



PASSOS PARA A BOA GOVERNANÇA





República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

MINISTROS

Augusto Nardes (Presidente)

Aroldo Cedraz de Oliveira (Vice-presidente)

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Raimundo Carreiro

José Jorge

José Múcio Monteiro

Ana Arraes

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luís de Carvalho

Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Paulo Soares Bugarin (Procurador-Geral)

Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-geral)

Cristina Machado da Costa e Silva (Subprocuradora-geral)

Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)

Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)

Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO



PASSOS PARA A BOA GOVERNANÇA



Brasília 2014

© Copyright 2014, Tribunal de Contas da União
Impresso no Brasil / Printed in Brazil
<www.tcu.gov.br>

Permite-se a reprodução desta publicação,
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Brasil. Tribunal de Contas da União.
Dez passos para a boa governança / Tribunal
de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de
Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

28 p.

1. Governança. 2. Prestação de contas. 3. Transparência.
I. Título.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa

APRESENTAÇÃO



Nosso país enfrenta atualmente uma série de desafios para concretizar as políticas públicas nas áreas de educação, saúde, infraestrutura, mobilidade urbana, segurança, combate às desigualdades regionais, entre outras, que precisam ser superados para viabilizar o pleno desenvolvimento econômico e social.

Somos vários países dentro de um mesmo Brasil!

Ao longo de nossa história, o Estado tem se configurado como um ator decisivo em nosso processo de crescimento nos papéis de regulador, prestador de serviços ou investidor. Diante da magnitude dos gastos governamentais, é essencial que haja especial cuidado com a governança pública.

A distribuição de responsabilidades entre os diversos entes federados acaba por exigir uma

atuação coordenada, eficiente e articulada entre União, estados, Distrito Federal e municípios a fim de que as expectativas da sociedade sejam, de fato, atendidas. Por esse motivo, cabe aos órgãos e entidades da Administração Pública o estabelecimento de preceitos básicos, metas e finalidades que contribuam para a maximização dos resultados esperados.

Ante esse contexto, o Tribunal de Contas da União - TCU tem procurado oferecer sua parcela de contribuição por meio da divulgação, nos fóruns nacionais e internacionais, de subsídios para o aprimoramento do Estado, a fim de que possamos obter um crescimento econômico sustentável e duradouro, além de indicadores sociais mais compatíveis com nossa condição de sétima economia mundial.

Sem dúvida alguma, a melhoria da governança pública é uma causa primária a ser trabalhada para que possamos superar o desafio de transformar o “país do futuro”, como somos conhecidos há anos, no “país do presente”.

É esse o objetivo da presente publicação, que apresenta aos gestores de todo o Brasil um roteiro simplificado e prático intitulado “Dez Passos para a Boa Governança”. Nossa expectativa é que os líderes dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União dispostos a caminhar na trilha ora sugerida possam participar de ciclo virtuoso que resulte em um grande pacto pela melhoria da governança pública.

João Augusto Ribeiro Nardes

Presidente do TCU



INTRODUÇÃO



Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Cada vez mais a sociedade tem demandado dos governantes racionalização dos gastos públicos, equilíbrio fiscal, estabilidade monetária e investimentos em infraestrutura, saúde, educação, mobilidade urbana, habitação e segurança. A boa governança de organizações públicas contribui para a superação desses desafios.

A fim de contribuir para o aprimoramento da governança pública, o Tribunal de Contas da

União publicou documento que apresenta boas práticas aplicáveis a órgãos e entidades da Administração Pública: o Referencial Básico de Governança.

De acordo com essa publicação, para que as funções de governança (avaliar, direcionar e monitorar) sejam executadas de forma satisfatória, alguns mecanismos devem ser adotados, em especial liderança, estratégia e controle.

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

Estratégia envolve o relacionamento com partes interessadas, a definição e monitoramento de objetivos, indicadores e metas, bem como o alinhamento entre planos e operações de unidades e organizações envolvidas na sua execução.

Controle, por sua vez, abrange aspectos como transparência, prestação de contas e responsabilização.

Os responsáveis por conduzir o processo de estabelecimento desses mecanismos são os líderes das organizações. Para auxiliá-los nessa empreitada, o TCU elaborou uma lista de dez passos que, se bem observados, contribuirão para a melhoria da governança.

Adiante será apresentado o que você, governante ou administrador, pode fazer para seguir esses passos.





PASSOS PARA A BOA GOVERNANÇA



PASSO



Escolha líderes competentes e avalie seus desempenhos



Os resultados de qualquer organização dependem fundamentalmente das pessoas que nela trabalham. Por essa razão, as organizações devem garantir que seus profissionais possuam as competências necessárias ao exercício do cargo.

Ao selecionarem suas equipes de governo e corpo gerencial, governantes e administradores devem avaliar a idoneidade moral e a reputação dos candidatos; seus conhecimentos, habilidades e atitudes; sua experiência em funções de natureza semelhantes; bem como possíveis impedimentos e conflitos de interesse.



O que você pode fazer para dar esse passo?

- Estabeleça e dê transparência ao processo de seleção de membros da Alta Administração e de colegiado superior ou conselhos;
- Capacite os membros da Alta Administração;
- Avalie o desempenho dos membros da Alta Administração;
- Garanta que os benefícios concedidos aos membros da Alta Administração e de colegiado superior ou conselhos sejam adequados e dê transparência aos benefícios.

PASSO



Lidere com ética e combata os desvios



A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear os agentes públicos, não podendo estes desprezar o elemento ético de sua conduta.

Diante disso, é essencial que as organizações públicas estabeleçam mecanismos para encorajar e reforçar o comportamento ético de suas lideranças e agentes e, mais do que isso, demonstrem estar sempre agindo de acordo com o interesse da sociedade, de modo que a população confie que os recursos públicos estão sendo geridos no seu exclusivo interesse.



O que você pode fazer para dar esse passo?

- Adote código de ética e conduta para membros da Alta Administração e de colegiado superior ou conselhos;
- Estabeleça mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros da Alta Administração e de colegiado superior ou conselhos;
- Estabeleça 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.

PASSO

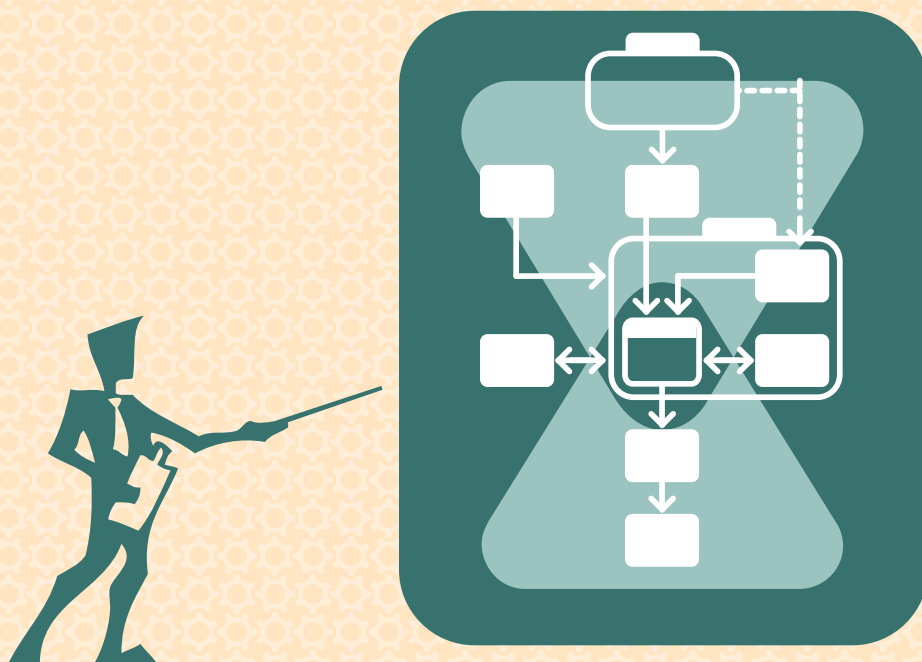


Estabeleça sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas



Sistema de governança é o modo como os diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança. Compreende as instâncias internas e externas de governança, fluxo de informações, processos de trabalho e atividades relacionadas a avaliação, direcionamento e monitoramento.

O alcance de uma boa governança depende fundamentalmente da definição e implantação de um sistema de governança ao mesmo tempo simples e robusto, com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas.



O que você pode fazer para dar esse passo?

- Estabeleça as instâncias internas de governança da organização;
- Garanta o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas;
- Estabeleça o sistema de governança da organização e divulgue-o para as partes interessadas.

PASSO

4

Estabeleça modelo de gestão da estratégia que assegure seu monitoramento e avaliação



O papel fundamental atribuído às organizações públicas é o de ampliar, de forma sistêmica e integrada, o bem estar social e as oportunidades aos cidadãos.

A organização, a partir de sua visão de futuro, da análise dos ambientes interno e externo e da sua missão institucional, deve formular suas estratégias, desdobrá-las em planos de ação e acompanhar sua implementação, oferecendo os meios necessários ao alcance dos objetivos institucionais e à maximização dos resultados.



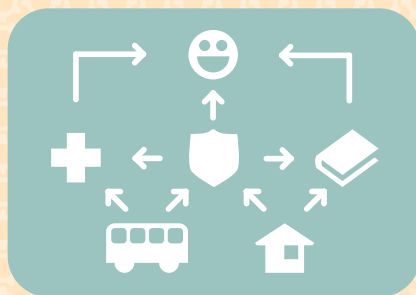
O que você pode fazer para dar esse passo?

- Estabeleça modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas;
- Estabeleça a estratégia da organização;
- Monitore e avalie a execução da estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização.

PASSO



Estabeleça a estratégia considerando as necessidades das partes interessadas



Considerando o necessário foco das organizações públicas na prestação de serviços de qualidade, o alinhamento de suas ações com as expectativas dos usuários e demais partes interessadas é fundamental para a otimização dos resultados.

De forma geral, os gestores precisam satisfazer uma gama complexa de objetivos políticos, econômicos e sociais. Logo, o modelo de governança adotado deve propiciar o equilíbrio entre as legítimas expectativas das diferentes partes interessadas.



O que você pode fazer para dar esse passo?

- Estabeleça e divulgue canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegure sua efetividade;
- Promova a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização;
- Estabeleça relação objetiva e profissional com a mídia, organizações de controle e outras organizações;
- Assegure que decisões, estratégias, políticas, programas, projetos, planos, ações, serviços e produtos atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado.

PASSO



Estabeleça metas e delegue poder e recursos para alcançá-las



○ modelo de liderança organizacional decorre da aplicação dos princípios da coordenação, da delegação de competência e do modelo de governança adotado.

Por esses princípios fundamentais, a Alta Administração estabelece uma estrutura de unidades e subunidades funcionais, nomeia gestores para chefiá-las e a eles delega autoridade (mandato legal e poder sobre os recursos alocados) para executar os planos. A responsabilidade final pelos resultados, contudo, permanece com a autoridade delegante.



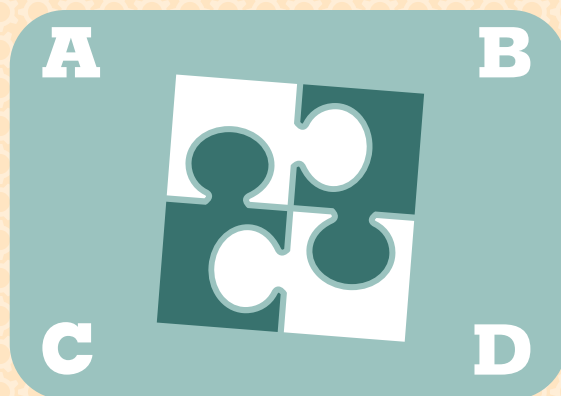
O que você pode fazer para dar esse passo?

- Avalie, direcione e monitore a gestão;
- Responsabilize-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão e pelo alcance dos resultados;
- Assegure, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização;
- Responsabilize-se pela gestão de riscos;
- Avalie os resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria e, se necessário, determine que sejam adotadas providências.

PASSO



Estabeleça mecanismos de coordenação de ações com outras organizações



A obtenção de resultados para a população exige, cada vez mais, que os múltiplos atores políticos, administrativos, econômicos e sociais lancem mão de abordagens colaborativas para atingir metas, objetivos e propósitos coletivos.

Do contrário, abre-se espaço para a fragmentação da missão e a sobreposição de programas, com o consequente desperdício de recursos públicos.



O que você pode fazer para dar esse passo?

- Estabeleça mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas transversais, multidisciplinares e/ou descentralizadas.

PASSO

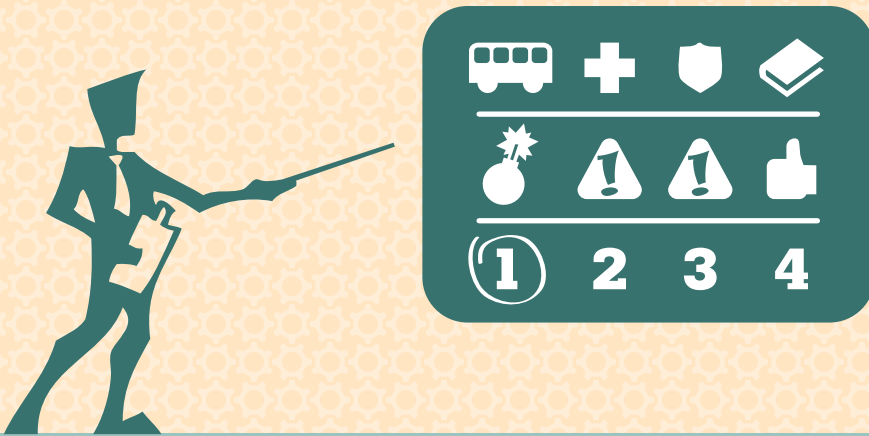


Gerencie riscos e institua os mecanismos de controle interno necessários



Riscos surgem da incerteza natural dos atuais cenários econômico, político e social e podem se apresentar como desafios ou oportunidades, na medida em que dificultem ou facilitem o alcance dos objetivos organizacionais. O instrumento de governança para lidar com a incerteza é a gestão de riscos, que engloba, entre outras coisas, os controles internos.

A gestão de riscos permite tratar com eficiência as incertezas, seja pelo melhor aproveitamento das oportunidades, seja pela redução da probabilidade e/ou impacto de eventos negativos, a fim de melhorar a capacidade de gerar valor e fornecer garantia razoável do cumprimento dos seus objetivos.



O que você pode fazer para dar esse passo?

- Estabeleça sistema de gestão de riscos;
- Monitore e avalie o sistema de gestão de riscos, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional.

PASSO



Estabeleça função de auditoria interna independente que adicione valor à organização



A auditoria interna auxilia a organização a realizar seus objetivos a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gestão de riscos, controle e governança.

Constitui uma forma de dotar o gestor de uma rede de informações e instrumentos de suporte à tomada de decisão. Ademais, a atuação efetiva da auditoria interna auxilia na prevenção de desvios que poderiam ensejar apontamentos de irregularidades pelo Tribunal de Contas, com a consequente responsabilização dos agentes.



O que você pode fazer para dar esse passo?

- Estabeleça a função de auditoria interna;
- Crie condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente;
- Assegure que a auditoria interna adicione valor à organização.

Estabeleça diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização



A transparência é essencial ao aprofundamento e consolidação da democracia, uma vez que possibilita ao cidadão participar ativamente do planejamento governamental e acompanhar a execução das políticas públicas.

Accountability refere-se à obrigação que têm aqueles a quem foram confiados recursos de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades. Assim como a transparência, consiste em valor democrático, consequência direta da delegação do poder soberano do povo aos governantes.



O que você pode fazer para dar esse passo?

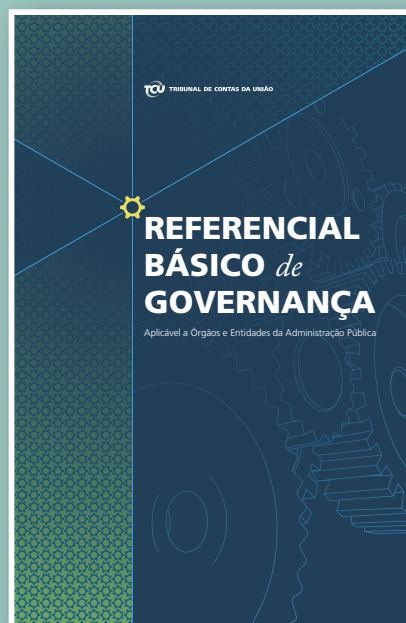
- Dê transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei;
- Preste contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de *accountability*;
- Avalie a imagem da organização e a satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos;
- Garanta que indícios de irregularidades sejam apurados de ofício, promovendo a responsabilização em caso de comprovação.

CONCLUSÃO



Ao longo dessa publicação foram apresentadas boas práticas de governança pública que, se postas em prática, permitem incrementar o desempenho de órgãos e entidades públicas, contribuindo, entre outras coisas, para a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos.

Se você, governante ou administrador, tem interesse em implantar essas práticas na sua organização, não deixe de acessar a página de governança do TCU (www.tcu.gov.br/governanca), onde encontrará a íntegra do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e a lista de itens de controle.



Capa da publicação:
Referencial Básico
de Governança.

Responsabilidade pelo Conteúdo

Secretaria de Planejamento,
Governança e Gestão
Secretaria-Geral de Controle Externo

Responsabilidade Editorial

Secretaria-Geral da Presidência
Secretaria de Comunicação
Núcleo de Criação e Editoração

Projeto Gráfico, Diagramação e Capa

Núcleo de Criação e Editoração

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Planejamento,
Governança e Gestão
SAFS Quadra 4 Lote 1
Edifício Anexo I Salas 105 e 115
70.042-900 Brasília - DF
Tel.: (61) 3316 5035
seplan@tcu.gov.br

Ouvidoria

Tel.: 0800 644 1500
ouvidoria@tcu.gov.br
Impresso pela Sesap/Segedam



Missão

Controlar a Administração Pública para promover seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade.

Visão

Ser reconhecido como instituição de excelência no controle e no aperfeiçoamento da Administração Pública

