e desempenho dos bancos listados na B3 em ambiente de crise econômica. Revista Contabilidade, Gestão e Governança, v. 21, n. 1, p. 100-119, jan./abr. 2018.
- FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? Política & Sociedade, v. 3, n. 5, p. 119-138, out. 2004.
- GADENNE, L.; SINGHAL, M. Decentralization in developing economies. Annual Review of Economics, v. 6, n. 1, p. 581-604, ago. 2014.
- GALA, P. Perspectivas macroeconômicas: para entender a economia hoje. Rio de Janeiro: FGV, 2011.
- GASPARINI, C. E.; RAMOS, F. S. Incentivos à eficiência na descentralização fiscal brasileira: o caso do FPM no estado de São Paulo. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 34, n. 1, p. 123-199, abr. 2004.
- GREINER, L. Evolution and revolution as organizations grow. Harvard Business Review, n. 6, p.37-46, 1972.
- GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. Métodos de pesquisa. Plageder, 2009.
- GERIGK, Willson. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a gestão financeira dos pequenos municípios do Paraná. Dissertação (mestrado em contabilidade) — Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.
- GERIGK, W.; FIALHO PESSALI, H. A promoção da cooperação nos consórcios intermunicipais de saúde do Estado do Paraná. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 48, n. 6, p. 1525-1543, nov./dez. 2014.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, Campus, 2011.
- GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita. A economia brasileira nos anos 90. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999.
- GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo, v. 5, n. 61, p. 16-17, 2002.
- GIUBERTI, A. C. Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros. Dissertação (mestrado) — Faculdade de Economia,

Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2005.

GOBETTI, Sérgio W.; KLERING, Luis R. Índice de responsabilidade fiscal e qualidade de gestão: uma análise combinada baseada em indicadores de estados e municípios. Anais do XII Prêmio Tesouro Nacional. Brasília: Esaf, 2007. p. 1-77.

GOMES, Ricardo Correa; ALFINITO, Solange; ALBUQUERQUE, Pedro Henrique Melo. Analyzing local government financial performance: evidence from Brazilian municipalities 2005-2008. Revista de Administração Contemporânea, v. 17, n. 6, p. 704-719, 2013.

GRAHAM, J.; AMOS, B.; PLUMPTRE, T. Principles for good governance in the 21st century. In: Institute On Governance, ago. 2003. (Policy Brief n. 15) Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNPAN/UNPAN011842.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

GRISORIO, M. J.; PROTA, F. The impact of fiscal decentralization on the composition of public expenditure: panel data evidence from Italy. Regional Studies, v. 49, n. 12, p. 1941-1956, jan. 2015.

GUIMARÃES, Tatiana Cordeiro et al. O consórcio público como instrumento de fortalecimento do federalismo brasileiro: vantagens e condições de formação. 2010.

HABERMAS, J. Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Trad. de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HAGEN, T. P.; VABO, S. I. Political characteristics, institutional procedures and fiscal performance: Panel data analyses of Norwegian local governments, 1991–1998. European Journal of Political Research, v. 44, n. 1, p. 43-64, 2005.

HAIR, J. F. et al. Análise multivariada de dados. Porto Alegre: Bookman Editora, 2009.

HAYEK, F. A. The use of knowledge in society. The American Economic Review, v. XXXV, n. 4, p. 519-530, set. 1945. Disponível em: <https://www.kysq.org/docs/Hayek_45.pdf>. Acesso em: 27 set. 2018.

HENDRICK, R. Assessing and measuring the fiscal health of local governments: Focus on Chicago suburban municipalities. Urban Affairs Review, v. 40, n. 1, p. 78-114, 2004.

HITT, M. A.; IRELAND, R. D.; HOSKISSON, R. E. Strategic management cases: competitiveness and globalization. Cengage Learning, 2012.

HOLBROOK, Thomas M.; VAN DUNK, Emily. Electoral competition in the American states. American Political Science Review, v. 87, n. 04, p. 955-962, 1993.

HOOD, C. The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme. Accounting, Organizations and Society, v. 20, n. 2-3, p. 93-109, fev./abr. 1995. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.464.4899&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 27 set. 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Perfil dos municípios brasileiros 2011. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

_____. – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Perfil dos municípios brasileiros 2016. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC. Código das melhores práticas de governança corporativa. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS – IFAC. International framework: good governance in the public sector. 2013.

_____. Study 13 – Governance in the public sector. 2001.

INGRAHAM, P.; JOYCE, P.; DONAHUE, A. K. Building government's capacity for performance: the role of management. 2002.

IT GOVERNANCE INSTITUTE (ITGI). Cobit 4.1. Rolling Meadows USA: ITGI, 2007. Disponível em: <<http://www.isaca.org/Knowledge-Center/cobit/Documents/cobit41-portuguese.pdf>>. Acesso em: 25/01/2019.

JAKOBSEN, M. L. F.; MORTENSEN, P. B. Rules and the doctrine of performance management. *Public Administration Review*, v. 76, n. 2, p. 302-312, mar./abr. 2016.

JIA, J.; GUO, Q.; ZHANG, J. Fiscal decentralization and local expenditure policy in China. *China Economic Review*, v. 28, p. 107-122, mar. 2014.

JÚNIOR, C. A. C.; PAULA, I. C. de; FOGLIATTO, F. S. A method for maturity measurement and ranking of improvement projects in Product Development Management. *Production*, v. 20, n. 3, p. 359-377, 2010.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; ZOIDO-LOBATÓN, P. Governance matters. *World Bank Policy Research*, 1999. (Working Paper 2196).

KAUARK, F. S.; MANHÃES, F. C.; MEDEIROS, C. H. Metodologia da pesquisa: um guia prático. Via Litterarum Editora, 2010.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *RAP*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio/jun. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n3/31252.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

KOOIMAN, J. *Governing as governance*. Londres: Sage Publications, 2006.

KURIAKOSE, K. K. et al. Knowledge management maturity model: an engineering approach. *Journal Of Knowledge Management Practice*, v. 12, n. 2, jun de 2001.

LEITE, Cristiane K. S.; PERES, Úrsula D. Lei de Responsabilidade Fiscal, federalismo e políticas públicas: um balanço crítico dos impactos da LRF nos municípios brasileiros. In:

LETELIER-SAAVEDRA, L. E.; SÁEZ-LOZANO, J. L. Fiscal decentralization in specific areas of government: an empirical evaluation using country panel data. *Environment and Planning C: Government and Policy*, v. 33, n. 6, p. 1344-1360, 2015.

LI, Q. Fiscal decentralization and tax incentives in the developing world. *Review of International Political Economy*, v. 23, n. 2, p. 232-260, 2016.

LINDSAY, C.; OSBORNE, S. P.; BOND, S. The 'new public governance' and employability services in an era of crisis: challenges for third sector organizations in Scotland. *Public Administration*, v. 92, n. 1, p. 192-207, mar. 2014.

LINHARES, P. T. F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. (Orgs.). *Federalismo à brasileira: questões para discussão*. Brasília: IPEA, 2012.

LINO, A. F.; DE AQUINO, A. C. B. A diversidade dos Tribunais de Contas regionais na auditoria de governos. *Revista Contabilidade & Finanças*, v. 29, n. 76, p. 26-40, 2018.

LYNN JR., L. E.; HEINRICH, C. J.; HILL, C. J. *Improving governance: a new logic for empirical research*. Washington: Georgetown University Press, 2000.

LÖFFER, E. Governance: die neue generation von staats-und verwaltungsmodernisierung. *Verwaltung + Management*, v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001.

MADDALA, G. S. *Limited-dependent and qualitative variables in econometrics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

MANDELI, K. N. New public governance in Saudi cities: an empirical assessment of the quality of the municipal system in Jeddah. *Habitat International*, v. 51, p. 114-123, fev. 2016.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. 7. ed.-São Paulo: Atlas, 2010.

MARINI, C.; MARTINS, H. Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. In: *Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, 2004. Anais... Madrid, 2004.

MARTIN, Joanne. *Breaking up the mono-method monopolies in organizational. The theory and philosophy of organizations: Critical issues and new perspectives*, v. 30, 1990.

MASSEY, A.; JOHNSTON-MILLER, K. Governance: public governance to social innovation? *Policy & Politics*, v. 44, n. 4, p. 663-675, out. 2016.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *APGS, Viçosa*, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010.

_____. *Finanças públicas*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

_____. *Manual de metodologia da pesquisa científica*. 4. ed.- São Paulo: Atlas, 2016.

MEDAUAR, O. *Consórcios públicos: comentários à Lei 11.107/2005*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MICHEL, Maria Helena. *Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais*. 3. ed.- São Paulo: Atlas, 2015.

- MINAYO, M. C. S. (Org.). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.
- MITCHELL, George E. Collaborative propensities among transnational NGOs registered in the United States. *The American Review of Public Administration*, v. 44, n. 5, p. 575-599, 2014.
- MOISÉS, H. N. Cooperação intermunicipal: instrumento de ação e desenvolvimento de políticas públicas e participação social em meio ambiente. *Informativo Cepam: consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 105-122, 2001.
- _____. Cooperação intermunicipal para a gestão do lixo. *CEPAM: Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal*, p. 122-130, 2001.
- MUSGRAVE, R. A. Teoria das Finanças Públicas: um estudo de economia governamental. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1976.
- _____, Richard A. The theory of public finance. McGraw-Hill Book Company, Inc, 1959.
- NARDES, J. A. R.; ALTOUNIAN, C. S.; VIEIRA, L. A. G. Governança pública: o desafio do Brasil. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- NIERO, José Carlos Coelho. Gestão das relações intergovernamentais: fatores condicionantes da propensão a cooperar por parte dos governos locais. 2011.
- NIYAMA, J. K.; CARVALHO, D. G.; BATISTA, E. D.; FREIRE, A. A. S. Manual de Contabilidade de Consórcio. Edições Inteligentes, São Paulo, 2005.
- NORDHAUS, William D. The political business cycle. *The review of economic studies*, v. 42, n. 2, p. 169-190, 1975.
- OATES, W. E. An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, v. XXXVII, n. 3, p. 1120-1149, set. 1999.
- _____. Fiscal federalism. New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- _____. et al. Fiscal federalism. Books, 1972.
- OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, set./out. 2015.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. OECD principles of corporate governance. 2004.
- OSBORNE, S. P.; RADNOR, Z.; NASI, G. A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. *The American Review of Public Administration*, v. 43, n. 2, p. 135-158, mar. 2013.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. Reiventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 3. ed. Brasília: MH Comunicações, 1994.

OSTROM, E. Policies that crowd out reciprocity and collective action. In: GINTIS, S. H.; BOWLES, R. B.; FEHR, E. (Eds.). *Moral sentiments and material interests: the foundation of cooperation in economic life*. Cambridge: The MIT Press, 2005. p. 253-276.

O'TOOLE, Laurence J. Networks and networking: the public administrative agendas. *Public administration review*, v. 75, n. 3, p. 361-371, 2015.

PAINES, A. T.; AGUIAR, M. R. V.; PINTO, N. G. M. A governança no setor público segundo a IFAC: uma análise dos Institutos Federais da região Sul do Brasil. *Nucleus*, v. 15, n. 1, p. 351-366, abr. 2018.

PARAÍBA. Constituição do Estado da Paraíba. Paraíba, 1989. Disponível em: < <http://tce.pb.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. Lei Complementar n.º 18, de 13 de julho de 1993. Paraíba, 1993. Disponível em: < <http://tce.pb.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. Portaria n.º 15 de 2009. Dispõe sobre a estrutura básica da Diretoria de auditoria e fiscalização – DIAFI do Tribunal de Contas do Estado. Paraíba, 2009. Disponível em: < <http://tce.pb.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. Resolução TC n.º 08 de 2011. Dispõe sobre o acesso à informação e à aplicação da Lei Federal 12.527, de 18 de novembro de 2011 no âmbito do Tribunal de Contas do Estado. Paraíba, 2011. Disponível em: < <http://tce.pb.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. Resolução Administrativa RA TC n.º 04 de 2013. Aprova o regulamento da Escola de Contas Conselheiro Otacílio Silveira do Tribunal de Contas do Estado. Paraíba, 2013. Disponível em: < <http://tce.pb.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. Resolução Administrativa RA TC n.º 06 de 2013. Institui o código de ética do Tribunal de Contas do Estado. Paraíba, 2013a. Disponível em: < <http://tce.pb.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. Resolução Administrativa RA TC n.º 22 de 2015. Dispõe sobre a estrutura organizacional do Tribunal de Contas do Estado. Paraíba, 2015. Disponível em: < <http://tce.pb.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. Resolução Administrativa RA TC n.º 03 de 2016. Institui o plano estratégico do Tribunal de Contas do Estado. Paraíba, 2016. Disponível em: < <http://tce.pb.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. Resolução Administrativa RA TC n.º 09 de 2016. Altera a estrutura organizacional do Tribunal de Contas do Estado. Paraíba, 2016a. Disponível em: < <http://tce.pb.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. Resolução Administrativa RA TC n.º 02 de 2017. Altera a estrutura organizacional do Tribunal de Contas do Estado. Paraíba, 2017. Disponível em: < <http://tce.pb.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. Resolução Normativa TC n.º 10 de 2010. Aprova a revisão do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado. Paraíba, 2010. Disponível em: < <http://tce.pb.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. Resolução Normativa TC n.º 62 de 2013. Altera dispositivos da Resolução Normativa RN TC n.º 10 de 2010, relativos às competência do Corregedor do Tribunal de Contas do Estado. Paraíba, 2013b. Disponível em: < <http://tce.pb.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. Resolução Normativa TC n.º 02 de 2017. Fixa requisitos mínimos para os portais de transparência da gestão fiscal. Paraíba, 2017a. Disponível em: < <http://tce.pb.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

_____. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Portal. Paraíba, 2018. Disponível em: < <http://tce.pb.gov.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

PAULK, M. C.; CURTIS, B.; CHRISSIS, M. B.; WEBER, C. V. Capability Maturity Models for software. V. 1.1, Feb/1993. Technical Report, CMU/SEI-93-TR-024, ESC-TR- 93-177. Disponível em: < <http://www.sei.cmu.edu/reports/93tr024.pdf>>. Acesso em: 01/02/2019.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. O&S, v. 15, n. 46, p. 39-55, jul./set. 2008.

PERNAMBUCO. Constituição do Estado de Pernambuco. Pernambuco, 1989. Disponível em: < <https://www.tce.pe.gov.br/internet/>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

_____. Lei n.º 12.600, de 14 de junho de 2004. Pernambuco, 2004. Disponível em: < <https://www.tce.pe.gov.br/internet/>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

_____. Portaria n.º 296 de 2008. Regulamenta a Política de Capacitação e Desenvolvimento dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado. Pernambuco, 2008. Disponível em: < <https://www.tce.pe.gov.br/internet/>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

_____. Portaria TC n.º 252 de 2012. Adota o Código de Ética aos servidores do Tribunal de Contas do Estado. Pernambuco, 2012. Disponível em: < <https://www.tce.pe.gov.br/internet/>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

_____. Portaria TC n.º 266 de 2015. Estabelece a Política de comunicação social do Tribunal de Contas do Estado. Pernambuco, 2015. Disponível em: < <https://www.tce.pe.gov.br/internet/>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

_____. Portaria TC n.º 436 de 2015. Estabelece as diretrizes para a gestão de riscos relacionados à segurança da informação do Tribunal de Contas do Estado. Pernambuco, 2015a. Disponível em: < <https://www.tce.pe.gov.br/internet/>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

_____. Resolução n.º 460 de 1996. Aprova a revisão do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado. Pernambuco, 1996. Disponível em: < <https://www.tce.pe.gov.br/internet/>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

_____. Resolução TC n.º 08 de 2006. Dispõe sobre o processo de denúncia do Tribunal de Contas do Estado. Pernambuco, 2006. Disponível em: < <https://www.tce.pe.gov.br/internet/>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

_____. Resolução TC n.º 17 de 2010. Regulamenta a coordenação e o funcionamento do sistema de controle interno no âmbito do Tribunal de Contas do Estado. Pernambuco, 2010. Disponível em: < <https://www.tce.pe.gov.br/internet/>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

_____. Resolução TC n.º 07 de 2012. Dispõe sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei Federal 12.527 de 18 de novembro de 2011 no âmbito do Tribunal de Contas do Estado. Pernambuco, 2012a. Disponível em: < <https://www.tce.pe.gov.br/internet/>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

_____. Resolução TC n.º 13 de 2012. Disciplina o sistema de avaliação de desempenho profissional do Tribunal de Contas do Estado. Pernambuco, 2012b. Disponível em: < <https://www.tce.pe.gov.br/internet/>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

_____. Resolução TC n.º 12 de 2014. Dispõe sobre o sistema de Governança e Gestão Estratégica do Tribunal de Contas do Estado. Pernambuco, 2014. Disponível em: < <https://www.tce.pe.gov.br/internet/>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

_____. Resolução TC n.º 15 de 2014. Adota o Código de Ética aos membros do Tribunal de Contas do Estado. Pernambuco, 2014a. Disponível em: < <https://www.tce.pe.gov.br/internet/>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

_____. Resolução TC n.º 11 de 2016. Dispõe sobre o Regimento Interno da Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães. Pernambuco, 2016. Disponível em: < <https://www.tce.pe.gov.br/internet/>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

_____. Resolução TC n.º 34 de 2016. Dispõe sobre o cadastramento, transferência de recursos e prestação de contas dos consórcios públicos. Pernambuco, 2016a. Disponível em: < <https://www.tce.pe.gov.br/internet/>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

_____. Resolução TC n.º 03 de 2017. Altera a Resolução n.º 34 de 2016 que dispõe sobre o cadastramento, transferência de recursos e prestação de contas dos consórcios públicos. Pernambuco, 2017. Disponível em: < <https://www.tce.pe.gov.br/internet/>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

_____. Resolução TC n.º 05 de 2017. Altera anexos da Resolução TC 13 de 2012 que tratam do Manual de Avaliação de Desempenho Profissional. Pernambuco, 2017a. Disponível em: < <https://www.tce.pe.gov.br/internet/>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

_____. Resolução TC n.º 23 de 2017. Dispõe sobre o Manual de Organização, regulamenta as competências das unidades organizacionais do Tribunal de Contas do Estado e as atribuições dos seus respectivos cargos comissionados e funções gratificadas. Pernambuco, 2017b. Disponível em: < <https://www.tce.pe.gov.br/internet/>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Portal. Pernambuco, 2018. Disponível em: < <https://www.tce.pe.gov.br/internet/>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

PEREIRA, G. A.; MOREIRA, T. B. da S. A Influência dos consórcios intermunicipais de saúde no índice Firjan de desenvolvimento municipal (IFDM). 2016.

PETERS, G. O que é Governança?. Revista do TCU, n. 127, p. 28-33, 2013.

_____. A cybernetic model of governance. In: LEVI-FAUR, D. The Oxford Handbook of Governance. Oxford: Oxford University Press, 2012.

_____. 'Shouldn't Row, Can't Steer: What's a Government to Do?' Public Policy and Administration, v. 12, n. 2, p. 51-61, 1997.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? RAP, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

PITERMAN, A.; REZENDE, S. C.; HELLER, L. Capital social como conceito-chave para a avaliação do sucesso de consórcios intermunicipais: o caso do CISMAR, Paraná. Eng. Sanit. Ambient., v. 21, n. 4, p. 825-834, out./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/esa/v21n4/1809-4457-esa-21-04-00825.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2018.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Public management reform: A comparative analysis. Oxford University Press, USA, 2004.

POMPEO, S. E. de C.; NETO, O. A. P. Indicadores para análise do desempenho fiscal do Município de Cruz Alta nos anos de 2000 à 2008. Revista Gestão e Desenvolvimento em Contexto, v. 2, n. 1, p. 28-48, 2014.

PÖPPELBU_, J.; RÖGLINGER, M. What makes a useful maturity model? A framework of general design principles for maturity models and its demonstration in business process management. ECIS 2011, Paper 28, 2011, Berlin, Germany. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/9488/bb900b4ad4fa07d70a6ea89637777dd85ac4.pdf>>. Acesso em: 26/02/2019.

POSTALI, F. A. S.; NISHIJIMA, M. Distribuição das rendas do petróleo e indicadores de desenvolvimento municipal no Brasil nos anos 2000. Estudos Econômicos, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 463-485, abr.-jun. 2011.

POTERBA, James M. Balanced budget rules and fiscal policy: Evidence from the states. National Tax Journal, v. 48, n. 3, p. 329-336, 1995.

PRADO, D. Maturidade em gerenciamento de projetos. Nova Lima MG: INDG Tecnologia e Serviços, 2008. 206 p.

PRATES, Â. MQ Articulação intergovernamental: o caso dos CPI no Brasil. In: Conferência nacional de políticas públicas contra a pobreza e a desigualdade. 2010.

RAQUEL, I.; BELLEN, H. M. V. Contribuição à concepção da governança pública: uma análise a partir da visão dos especialistas. In: XXXVI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2012. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2012. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_APB1003.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2018.

RAINEY, Hal G.; STEINBAUER, Paula. Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations. *Journal of public administration research and theory*, v. 9, n. 1, p. 1-32, 1999.

REZENDE, F. *Finanças públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. *Contribuintes e cidadãos: compreendendo o orçamento federal*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2002.

RHODES, R. A. W. Recovering the craft of public administration. *Public Administration Review*, v. 76, n. 4, p. 638-647, jul./ago. 2016.

_____. The governance narrative: key findings and lessons from the ERC's Whitehall Programme. *Public Administration*, v. 78, n. 2, p. 345-363, 2000.

_____. The new governance: governing without government. *Political Studies*, v. XLIV, p. 652-667, 1996. Disponível em: <<http://spp.xmu.edu.cn/wp-content/uploads/2013/12/The-New-Governance-Governing-without-Government-pdf.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

RIBEIRO FILHO, W. F.; VALADARES, J. L. Governança: uma nova perspectiva de gestão aplicada à Administração Pública. *The Journal of Engineering and Exact Sciences – JCEC*, v. 3, n. 5, p. 0721-0723, 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Instrução Normativa n.º 11, de 2007. Estabelece critérios para a composição dos demonstrativos que amparam a fiscalização desta corte de contas no que se refere ao cumprimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal pelos entes jurisdicionados da esfera municipal. Rio Grande do Sul, 2007. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

_____. Instrução Normativa n.º 12, de 2009. Regulamenta o encaminhamento de normas expedidas pelos entes jurisdicionados da esfera municipal à base da legislação municipal. Rio Grande do Sul, 2009. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

_____. Instrução Normativa n.º 06, de 2016. Dispõe sobre os prazos e demais regras técnicas relativas à alimentação do Sistema de Licitações e Contratos – LitCon pelos órgãos e entidades jurisdicionados. Rio Grande do Sul, 2016. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

_____. Instrução Normativa n.º 08, de 2016. Dispõe sobre o plano de educação corporativa do Tribunal de Contas do Estado. Rio Grande do Sul, 2016a. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

_____. Instrução Normativa n.º 10, de 2017. Dispõe sobre o acesso à informações e estabelece orientações para o cumprimento no âmbito do Tribunal de Contas do Estado. Rio Grande do Sul, 2017. Disponível em: <

<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

_____. Instrução Normativa n.º 09, de 2018. Regulamenta a Resolução n.º 1.097 de 2018 que alterou o Programa de Avaliação de Desempenho – PROADES, no âmbito do Tribunal de Contas. Rio Grande do Sul, 2018. Disponível em: <
<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

_____. Instrução Normativa n.º 13, de 2018. Dispõe sobre a forma de publicação de informações do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO e o Relatório de Gestão Fiscal – RGF. Rio Grande do Sul, 2018a. Disponível em: <
<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

_____. Lei n.º 11.424, de 06 de janeiro de 2000. Rio Grande do Sul, 2000 Disponível em: <
<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

_____. Lei n.º 10.098, de 24 de junho de 2003. Rio Grande do Sul, 2003. Disponível em: <
<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

_____. Resolução n.º 460 de 1996. Aprova a Revisão do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado. Rio Grande do Sul, 1996. Disponível em: <
<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

_____. Resolução n.º 557 de 2000. Adota o código de ética aos membros do Tribunal. Rio Grande do Sul, 2000a. Disponível em: <
<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

_____. Resolução n.º 723 de 2005. Adota o código de ética aos servidores do Tribunal. Rio Grande do Sul, 2005. Disponível em: <
<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

_____. Resolução n.º 1.021 de 2014. Dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas do Estado. Rio Grande do Sul, 2014. Disponível em: <
<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

_____. Resolução n.º 1.041 de 2015. Institui o Regimento Interno da Corregedoria-Geral do Tribunal de Contas do Estado. Rio Grande do Sul, 2015. Disponível em: <
<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

_____. Resolução n.º 1.042 de 2015. Regulamenta os procedimentos de correição nos gabinetes assessorias e demais unidades administrativas no âmbito do Tribunal de Contas do Estado. Rio Grande do Sul, 2015a. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

_____. Resolução n.º 1.043 de 2015. Dispõe sobre a instauração do procedimento de sindicância e processo administrativo disciplinar – PAD no âmbito do Tribunal de Contas do Estado. Rio Grande do Sul, 2015b. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

_____. Resolução n.º 1.045 de 2015. Institui e regulamenta a comissão permanente de sindicância e processo administrativo disciplinar no âmbito do Tribunal de Contas do Estado. Rio Grande do Sul, 2015c. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

_____. Resolução n.º 1.046 de 2015. Dispõe sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei Federal n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado. Rio Grande do Sul, 2015d. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

_____. Resolução n.º 1.077 de 2017. Dispõe sobre a política de gestão de risco no âmbito do Tribunal de Contas do Estado. Rio Grande do Sul, 2017a. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

_____. Resolução n.º 1.097 de 2018. Altera o programa de Avaliação de Desempenho – PROADES no âmbito do Tribunal de Contas do Estado. Rio Grande do Sul, 2018b. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Portal. Rio Grande do Sul, 2018c. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

RODRIGUES, J. R.; AFONSO, J. M. S.; CASTRO, K. P. Avaliação da estrutura e do desempenho do sistema tributário brasileiro: livro branco da tributação brasileira. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2013.

ROESCH, S. M. A. Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guias para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de casos. São Paulo: Atlas, 1999.

ROWAN, Brian. The new institutionalism and the study of educational organizations: Changing ideas for changing times. The new institutionalism in education, p. 15-32, 2006.

SANTA CATARINA. Instrução Normativa TC n.º 20, de 2015. Estabelece critérios para organização e apresentação da prestação de contas anual no âmbito do Tribunal de Contas do Estado. Santa Catarina, 2015. Disponível em: <

<http://www.tce.sc.gov.br/legislacao-normas>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. Lei Complementar n.º 202, de 15 de dezembro de 2000. Santa Catarina, 2000 Disponível em: < <http://www.tce.sc.gov.br/legislacao-normas>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. Portaria TC n.º 481 de 2008. Homologa o Planejamento estratégico do Tribunal de Contas do Estado para o período de 2017-2022. Santa Catarina, 2008. Disponível em: : < <http://www.tce.sc.gov.br/legislacao-normas>> Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. Portaria TC n.º 252 de 2014. Dispõe sobre a consolidação da organização administrativa do Tribunal de Contas do Estado. Santa Catarina, 2014. Disponível em: < <http://www.tce.sc.gov.br/legislacao-normas>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. Resolução TC n.º 06 de 2001. Aprova a Revisão do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado. Santa Catarina, 2001. Disponível em: < <http://www.tce.sc.gov.br/legislacao-normas>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. Resolução TC n.º 03 de 2003. Reorganiza o sistema de controle interno do Tribunal de Contas do Estado. Santa Catarina, 2003. Disponível em: < <http://www.tce.sc.gov.br/legislacao-normas>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. Resolução TC n.º 28 de 2008. Institui a Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado. Santa Catarina, 2008a. Disponível em: < <http://www.tce.sc.gov.br/legislacao-normas>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. Resolução TC n.º 30 de 2008. Aprova o Regulamento da Corregedoria-Geral do Tribunal de Contas do Estado. Santa Catarina, 2008b. Disponível em: < <http://www.tce.sc.gov.br/legislacao-normas>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. Resolução TC n.º 71 de 2012. Estabelece procedimentos para divulgação e acesso à informação do Tribunal de Contas do Estado. Santa Catarina, 2012. Disponível em: < <http://www.tce.sc.gov.br/legislacao-normas>>. Acesso em: 18 dez. 2018.>. Acesso em: 15 dez. 2018.

_____. Resolução TC n.º 87 de 2013. Adota o código de ética aos servidores do Tribunal de Contas do Estado. Santa Catarina, 2013. Disponível em: < <http://www.tce.sc.gov.br/legislacao-normas>>. Acesso em: 18 dez. 2018.>. Acesso em: 15 dez. 2018.

_____. Resolução TC n.º 89 de 2014. Dispõe sobre a estrutura e a competência dos órgãos auxiliares do Tribunal de Contas do Estado. Santa Catarina, 2014a. Disponível em: < <http://www.tce.sc.gov.br/legislacao-normas>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. Resolução TC n.º 101 de 2014. Adota o código de ética aos membros do Tribunal de Contas do Estado. Santa Catarina, 2014b. Disponível em: < <http://www.tce.sc.gov.br/legislacao-normas>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. Resolução TC n.º139 de 2017. Homologa o Planejamento estratégico do Tribunal de Contas do Estado para o período de 2017-2022. Santa Catarina, 2017. Disponível em: < <http://www.tce.sc.gov.br/legislacao-normas>> Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Portal. Santa Catarina, 2018. Disponível em: < <http://www.tce.sc.gov.br/>>. Acesso em: 30 out. 2018.

SÃO PAULO. Ato do Gabinete do Presidente n.º 06, de 2012. Cria o Serviço de Informação ao Cidadão no âmbito do Tribunal de Contas do Estado. São Paulo, 2015a. Disponível em: < <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

_____. Ato do Gabinete do Presidente n.º 05, de 2015. Dispõe sobre a Organização da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado. São Paulo, 2015a. Disponível em: < <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

_____. Instrução n.º 02, de 01 de dezembro 2016. Dispõe sobre a Prestação de Contas no âmbito do Tribunal de Contas do Estado. São Paulo, 2016. Disponível em: < <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

_____. Lei Complementar n.º 709, de 14 de janeiro de 1993. São Paulo, 1993. Disponível em: < <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

_____. Resolução n.º 04 de 2010. Aprova a Revisão do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado. São Paulo, 2010. Disponível em: < <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

_____. Resolução n.º 04 de 2012. Dispõe sobre o acesso à informação de que trata a Lei Federal n.º 12. 527 de 18 de novembro de 20188 no âmbito do Tribunal de Contas do Estado. São Paulo, 2012. Disponível em: < <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

_____. Resolução n.º 03 de 2015. Institui a Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado. São Paulo, 2015b. Disponível em: < <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

_____. Resolução n.º 05 de 2015. Dispõe sobre a organização da Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado. São Paulo, 2015b. Disponível em: < <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

_____. Resolução n.º 09 de 2015. Institui o Plano Estratégico do Tribunal de Contas do Estado. São Paulo, 2015c. Disponível em: < <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Portal. São Paulo, 2018. Disponível em: < <https://www.tce.sp.gov.br/>>. Acesso em: 27 set. 2018.

SALTO, F.; ALMEIDA, M. (Org.) Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade. Rio de Janeiro: Record, 2016.

SANTOS, G. N. P. Governança pública no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul à luz do referencial básico do Tribunal de Contas da União. 2016.

Monografia (Especialização em Administração Pública Contemporânea) -
Departamento de Ciências Administrativas, Escola de Administração, Universidade
Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

SCARPIN, J. E.; SLOMSKI, V. Estudo dos fatores condicionantes do Índice de
Desenvolvimento Humano nos municípios do estado do Paraná: instrumento de
controladoria para a tomada de decisões na gestão governamental. *Revista de
Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 5, p. 909-933, set.-out. 2007.

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

SHARPE, Lawrence J.; NEWTON, Kenneth. *Does politics matter? The determinants of
public policy*. 1984.

SIMIONE, A. A.; CKAGNAZAROFF, I. B. Governança participativa em Moçambique:
dinâmicas do envolvimento dos cidadãos na gestão municipal em Xai-Xai.
Administração Pública e Gestão Social, v. 9, n. 1, p. 1-74, jan./mar. 2017.

SILVA, A. H.; FOSSÁ, M. I. T. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica
para análise de dados qualitativos. *Dados em Big Data*, v. 1, n. 1, p. 23-42, 2017.

SILVA, E. A. F.; ALCÂNTARA, V. C.; PEREIRA, J. R. Governança e esfera pública
sobre resíduos sólidos urbanos no âmbito municipal. *Administração Pública e Gestão
Social*, v. 8, n. 3, p. 137-146, jul./set. 2016.

SILVA, R. M.; SENNA, E. T. P.; LIMA JR., O. F.; SENNA, L. A. S. Plataformas
logísticas: uma análise propositiva da aplicabilidade dos princípios da governança
corporativa e pública. *Espacios*, v. 35, n. 8, 2014.

SILVEIRA, V. N. S. Os modelos multiestágios de maturidade: um breve relato de sua
história, sua difusão e sua aplicação na gestão de pessoas por meio do Capability
Maturity Model (P-CMM). *RAC Curitiba*, v. 13, n. 2, art. 4, p. 228-246, 2009.

SKELCHER, C. Jurisdictional integrity, polycentrism, and the design of democratic
governance. *Governance: an International Journal of Policy, Administration and
Institutions*, v. 18, n. 1, p. 89-110, jan. 2005.

SLOMSKI, V.; MELLO, G. R.; TAVARES FILHO, F.; MACEDO, F. Q. Governança
corporativa e governança na gestão pública. São Paulo: Atlas, 2008.

SMITH, H. J. M.; REVELL, K. D. Micro-Incentives and municipal behavior: political
decentralization and fiscal federalism in Argentina and Mexico. *World Development*, v.
77, p. 231-248, jan. 2016.

SOARES, M. M.; MELO, B. G. Condicionantes políticos e técnicos das transferências
voluntárias da União aos municípios brasileiros. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v.
50, n. 4, p. 539-562, jul./ago. 2016.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. *Federalismo e políticas públicas*. 2018.

SPECK, B. W. Auditing Institutions. In Power, T.; & Taylor, M. (coord.). Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability. (pp 127-161). University of Notre Dame Press, 2011.

SPEKKINK, W.; BOONS, F. The emergence of collaborations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 26, n. 4, p. 613-630, nov. 2015.

SPINK, P. K.; TEIXEIRA, M. A. C.; CLEMENTE, R. Gestão, governo e governança em regiões metropolitanas. *Cadernos Metr pole*, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 453-476, jul./dez. 2009.

STIGLITZ, J. E. Economics of the public sector. 3. ed. New York: WW Norton & Company, 2000.

STREIT, R. E. Um Modelo Baseado em Agentes para a Análise da Governança Regulamentar do Sistema Financeiro. Porto Alegre. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administra o, Programa de Pós-Gradua o em Administra o, Porto Alegre, p. 286. 2006.

STREIT, R. E.; KLERING, L. R. Governança pública sob a perspectiva dos sistemas complexos. In: Encontro Nacional de Estudos em Gestão Pública e Governança. Salvador, 2004. Anais... Salvador, 2004.

STREIT, R. E.; KLERING, L. R. Governança pública sob a perspectiva dos sistemas complexos. In: Encontro da Associa o Nacional dos Programas de Pós-Gradua o e Pesquisa em Administra o, Brasília, DF. Anais... Brasília: EnANPAD, 2005.

STRELEC, T. C. Desafios da adapta o institucional: um estudo do impacto da Lei de Consórcios Públicos no Estado de São Paulo. / Thamara Caroline Strelec, 201 f, 2011.

SWANK, Duane. Global capital, political institutions, and policy change in developed welfare states. Cambridge University Press, 2002.

TANG, C.; TANG, S. Managing incentive dynamics for collaborative governance in land and ecological conservation. *Public Administration Review*, v. 74, n. 2, p. 220-231, mar./abr. 2014.

TANZI, V.. Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and and macroeconomic aspects. In Annual World Bank conference on development economics, p. 295-317. 1995.

TEIXEIRA, Alex Fabiane. Associativismo e consórcios intermunicipais no Brasil. 2014.

TOBAR, F. Conceito de descentraliza o: usos e abusos. *Planejamento e políticas públicas*, n. 5, p. 31-51, jun. 1991.

TOCQUEVILLE, A. Democracy in America. Washington: Regnery Publishing, 2003.

TERMAN, J. N.; FEIOCK, R. C. Improving outcomes in fiscal federalism: local political leadership and administrative capacity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 25, n. 4, p. 1059-1080, jun. 2014.

- TERMAN, J. N.; FEIOCK, R. C.; YANG, K. Walking in the shadow of Pressman and Wildavsky: expanding fiscal federalism and goal congruence theories to single-shot games. *Review of Policy Research*, v. 33, n. 2, p. 124-139, mar. 2016.
- THIETART, Raymond-Alain et al. *Doing Management Research: A Comprehensive Guide*. SAGE PUBLICATIONS, 2001.
- TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, v. 64, n. 5, p. 416-424, out. 1956.
- TREISMAN, D. Fiscal decentralization, governance and economic performance: a reconsideration. *Economics and Politics*, v. 18, n. 2, p. 219-35, 2006.
- TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP. *Basic facts about the United Nations*. New York: Department of Public Information, 2004.
- WEI, S. J. *Corruption and poor public governance: costs, causes and reform proposals – Project Overview*. The Brookings Institute, 2000.
- WEINGAST, B. R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, jan. 2014.
- WOOLDRIDGE, J. M. *Econometric analysis of cross section and panel data*. Cambridge; London: MIT Press, 2002.
- WORLD BANK – WB. *Governance: the World Bank experience*. 1994.
- _____. *What is Governance?* 2008. Disponível em:
<<http://www.worldbank.org/en/topic/governance>>. Acesso em: 23 jun. 2017.
- VAN ROMPUY, P. Sub-national tax autonomy and deficits: empirical results for 27 OECD Countries. *Regional Studies*, v. 50, n. 7, p. 1248-1259, 2016.
- VARSANO, R.; PESSOA, E. P.; SILVA, N. L. C.; AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. A.; RAMUNDO, J. C. M. *Uma análise da carga tributária do Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. (Texto para Discussão n. 583)
- VAZ, J. C. *Consórcios intermunicipais*. Pólis – Ildesfes, São Paulo, n. 97, p. 1-2, 1997.
- VERGARA, S. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 9ª edição. São Paulo: Atlas, 2007. 96 p.
- VICENTE, E. F. R.; NASCIMENTO, L. S. A efetividade dos ciclos políticos nos municípios brasileiros: um enfoque contábil. *Revista de Contabilidade e Organizações*, Ribeirão Preto, v. 6, n. 14, p. 107-126, jan./abr. 2012

APÊNDICE A: Modelo de E-mail convite para entrevista

Caro Fulano , como vai?

Quem lhe escreve é o Beltrano.

Eu estou realizando Doutorado em Administração e Políticas Públicas na UnB e estou na fase de desenvolvimento da minha tese, cujo título é:"RESULTADO FISCAL DOS MUNICÍPIOS PARTICIPANTES DE CONSÓRCIOS: UMA ANÁLISE SOBRE A INFLUÊNCIA DA GOVERNANÇA NAS CORTES DE CONTAS". A minha tese está estruturada em três grandes seções:

1. Revisão Teórica; 2. Análise quantitativa e 3. Análise qualitativa (entrevistas) realizada a partir dos resultados quantitativos.

A minha pergunta de pesquisa é **Os resultados fiscais dos municípios consorciados, no contexto federalista brasileiro, são influenciados positivamente pelos níveis de maturidade em governança pública dos Tribunais de Contas com jurisdição sobre eles?**

Assim, após ter obtido os resultados quantitativos, preciso realizar a 3.^a etapa que é a realização de entrevistas com setores responsáveis pelo controle externo dos consórcios intermunicipais. Entre os Tribunais selecionados está o TC XXX.

Assim, gostaria de saber se VS.^a poderia me indicar o responsável pelo controle externo dos consórcios intermunicipais ou o responsável pelos municípios do estado, além de facilitar o meu acesso a ele, para que eu possa agendar uma entrevista sobre o tema da tese.

Ciente da compreensão,

Beltrano

Doutorando PPGA-UnB

APÊNDICE B: Modelo de ofício convite para entrevista



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E
GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - FACE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - PPGA

Ofício n.º XX/PPGA/UnB.

Brasília, XX de XXXX de XXXX.

Ao Senhor

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Diretor XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX.
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Assunto: Entrevista

Senhor Diretor

1. O curso de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília possui a missão de formar pesquisadores e gestores, por meio da criação e disseminação do conhecimento e do estímulo à criatividade, ao pensamento crítico e reflexivo e à atualização permanente.
2. Entre as etapas essenciais para que os nossos alunos possam concluir as respectivas teses estão as análises quantitativas, e as pesquisas de campo realizada por meio de aplicações de questionários, coleta documental, observações e entrevistas.
3. O Doutorando **Alex Fabiane Teixeira**, aluno desta instituição, cuja pesquisa possui o título "**RESULTADO FISCAL DOS MUNICÍPIOS PARTICIPANTES DE CONSÓRCIOS: UMA ANÁLISE SOBRE A INFLUÊNCIA DA GOVERNANÇA NAS CORTES DE CONTAS**", finalizou análise quantitativa de dados que indicou a necessidade de realização de pesquisa de campo em alguns Tribunais de Contas, entre eles, o Tribunal de Contas XXXXXXXXXXXXX.
4. Em contato prévio, foi pré-agendado visita para realização de entrevista com o responsável pela fiscalização e controle dos municípios consorciados para o dia **XXXXXXXX** do corrente.
5. Nestes termos, solicita a Vossa Senhoria a gentileza de franquear o acesso ao Doutorando acima especificado para a realização das entrevistas na data pré-agendada acima.

6. Por oportuno, destaco que todos os custos da visita ocorrerão por conta do Doutorando não implicando qualquer custo para o Tribunal de Contas.

7. Ao tempo que agradeço a disponibilidade desta corte de contas em atender a este pedido, caso haja dúvidas sobre o assunto tratado neste documento, colocamo-nos à disposição para os esclarecimentos que se fizerem necessários no telefone XXXXXXXX ou ainda diretamente com o próprio Doutorando no telefone XXXXXXXX.

Atenciosamente,

Valmir Emil Hoffmann
PPGA – FACE – UnB
Coordenador



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado para participar da pesquisa intitulada “RESULTADO FISCAL DOS MUNICÍPIOS PARTICIPANTES DE CONSÓRCIOS: UMA ANÁLISE SOBRE A INFLUÊNCIA DA GOVERNANÇA NAS CORTES DE CONTAS”, em desenvolvimento por XXXXXXXX, aluno do Curso de Doutorado Acadêmico, do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade de Brasília (PPGA/UnB), sob orientação do Professor Doutor XXXXXXXX.

O presente Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) será obtido pelo pesquisador XXXXXXXXXXXX, no início da entrevista, a ser realizada em data e local definidos previamente. Uma via original deste TCLE será entregue a você.

Você será entrevistado mediante um roteiro de entrevista contendo algumas questões relacionadas ao tema da pesquisa. Serão utilizados um gravador de voz e um caderno de anotações, bem como as gravações serão transcritas integral ou parcialmente, conforme a necessidade da pesquisa. O conteúdo das gravações não será utilizado para fins estranhos à pesquisa. O seu anonimato será garantido em todas as fases de realização da pesquisa. Os resultados da pesquisa serão publicados. Você não terá nenhum ganho ou custo financeiro por participar da pesquisa.

A sua participação nesta pesquisa é voluntária de sorte que você fica livre para interrompe-la a qualquer momento, não incorrendo em qualquer prejuízo ou coação. Com a sua participação você estará contribuindo para a pesquisa científica, sua participação é essencial para o sucesso desta pesquisa.

Para esclarecer dúvidas ou fazer comentários a qualquer momento, ou mesmo para conhecer os resultados desta pesquisa, você poderá entrar em contato com o pesquisador acima identificado, pelo telefone XXXXX ou pelo e-mail XXXXXXXX..

Brasília, XXXXXXXX.

Eu, _____, após ler e entender as informações relativas a esta pesquisa, e ter sido devidamente esclarecido, aceito voluntariamente participar como entrevistado e autorizo o uso de gravador durante as entrevistas.

Assinatura do participante da pesquisa

Assinatura do pesquisador

APÊNDICE D: Protocolo de entrevista

Legitimação e Motivação da Entrevista	
<p>Objetivos</p> <p>a) Legitimar a entrevista; b) Motivar a contribuição do entrevistado; c) Obter o conteúdo qualitativo necessário à análise da pergunta de pesquisa proposta.</p>	<p>Tópicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Introduzir o entrevistador (nome, curso e universidade); • Expor brevemente o que é o trabalho e quais os objetivos (utilizando como referência o título, pergunta de pesquisa e conteúdo referencial pesquisado); • Explicar como o entrevistado se encaixa na estrutura do trabalho; • Explicar como será a dinâmica da entrevista; • Garantir anonimato; • Se predispor a enviar o trabalho concluído; • Alinhar duas definições constitutivas importantes para o contexto do trabalho (citar principais autores): (a) Desempenho (Blair, 2000; Avellaneda, 2007); (b) Governança Pública (Bovair, 2003; IFAC, 2013)

PERGUNTAS A SEREM REALIZADAS:

BLOCO A	Eixo de Análise	Questões	Contribuição Esperada
Maturidade: ESTRUTURA Tribunal de Contas	1. Instituições do TCE	Conceitualmente instituições são o conjunto de regras formais e informais , inclusive os arranjos que garantem a obediência, ou seja, estruturam o que as pessoas podem fazer. No Tribunal as instituições, além das regras, envolvem a estrutura e a forma de atuação conjuntas (Por exemplo, seminários e workshops) com os jurisdicionados, em especial, com os CPI. Assim, de que forma, o Tribunal organiza institucionalmente suas ações de controle e fiscalização sobre os CPI?	Conhecer como são estabelecidos e organizados os arranjos institucionais do TCE para a atuação junto aos CPI.

<p>Maturidade: ESTRUTURA Tribunal de Contas</p>	<p>2. Competências dos Agentes Públicos</p>	<p>As competências, habilidades e atitudes dos agentes públicos são consideradas variáveis de sucesso para as organizações. Assim, ao olhar os agentes do Tribunal que atuam no controle e avaliação dos CPI, comente de que forma o Tribunal seleciona, forma, capacita, monitora e avalia o desempenho dos agentes públicos que atuam no controle e fiscalização sobre os CPI? Existe gestão de risco, controle interno ou controle sobre as Competências, Habilidades e Atitudes desses agentes?</p>	<p>Conhecer as características empregadas pelo Tribunal na seleção dos servidores que atuarão no controle e avaliação dos CPI.</p>
<p>Maturidade: ESTRUTURA Tribunal de Contas Estadual – TCE</p>	<p>3. Consolidação Ética</p>	<p>No busca pela excelência, além de Competências, Habilidades e Atitudes, as organizações devem buscar o compromisso e conduta éticos de seus agentes. Assim, comente como são estabelecidos os princípios ou código de conduta do Tribunal, se existe gestão dos conflitos de interesse e responsabilização e balanceamento de poder dos agentes públicos que atuam no controle e fiscalização sobre os CPI?</p>	<p>Conhecer se há comprometimento do TCE com os valores éticos, com a integridade e com a observância da lei.</p>

BLOCO B	Eixo de Análise	Questões	Contribuição Esperada
<p>Maturidade: ESTRATÉGICA Tribunal de Contas Estadual – TCE</p>	<p>1. Orientações e Direcionamento Estratégico</p>	<p>O estabelecimento de rumos e visão de futuro permite às organizações, além do aumento da eficiência, alinhar expectativas das partes interessadas (stakeholders) quanto aos serviços prestados. Assim, de que forma, o Tribunal estabelece os rumos estratégicos de suas ações de controle e fiscalização sobre os CPI? Além disso, como ocorre o monitoramento e avaliação do alcance dos objetivos estratégicos propostos? Existe transparência dos resultados e participação das partes interessadas (Stakeholders)?</p>	<p>Conhecer como são estabelecidos e organizados os rumos estratégicos do TCE para a atuação junto aos CPI, em especial, pelo conhecimento das necessidades e demandas deste segmento de jurisdicionados.</p>

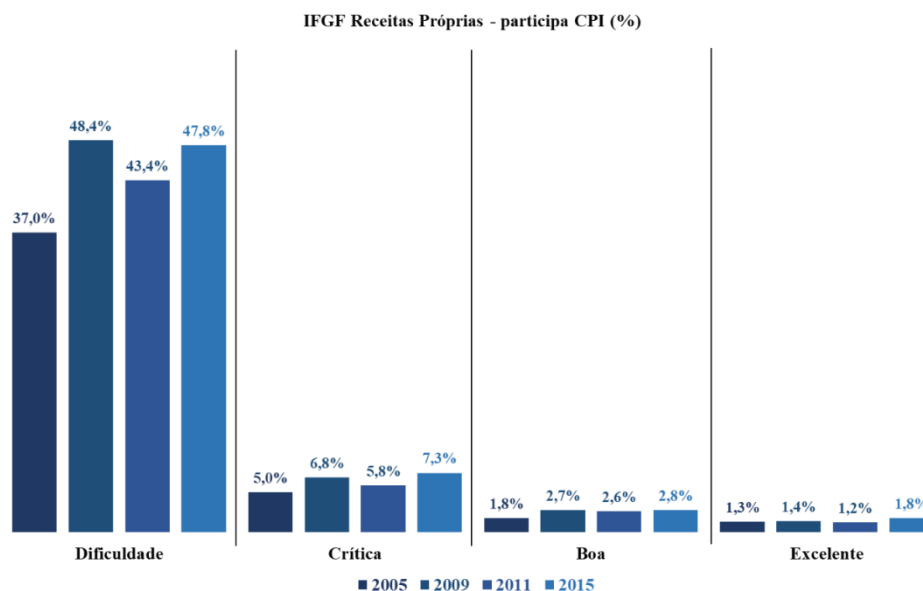
BLOCO C	Eixo de Análise	Questões	Contribuição Esperada
---------	-----------------	----------	-----------------------

<p>Maturidade: ACCOUNTABILITY Tribunal de Contas</p>	<p>1. Legalidade e Resultado</p>	<p>As organizações, e em especial as públicas, devem prestar contas de sua atuação, além de assumir as consequências por suas ações: Conceito de <i>accountability</i>. Assim, de que forma, o Tribunal organiza suas ações de controle e fiscalização de legalidade e de resultados sobre os CPI?</p>	<p>Conhecer como são realizadas as ações de controle e fiscalização, de legalidade e de resultado, do TCE para a atuação junto aos CPI.</p>
<p>Maturidade: ACCOUNTABILITY Tribunal de Contas</p>	<p>2. Responsabilidade</p>	<p>As organizações, e em especial as públicas, devem prestar contas de sua atuação, além de assumir as consequências por suas ações: Conceito de <i>accountability</i>. Assim, comente como ocorre o processo de responsividade do Tribunal à sociedade sobre a eventual responsabilização dos agentes que atuam no controle e fiscalização sobre os CPI?</p>	<p>Conhecer como são realizadas as ações de resposta à sociedade pelo TCE sobre a atuação de seus agentes junto aos CPI.</p>
<p>Maturidade: ACCOUNTABILITY Tribunal de Contas Estadual</p>	<p>3. Transparência</p>	<p>A transparência das ações do Tribunal não deve se restringir ao desempenho econômico-financeiro, mas contemplar também outros fatores que norteiam a geração de valor para a organização. Assim, comente como são realizados os processos de publicização das informações e relatórios pelo Tribunal do controle e fiscalização sobre os CPI, como, por exemplo, a abertura de dados e divulgação de informações etc?</p>	<p>Conhecer se há comprometimento do TCE com os valores éticos, com a integridade e com a observância da lei.</p>

APÊNDICE E: Comparação gráfica nos componentes do IFGF entre os que participam e não participam de CPI.

Gráfico 20: Municípios que participam de CPI por nível IFGF – Receita Própria (2005, 2009, 2011 e 2015).

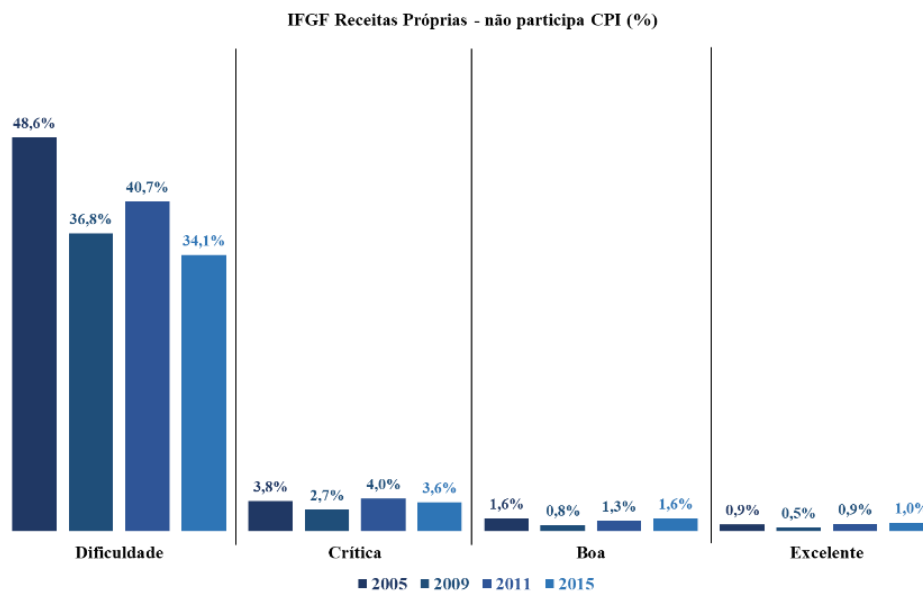
(em %)



Fonte: FIRJAN e IBGE.

Gráfico 21: Municípios que não participam de CPI por nível IFGF – Receita Própria (2005, 2009, 2011 e 2015).

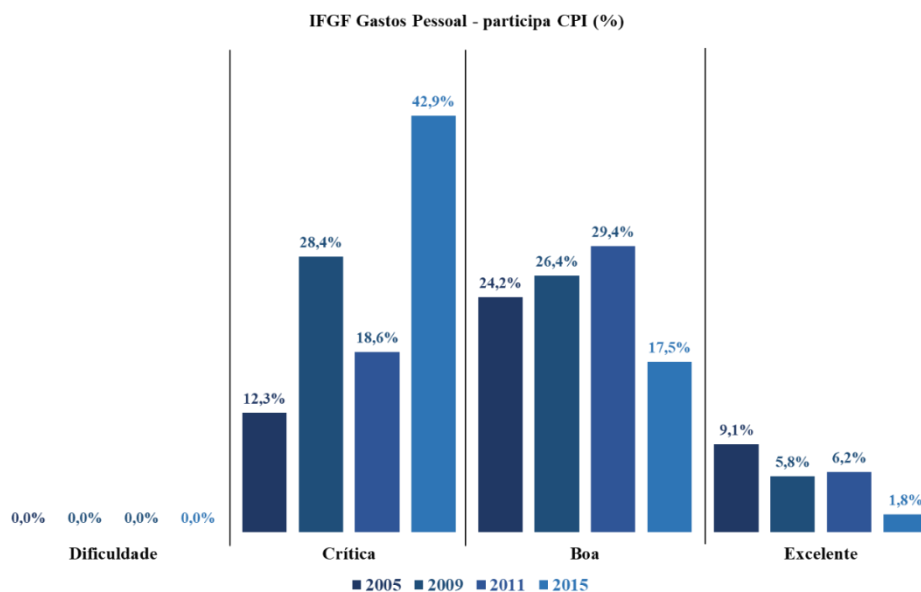
(Em %)



Fonte: FIRJAN e IBGE.

Gráfico 22: Municípios que participam de CPI por nível IFGF – Gastos com Pessoal (2005, 2009, 2011 e 2015).

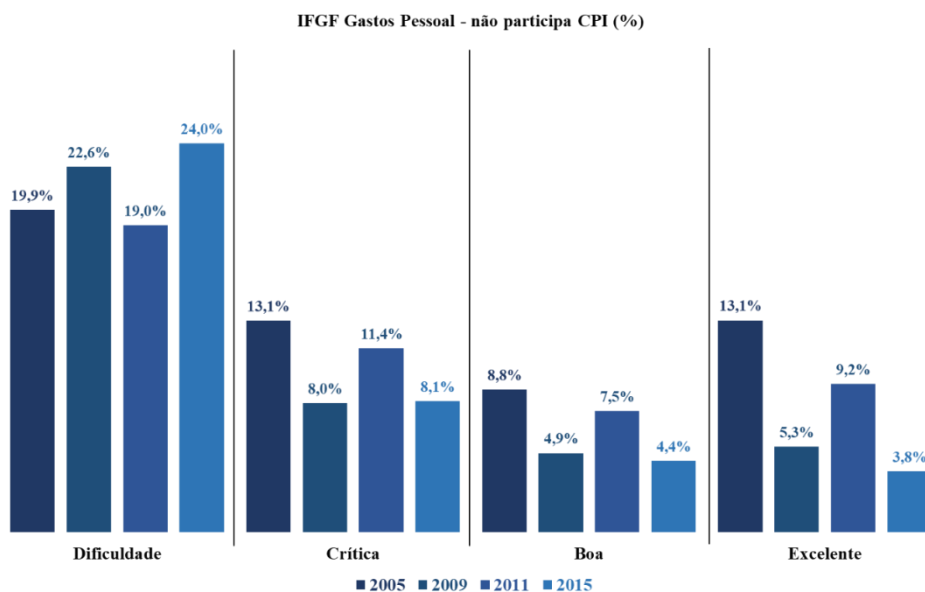
(Em %)



Fonte: FIRJAN e IBGE.

Gráfico 23: Municípios que não participam de CPI por nível IFGF – Gastos com Pessoal (2005, 2009, 2011 e 2015).

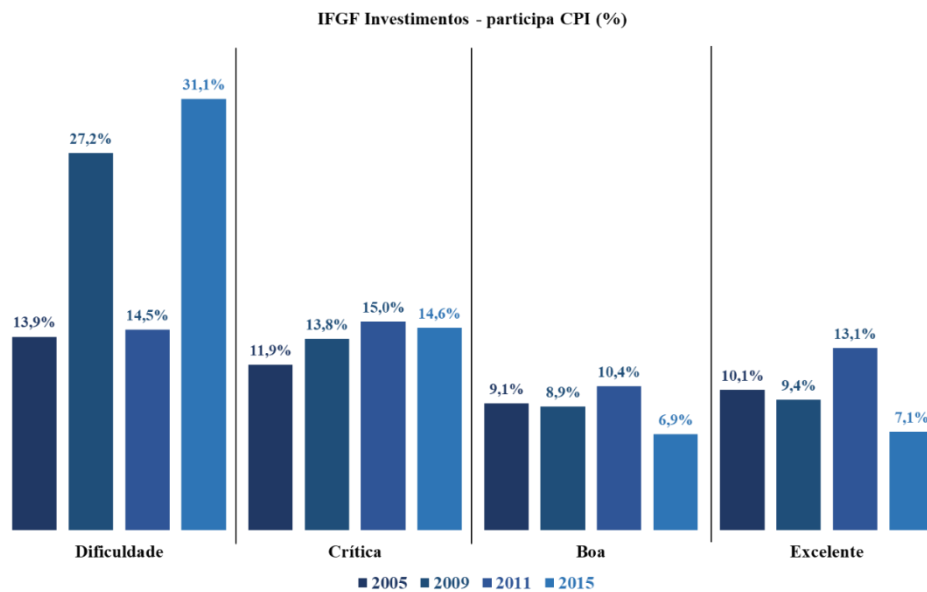
(Em %)



Fonte: FIRJAN e IBGE.

Gráfico 24: Municípios que participam de CPI por nível IFGF – Investimentos (2005, 2009, 2011 e 2015).

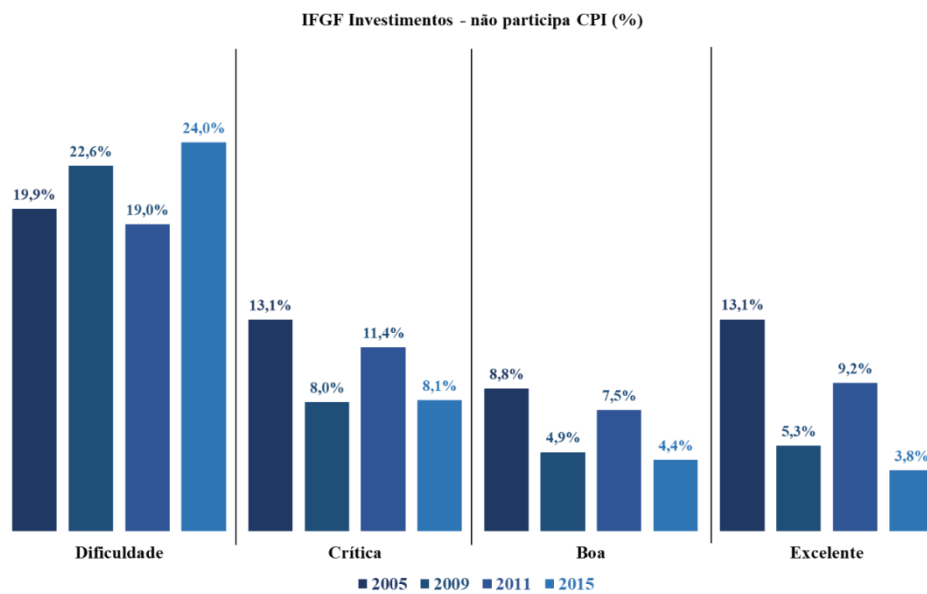
(Em %)



Fonte: FIRJAN e IBGE.

Gráfico 25: Municípios que não participam de CPI por nível IFGF – Investimentos (2005, 2009, 2011 e 2015).

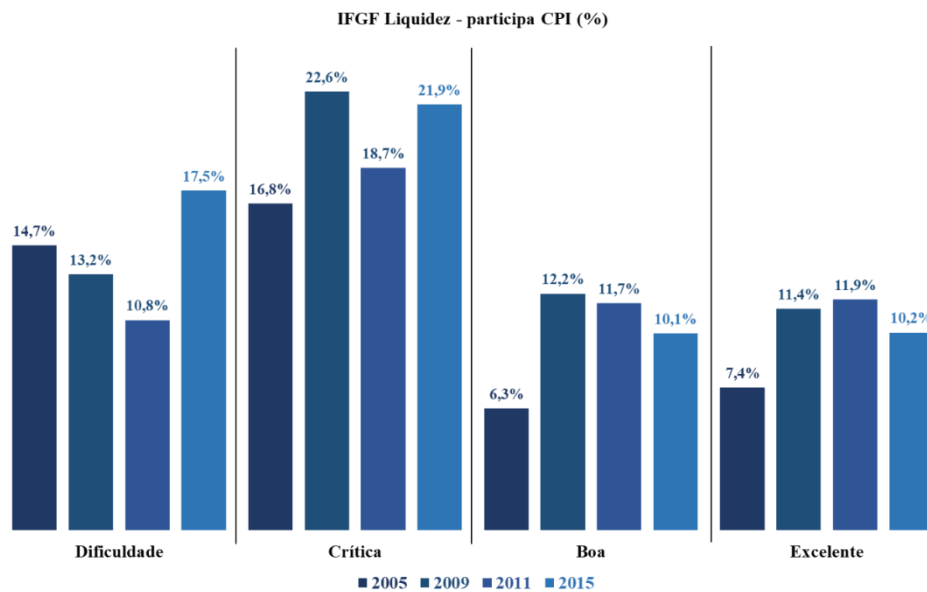
(Em %)



Fonte: FIRJAN e IBGE.

Gráfico 26: Municípios que participam de CPI por nível IFGF – Liquidez (2005, 2009, 2011 e 2015).

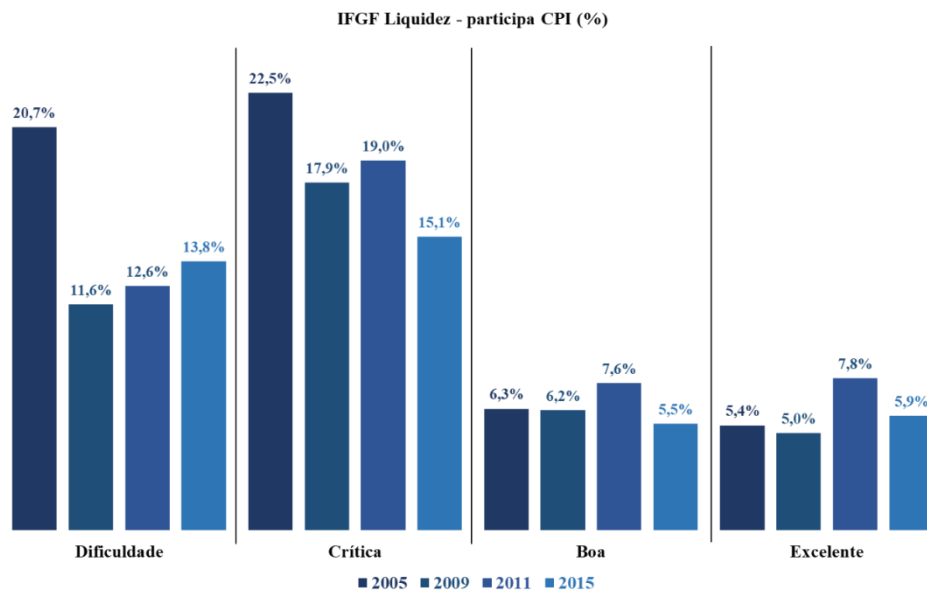
(Em %)



Fonte: FIRJAN e IBGE.

Gráfico 27: Municípios que não participam de CPI por nível IFGF – Liquidez (2005, 2009, 2011 e 2015).

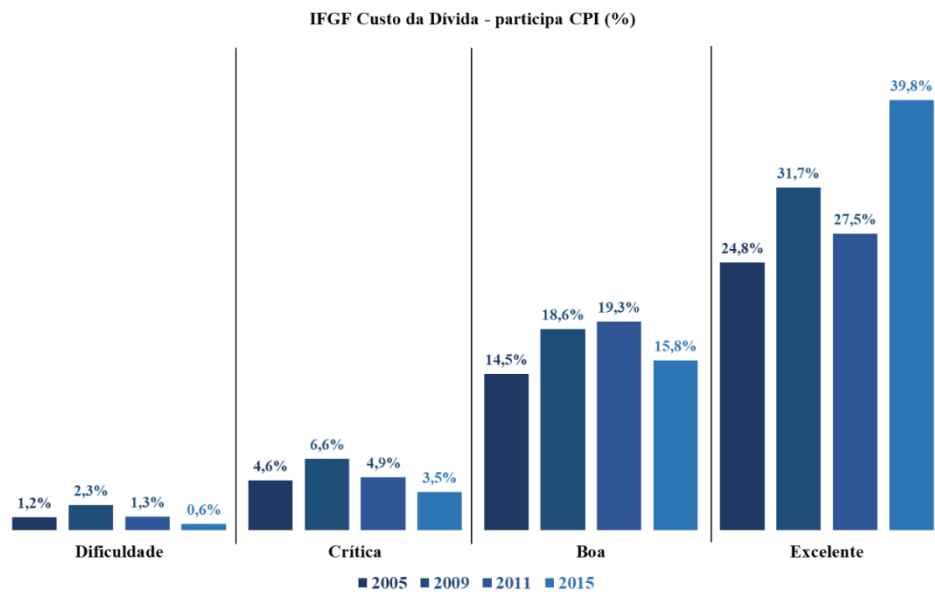
(Em %)



Fonte: FIRJAN e IBGE.

Gráfico 28: Municípios que participam de CPI por nível IFGF – Dívida (2005, 2009, 2011 e 2015).

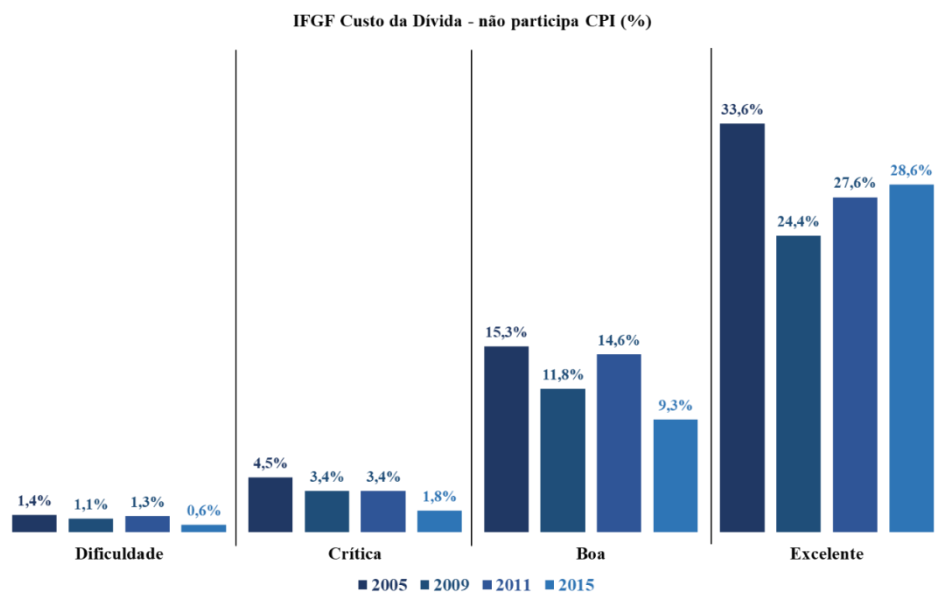
(Em %)



Fonte: FIRJAN e IBGE.

Gráfico 29: Municípios que não participam de CPI por nível IFGF – Dívida (2005, 2009, 2011 e 2015).

(Em %)



Fonte: FIRJAN e IBGE.