



**UNIVERSIDADE DA INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL DA  
LUSOFONIA AFRO-BRASILEIRA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**FRANCISCO SÁVIO SOUSA NEPOMUCENO**

**GOVERNANÇA INSTITUCIONAL NOS TRIBUNAIS DE CONTAS:  
ANÁLISE DO SISTEMA DE GOVERNANÇA DO TRIBUNAL DE  
CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ À LUZ DO REFERENCIAL BÁSICO  
DE GOVERNANÇA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

**REDENÇÃO – CE**

**2022**

**FRANCISCO SÁVIO SOUSA NEPOMUCENO**

**GOVERNANÇA INSTITUCIONAL NOS TRIBUNAIS DE CONTAS:  
ANÁLISE DO SISTEMA DE GOVERNANÇA DO TRIBUNAL DE  
CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ À LUZ DO REFERENCIAL BÁSICO  
DE GOVERNANÇA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Trabalho de conclusão de curso de Graduação apresentado ao Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Oliveira Lima

**REDENÇÃO – CE**

**2022**

---

Nepomuceno, Francisco Savio Sousa.

N441g

Governança institucional nos tribunais de contas: análise do sistema de governança do tribunal de contas do Estado do Ceará à luz do referencial básico de governança do tribunal de contas da união / Francisco Savio Sousa Nepomuceno. - Redenção, 2022.

87f: il.

Monografia - Curso de Administração Pública, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, 2022.

Orientador: Porf.º Dr.º Alexandre Oliveira.

1. Governança Pública. 2. Tribunal de Contas (Ceará). 3. Tribunal de Contas (União). I. Título

CE/UF/BSCA

CDD 658.000981

---

**FRANCISCO SÁVIO SOUSA NEPOMUCENO**

**GOVERNANÇA INSTITUCIONAL NOS TRIBUNAIS DE CONTAS:  
ANÁLISE DO SISTEMA DE GOVERNANÇA DO TRIBUNAL DE  
CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ À LUZ DO REFERENCIAL BÁSICO  
DE GOVERNANÇA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Trabalho de conclusão de curso de Graduação apresentado ao Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Aprovado em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

**Prof. Dr. Alexandre Oliveira Lima (Orientador)**

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB

**Prof. Dr.**

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB

**Prof. Dr.**

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB

## RESUMO

Governança é tema inovador e relevante na gestão pública. A governança no setor público é essencial para otimizar o desenvolvimento socioeconômico, político e cultural do país. O “Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU”, 3ª edição, desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União, estabelece, como base para a aplicação prática da governança, três mecanismos essenciais que devem estar presentes nos órgãos públicos: liderança, estratégia e controle. Associados a estes mecanismos há um conjunto de práticas que contribuem para o alcance dos objetivos propostos como, por exemplo, “Promover a capacidade da liderança”, “Gerir riscos”, “Garantir a *accountability*”. Nesse contexto, o presente trabalho tem como objetivo identificar quais boas práticas de Governança contempladas no Referencial Básico de Governança do TCU estão presentes no âmbito normativo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE). Após análise, verificou-se que, apesar de não estar de acordo com o Referencial em todos os aspectos apontados, o TCE Ceará possui nível de governança que segue, em grande parte, a recomendada pelo Referencial Básico do TCU. Além disso, estão previstos projetos para implantar as práticas que ainda não estão desenvolvidas, visando melhorar sua atuação como organização pública. Entretanto, ainda há elementos para crescer e desenvolver, de forma a trazer cada vez mais melhorias para a Corte de Contas, para os servidores e para a sociedade e o estado do Ceará.

**Palavras-chave:** Governança Pública; Tribunal de Contas do Estado do Ceará; Tribunal de Contas da União.

## **ABSTRACT**

Governance is an innovative and relevant topic in public management. Governance in the public sector is essential to optimize the country's socio-economic, political and cultural development. The “Basic Reference for Organizational Governance for public organizations and other entities under the jurisdiction of the TCU”, 3rd edition, developed by the Federal Court of Auditors, establishes, as a basis for the practical application of governance, three essential mechanisms that must be present in public bodies: leadership, strategy and control. Associated with these mechanisms is a set of practices that contribute to the achievement of the proposed objectives, such as, for example, “Promoting leadership capacity”, “Managing risks”, “Ensuring accountability”. In this context, the present work aims to identify which good governance practices contemplated in the Basic Governance Reference of the TCU are present in the normative scope of the Court of Auditors of the State of Ceará (TCE). After analysis, it was found that, despite not being in accordance with the Referential in all aspects mentioned, TCE Ceará has a level of governance that largely follows that recommended by the TCU Basic Referential. In addition, projects are planned to implement practices that are not yet developed, with a view to improving its performance as a public organization. However, there are still elements to grow and develop, in order to bring more and more improvements to the Court of Auditors, to the servers and to society and the state of Ceará.

**Keywords:** Public Governance; Court of Auditors of the State of Ceará; Court Union accounts.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Figura I: Representação gráfica da estrutura e dos atores do Sistema de Governança Institucional.

Figura II: Práticas relacionadas aos mecanismos de governança

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – PRINCÍPIOS BÁSICOS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA

Quadro 2 – A BOA GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PERMITE

Quadro 3 – QUADRO COMPARATIVO DAS PRÁTICAS DO REFERENCIAL BÁSICO DE GOVERNANÇA (RBG) DO TCU 3ª EDIÇÃO, COM AS PRÁTICAS INSTITUÍDAS NOS NORMATIVOS DO TCE CEARÁ

Quadro 4 – TABELA RESUMO DE ADERÊNCIA DO TCE CEARÁ ÀS PRÁTICAS DO REFERENCIAL BÁSICO DE GOVERNANÇA DO TCU 3ª EDIÇÃO TCU

Quadro 5 – ESTABELECEER MODELO DE GOVERNANÇA

Quadro 6 – PROMOVER A INTEGRIDADE

Quadro 7 – PROMOVER A CAPACIDADE DE LIDERANÇA

Quadro 8 – GERIR RISCOS

Quadro 9 – ESTABELECEER ESTRATÉGIA

Quadro 10 – PROMOVER A GESTÃO ESTRATÉGICA

Quadro 11 – MONITORAR O ALCANCE DOS RESULTADOS ORGANIZACIONAIS

Quadro 12 – MONITORAR O DESEMPENHO DAS FUNÇÕES DE GESTÃO

Quadro 13 – PROMOVER A TRANSPARÊNCIA

Quadro 14 – GARANTIR A ACCOUNTABILITY

Quadro 15 – AVALIAR A SATISFAÇÃO DAS PARTES INTERESSADAS

Quadro 16 – ASSEGURAR A EFETIVIDADE DA AUDITORIA INTERNA



# SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>3</b>
1.2 JUSTIFICATIVA.....	6
1.3 OBJETIVOS.....	7
1.3.1 GERAL.....	8
1.3.2 ESPECÍFICOS.....	8
<b>2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>9</b>
2.1 GOVERNANÇA .....	9
2.1.1 Governança Corporativa.....	10
2.1.2 Governança Político – Institucional.....	11
2.1.3 Governança no Setor Público.....	12
2.2 ACCOUNTABILITY.....	13
2.3 REFERENCIAL BÁSICO DE GOVERNANÇA.....	13
<b>3. METODOLOGIA DA PESQUISA.....</b>	<b>16</b>
<b>4.RESULTADOS E DISCUSSÃO.....</b>	<b>18</b>
4.1 AS BOAS PRÁTICAS CONTIDAS NO REFERENCIAL BÁSICO DE GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL (RBG) DO TCU .....	18
4.1.1. Prática: Estabelecer Modelo de Governança.....	20
4.1.2. Prática: Promover a Integridade .....	22
4.1.3. Prática: Promover a Capacidade De Liderança.....	24
4.1.4. Prática: Gerir Riscos.....	27
4.1.5. Prática: Estabelecer a Estratégia.....	29
4.1.6. Prática: Promover a Gestão Estratégica.....	30
4.1.7. Prática: Monitorar o Alcance dos Resultados Organizacionais.....	31
4.1.8. Prática: Monitorar o Desempenho das Funções de Gestão.....	33
4.1.9. Prática: Promover a Transparência.....	34
4.1.10. Prática: Garantir a Accountability.....	35
4.1.11. Prática: Avaliar a Satisfação das Partes Interessadas.....	38
4.1.12. Prática: Assegurar a Efetividade da Auditoria Interna.....	39
4.2 AS BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PRESENTES NO TCE CEARÁ QUE SE ENCONTRAM NO REFERENCIAL BÁSICO DE GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL (RBG) DO TCU.....	40
4.2.1. Estabelecer Modelo de Governança.....	40
4.2.2. Promover a Integridade.....	42

4.2.3. Promover a Capacidade de Liderança.....	42
4.2.4. Gerir Riscos.....	43
4.2.5. Estabelecer a Estratégia.....	43
4.2.6. Promover a Gestão Estratégica.....	44
4.2.7. Monitorar o Alcance dos Resultados Organizacionais.....	45
4.2.8. Monitorar o Desempenho das Funções de Gestão.....	45
4.2.9. Promover a Transparência.....	46
4.2.10. Garantir a Accountability.....	47
4.2.11. Avaliar a Satisfação das Partes Interessadas.....	48
4.2.12. Assegurar a Efetividade da Auditoria Interna.....	48
<b>4.3 ADERÊNCIA DAS BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA DO TCE CEARÁ AO REFERENCIAL BÁSICO DE GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL (RBG) DO TCU</b> .....	<b>49</b>
4.3.1. Aderência a Prática: Estabelecer Modelo de Governança.....	49
4.3.2. Aderência a Prática: Promover a Integridade.....	51
4.3.3. Aderência a Promover a Capacidade De Liderança.....	52
4.3.4. Aderência a Prática: Gerir Riscos.....	53
4.3.5. Aderência a Prática: Estabelecer a Estratégia.....	54
4.3.6. Aderência a Prática: Promover a Gestão Estratégica.....	55
4.3.7. Aderência a Prática: Promover a Gestão Estratégica.....	56
4.3.8. Aderência a Prática: Monitorar o Alcance dos Resultados Organizacionais	57
4.3.9. Aderência a Prática: Monitorar o Desempenho das Funções de Gestão.....	58
4.3.10. Aderência a Prática: Promover a Transparência.....	58
4.3.11. Aderência a Prática: Avaliar a Satisfação das Partes Interessadas.....	62
4.3.12. Aderência a Prática: Assegurar a Efetividade da Auditoria Interna.....	63
<b>4.4 QUADROS COMPARATIVOS DA ADESÃO DO TCE CEARÁ AO REFERENCIAL BÁSICO DE GOVERNANÇA DO TCU 3ª EDIÇÃO.....</b>	<b>66</b>
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>70</b>
<b>6. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>72</b>
<b>7. ANEXOS.....</b>	<b>76</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Estado e todas as instituições que fazem parte dele, são produtos das necessidades da vida em sociedade. A partir disso a função do Estado, das organizações públicas e dos agentes públicos, é gerir os recursos oriundos da sociedade na tentativa de atender as demandas sociais. Para tal cabe a administração pública de forma geral, estar sempre buscando ferramentas que possibilitem a evolução de sua atuação.

Considerando a visão de um passado mais distante e também as últimas décadas, percebe-se que o cenário socioeconômico, político e tecnológico sofre com constantes mudanças, desencadeadas muitas vezes por crises como, por exemplo, no contexto internacional a crise de 1929, conhecida também como a Grande Depressão, que foi uma forte recessão econômica que atingiu o capitalismo internacional e causou severos impactos nas sociedades da época provocando assim uma adaptação do Estado para conseguir responder a esses impactos (SILVA, 2022); outras vezes as mudanças são provocadas por reformas, no contexto nacional temos por exemplo a reforma monetária, em meados dos anos 1990 – quando o Brasil obteve grande êxito na luta contra a inflação que assolava o país e iniciou ao Plano Real (SILVA, 2022), que consiste em “um processo de estabilização econômica iniciado em 1993 e o seu sucesso representou a quebra da espinha dorsal da inflação no Brasil. A entrada em circulação do real em 1º de julho de 1994 mudou o cenário de uma inflação que, no acumulado em doze meses, chegou a 4.922% em junho de 1994, às vésperas do lançamento da nova moeda.” (BCB, 2022); também são provocadas por revoluções tecnológicas como a criação da internet em 1969, nos Estados Unidos, que possibilitou processos como a globalização e era digital na administração pública (ESCOLA, 2022), e em outros casos por fenômenos naturais temos um exemplo recente que é a pandemia mundial de COVID-19, aonde vários governos foram postos a prova e tiveram que atuar de forma eficaz e eficiente para mitigar os efeitos da pandemia.

Partindo desse contexto de mudanças constantes de realidade, a administração pública teve que se reinventar e se adaptar levando, assim, as instituições públicas a procurarem ferramentas de gestão que tragam garantias e preservem o interesse público, principalmente preparando o Estado para se manter estável economicamente e politicamente perante crises e variáveis impostas e ele.

Uma das ferramentas para melhor lidar com essa realidade mutável, são os princípios da governança pública, que prezam por processos de trabalho eficazes e eficientes, econômicos, céleres, probos, responsáveis e transparentes. Os referidos princípios ajudam a

orientar os agentes públicos a resgatar a credibilidade governamental pelo surgimento de novas práticas na gestão da coisa pública (LIMA NETO, 2011).

Partindo da ideia que a Administração Pública é o aparelho do Estado responsável por buscar e manter um estado de bem-estar social, além de atender as demandas da sociedade, o uso da Governança pública se mostra importante a todas as instituições públicas. Utilizando-se das ferramentas de controle externo, os órgãos de controle tais como o Tribunal de Contas da União, o Tribunal de Contas dos Estados e os Tribunais de Contas dos Municípios são responsáveis por zelar pela aplicação dos recursos públicos por meio de políticas públicas planejadas e desenvolvidas pelos gestores do Poder Executivo.

Diante do exposto, o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão de controle externo do governo federal que auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública (TCU, 2022), elaborou Referencial Básico de Governança Organizacional (RBG) para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. (TCU, 2020, p. 10) A primeira versão do RBG, publicada em 2013, orienta e incentiva a implementação de boas práticas de governança por organizações públicas. A segunda versão, aperfeiçoada, embasa o levantamento de perfil de governança realizado pelo TCU, o qual serve de modelo de autoavaliação em governança pública organizacional para aquelas organizações que desejassem promover suas próprias melhorias, tendo sido aplicada pela primeira vez no Levantamento do Panorama de Governança Pública em Âmbito Nacional (2014).

Atualmente o Referencial Básico de Governança (RBG) se encontra em sua 3ª edição, publicada no ano de 2020, atualizado por meio dos diagnósticos realizados da revisão de literatura sobre o tema e alinhada a pesquisas de organizações de renome internacional como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização das Nações Unidas (ONU). A 3ª edição do RBG também busca ampliar o foco aos demais entes jurisdicionados ao TCU e que prestam serviços de interesse coletivo e que, portanto, também precisam estabelecer estruturas e processos de governança que lhes sejam adequados. (TCU, 2020, p. 11)

Nesse sentido, esta pesquisa abordará o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE Ceará) como importante instituição de controle externo para a sociedade cearense, sobre o uso do modelo de governança pública desenvolvido pelo TCU como mecanismo moderno de gestão pública.

O TCE Ceará é instituição pública que promove o controle dos bens e recursos públicos do Estado do Ceará, buscando a ética na gestão pública e sendo o responsável por

fiscalizar e julgar a boa e regular aplicação dos recursos públicos e a gestão feita pelos gestores públicos visando o combate e a prevenção à ilegalidade, à corrupção, ao descaso, ao desperdício, à falhas não intencionais e ao uso impessoal da máquina estatal. (TCE, 2022)

A coordenação e execução das ações de Governança institucional do TCE Ceará é de responsabilidade da Secretaria de Governança junto a presidência como é possível observa-se na Resolução Administrativa Nº 01/2020 do TCE Ceará no:

Art. 46: Compete a Secretaria de Governança:

I - apoiar a Presidência na condução do Sistema de Governança Institucional do Tribunal, incluindo a interlocução com o Conselho de Governança Institucional, com vistas a elevar o nível de maturidade do Tribunal em gestão para resultados, em gestão de projetos estratégicos e em gestão de processos organizacionais;

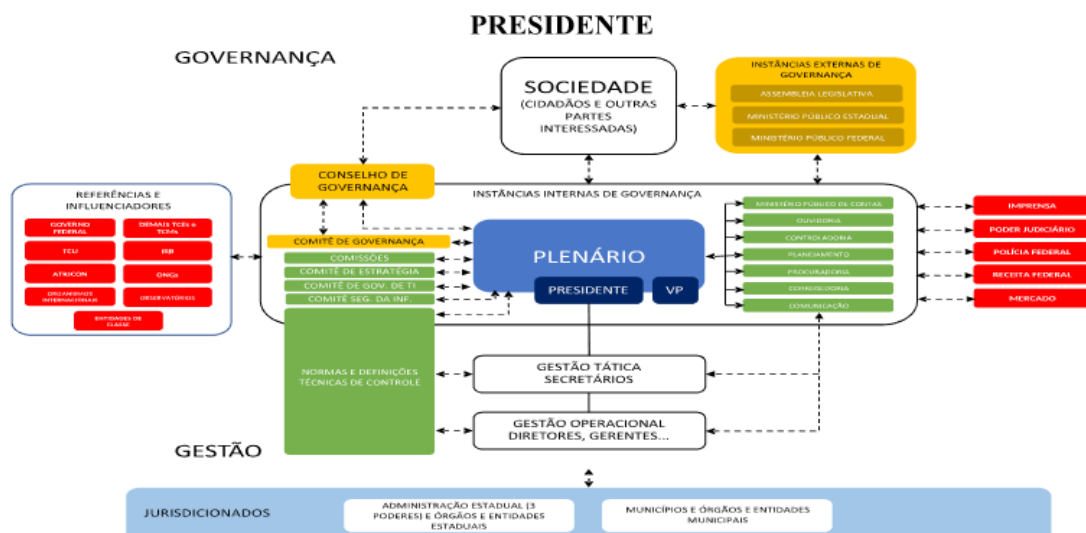
O Sistema de Governança do Tribunal de Contas do Estado do Ceará está regulamentado na Resolução Administrativa Nº 04/2019 do órgão e seus elementos podem ser observados no:

Art.14. O Sistema de Governança Institucional é composto pelos seguintes elementos:

- I. Estrutura e atores do Sistema de Governança Institucional;
- II. Plano estratégico do Sistema de Governança Institucional;
- III. Processos de Governança Institucional;
- IV. Projetos de Governança Institucional;
- V. Desdobramentos da Governança Institucional.

Os atores e estrutura do Sistema de Governança Institucional estão representados pela Figura I, apresentada a seguir:

Figura I – Representação gráfica da estrutura e dos atores do Sistema de Governança Institucional.



Fonte: Resolução Administrativa Nº 04/2019

A Governança Institucional do TCE Ceará segue de acordo com a Resolução Administrativa Nº 04/2019, que instituiu a Política de Governança Institucional do TCE, e trabalha com os mecanismos de liderança, estratégia e controle para direcionar, monitorar e avaliar a atuação da gestão, visando a melhor condução de políticas públicas e à prestação de serviços efetivos e de qualidade à sociedade.

Diversos estudos discutem sobre governança pública, entretanto a análise da governança em instituições de controle externo, traz aspectos particulares, de como o emprego de um modelo, que provê formas de descobrir oportunidades, de remover controles desnecessários, e focar nos resultados, trazendo a melhoria do desempenho da organização e gerando valor e conhecimento organizacional para ela, possibilita um melhor desempenho da missão da organização. Em casos de instituições públicas um bom modelo de governança representa um melhor desempenho das suas atividades fins e conseqüentemente uma melhor entrega para a sociedade, além da possibilidade de influenciar na melhoria da governança de seus jurisdicionados.

Levando em consideração a importância e a contemporaneidade do tema governança e a importância da instituição do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE Ceará), para a sociedade cearense, surgiu o interesse em desenvolver este estudo com foco no Sistema de Governança Institucional (SGI) do TCE Ceará.

## 1.1. PROBLEMA DE PESQUISA

A temática Governança, há anos tem se mantido em foco nas discussões em diversos ambientes seja nas universidades, na Administração Pública, ou no setor privado. Com o passar do tempo, o entendimento e as produções sobre o tema tem evoluído; com isso para manter-se atualizado e prestar um melhor serviço aos seus jurisdicionados, o TCU lançou versão atualizada do seu RBG no ano de 2020.

Na 3ª edição do Referencial Básico de Governança Organizacional, estabelece três áreas essenciais sendo eles liderança, estratégia e controle e três atividades básicas do exercício da governança, primeiramente avaliar, com fundamento em evidências, o ambiente, os cenários, as alternativas, o desempenho e os resultados atuais e almejados, em segundo direcionar, priorizar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e de

planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas, e por último temos a atividade de monitorar os resultados o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas. Para um desempenho eficaz e eficiente dessas atividades e, nas três áreas, o TCU traz várias boas práticas que servem como norte para os jurisdicionados que buscam implementar a governança entre suas atividades. (TCU, 2020, p. 17)

Desta forma, sendo TCE Ceará jurisdicionado ao TCU e de fundamental importância para atuação dos seus jurisdicionados e para administração pública do Estado do Ceará, visando a melhoria contínua da instituição em sua atuação, sua governança e gestão, surge o seguinte questionamento: O Sistema de Governança Institucional do Tribunal de Contas do Estado do Ceará vai ao encontro do modelo e das boas práticas do Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU (RBG) 3ª edição?

## 1.2 JUSTIFICATIVA

O trabalho acerca do Sistema de Governança do TCE Ceará, demonstra sua importância, inicialmente, ao se observar a área de atuação do Tribunal e suas funções. Ao se observar a realidade da Administração Pública brasileira percebemos inúmeros escândalos de corrupção, como mostra Índice de Percepção da Corrupção (IPC), principal indicador de corrupção no setor público do mundo, avaliando 180 (cento e oitenta) países, o Brasil divide a posição 94 (noventa e quatro) com Etiópia, Cazaquistão, Peru, Sérvia, Sri Lanka, Suriname e a Tanzânia (IPC TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2021).

É função do Tribunal de Contas do Estado (TCE Ceará) o controle de bens e recursos públicos estaduais, promovendo a ética na gestão pública, é objeto desse controle o combate e prevenção à ilegalidade, à corrupção, ao descaso, ao desperdício, à falhas não intencionais e ao uso pessoal da máquina estatal. (TCE, 2022)

Considerando os problemas com a corrupção anteriormente citados, uma atuação otimizada das instituições de controle, no caso o TCE Ceará, se torna cada vez mais necessária para coibir atividades ilícitas, difundir boas práticas de gestão e promover um controle social mais atuante. Uma das formas de alcançar essa otimização é através de uma Política de Governança Institucional, forte, moderna e atuante na instituição.

Com isso conhecer o sistema de Governança Institucional do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), como ele atua e suas práticas quando comparadas com as recomendações do Referencial Básico de Governança Organizacional do Tribunal de Contas

da União (TCU) 3ª edição, se mostra relevante para apresentar a situação do TCE/CE perante o tema da governança organizacional, que é um dos assuntos chave para evolução gestão pública no Brasil.

### 1.3 OBJETIVOS

#### 1.3.1 GERAL

O objetivo central deste trabalho é identificar as boas práticas de Governança contempladas no “Referencial Básico de Governança Organizacional (RBG) do TCU” presentes no âmbito normativo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

#### 1.3.2 ESPECÍFICOS

- Descrever as boas práticas contidas no Referencial Básico de Governança Organizacional (RBG) do TCU;
- Identificar as boas práticas de Governança presentes no TCE Ceará que se encontram no Referencial Básico de Governança Organizacional (RBG) do TCU.
- Verificar o quanto as boas práticas de Governança presentes no TCE Ceará aderem ao Referencial Básico de Governança Organizacional (RBG) do TCU



## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nesse capítulo apresentam-se assuntos que, direta ou indiretamente, convergem para melhor entendimento do tema Governança nas instituições públicas, no caso os Tribunais de Contas. Para servir como base na compreensão do trabalho

### 2.1 GOVERNANÇA

A raiz etimológica da palavra governança vem de um vocábulo grego que significa direção ou dirigir. (PETERS, 2013). Segundo TCU (2014, p. 11) Governança tem sua origem relacionada a um período aonde as organizações deixaram de ser geridas por seus proprietários e passaram a também serem administradas por terceiros, que eram imbuídos de poder e autoridade para administrar os recursos das organizações de outros, ou no caso do setor público os recursos originados da sociedade e as organizações responsáveis por atender as demandas da sociedade.

O termo governança vem fazendo parte do meio acadêmico e das produções relacionadas ao setor público já a muito tempo. O conceito de Governança aparece em diversos períodos da história e, inicialmente, apresentava uma identificação com governo. Foi citado pelo poeta inglês, Geoffrey Chaucer, em *The Governance of house and lands*, no século XIV (CALMON, 2013). No ano de 1516, Tomás Morus, em sua obra “A Utopia ou O tratado da melhor forma de governo”, já expressava formas de governança (MATOS, DIAS, 2013, p. 23).

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. De acordo com Berle e Means (1932), que desenvolveram um dos primeiros estudos acadêmicos tratando de assuntos correlatos à governança, é papel do Estado regular as organizações privadas. (TCU, 2014, p. 11).

Durante a evolução do tema em muitas vezes seu conceito era confundido com Governabilidade ou que é um equívoco. “Governabilidade é a capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar” (Pereira, 1997). A governabilidade está diretamente ligada a legitimidade do gestor público em relação a sociedade, sem legitimidade e credibilidade da imagem pública perante a sociedade não existe governabilidade.

A Governança por sua vez possui um caráter mais amplo que a governabilidade e refere-se a uma capacidade administrativa de executar as políticas públicas. Para (PEREIRA,1997) “Existe governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma.”

Como visto o tema Governança foi bastante explorado por diversos autores, e ao desenrolar dos estudos a temática acabou se subdividindo em três principais sentidos ou áreas de foco, sendo elas a Governança Corporativa (empresas e organizações); Governança Político-Institucional (países, regiões, estados); Governança Pública (governos, Estados e organizações públicas).

O Referencial Básico de Governança Organizacional do Tribunal de Contas da União (TCU) 3ª edição, documento norteador da análise do presente estudo é uma produção com foco na Governança Pública, porém para um entendimento completo do tema traz-se também no referencial deste trabalho informações sobre as outras duas áreas principais de governança.

### 2.1.1 Governança Corporativa

Para Silva (2012) “a governança corporativa é um conjunto de práticas que têm por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia, protegendo investidores, empregados e credores, facilitando, assim, o acesso ao capital”.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) define: Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico delongo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum. (IBGC, 2018, p.20).

Como pode ser observado a ideia de “governança corporativa” possui diversos conceitos e definições. Todavia ao conhecer alguns deles podemos definir, em linhas gerais, governança corporativa como o conjunto de mecanismos que visam fazer com que as decisões corporativas sejam sempre tomadas com o objetivo de maximizar a geração de valor de longo prazo para o negócio e o retorno de todos os acionistas. (SILVEIRA, 2010).

A governança corporativa é sustentada por quatro princípios fundamentais, sendo eles transparência (*disclosure*), a equidade (*equity*), a prestação de contas (*accountability*) e o

respeito às leis (*compliance*). No Quadro 1 teremos esquematizado os quatro princípios e seus conceitos segundo autores do tema de governança corporativa.

### 2.1.2 Governança Político – Institucional

A Governança Político-Institucional, se refere ao modelo aplicado a sociedades (países, regiões), e se caracteriza pelos seguintes aspectos: voz e *accountability*; estabilidade política; efetividade governamental; qualidade regulatória; Estado de direito; controle da corrupção.

Para se caracterizar como uma boa Governança Político-Institucional no aspecto da voz e *accountability* a sociedade deve permitir a capacidade dos cidadãos de participar da escolha de seus governos, a liberdade de expressão e de associação e imprensa livre, para que dessa forma a população tenha ferramentas para manifestar suas demandas e opiniões, podendo assim direcionar a atuação do governo para o melhor atendimento das suas necessidades.

No aspecto da estabilidade política relacionado também a ausência de violência, trata-se da baixa ou falta de possibilidade de desestabilização ou derrubada do governo por meios inconstitucionais ou violentos, incluindo violência por motivação política ou terrorismo.

Um aspecto que a Governança Político-Institucional, busca em um Estado é a efetividade governamental, ou seja, a qualidade dos serviços públicos; do serviço civil e seu grau de independência de pressões políticas, da formulação e implementação de políticas e da credibilidade do compromisso governamental com tais políticas.

É necessário a Governança Político-Institucional o aspecto de uma boa qualidade regulatória, sendo a capacidade do governo de formular e implementar regulações robustas (constituição, leis e normativos), que permitam e promovam o desenvolvimento do setor privado.

O Estado de Direito é a extensão na qual os agentes públicos e privados confiam e se pautam pelas regras estabelecidas, em particular a qualidade do cumprimento dos contratos, dos direitos de propriedade e do poder de polícia do Estado e da Justiça, a presença desse Estado de Direito forte e consolidado é necessária para que possa haver governança em uma nação.

E por último o aspecto do controle da corrupção, que é uma extensão na qual o poder público é exercido para ganho privado, para uma boa governança é preciso um controle forte

e o combate a corrupção, que desvia as ações do Estado do bem-estar social, para o interesse privado e benefício próprio.

### 2.1.3 Governança no Setor Público

Como visto anteriormente, a governança está sempre relacionada a otimização, melhoria e eficiência no desempenho de uma função ou no funcionamento de uma organização. Considerando que é exigido da administração pública um serviço de excelência, com máximo de eficiência, eficácia e economia; a governança se apresentou como uma boa prática oriunda do setor privado e que poderia proporcionar uma evolução da administração pública brasileira.

A administração pública é dividida em administração direta e indireta. A administração direta é composta pelos órgãos diretamente ligados aos entes da federação: União, estados, Distrito Federal e municípios. A administração indireta é feita por órgãos descentralizados e autônomos, mas sujeitos ao controle do Estado. (SILVA; PEREIRA; ALCÂNTARA, 2012).

Ainda que tenha sua origem na esfera privada, o uso da governança no setor público não se limita a empresas públicas. A governança e seus conceitos podem ser empregados em toda estrutura da administração pública, direta e indireta. O uso da governança no setor público consiste na “aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas.” (TCU, 2020, p.15).

Ainda no que se refere a como funciona a governança no setor público o TCU (2020) traz que ela desenvolve três atividades básicas: avaliar, com fundamento em evidências, o ambiente, os cenários, as alternativas, o desempenho e os resultados atuais e os almejados; direcionar, priorizar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e de planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos; monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.

Todas as práticas de governança servem para criar contextos favoráveis à entrega dos resultados esperados pelos cidadãos, com sustentabilidade. O Quadro 2, traz uma compilação feita pelo IFAC (2013), do que uma boa governança no setor público permite a

uma instituição, conseqüentemente visualizar os motivos pelo qual o desenvolvimento de uma boa governança vem sendo agenda da administração pública brasileira há algum tempo, e na grande maioria de suas esferas e instituições.

## 2.2 ACCOUNTABILITY

Um dos assuntos que tem ganhado relevância e destaque no debate sobre a qualidade da organização das sociedades modernas é a *accountability*. O termo enfrentou dificuldades para ser traduzido e também para atingir um consenso quanto a sua definição. Alguns autores como Abrucio e Loureiro (2004:75) afirmam que “normalmente a literatura sobre *accountability* trata do controle dos atos dos governantes em relação ao programa de governo, à corrupção ou à preservação de direitos fundamentais dos cidadãos”; já segundo Baquero (2008), trata-se do exercício da cobrança de direitos, por parte do povo aos deveres assumidos pelos seus representantes, ainda sobre o tema segundo o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) (2000), o conceito de *accountability* significa que governo tem a obrigação de prestar contas à sociedade. Porém, sua realização depende da capacidade dos cidadãos para atuar na definição de metas coletivas de sua sociedade, já que a indiferença da população com relação à política pode inviabilizar o processo de *accountability*, de toda forma compreende-se *accountability* como uma evolução e uma junção, do controle, controle social e da transparência aonde a sociedade civil tem um papel importante para o bom funcionamento da máquina pública e o Estado precisa disponibilizar à sociedade as informações quanto as suas ações.

O autor Mainwaring (2003) explica que a *accountability* foi posta como um dos focos de atenção e estudo na América Latina a partir dos anos 1980, no que ele se refere como o período de pós-transição democrática no continente. No Brasil, *accountability* tem conseguido destaque nos debates e estudos da gestão das políticas públicas. Quanto mais avançado o estágio democrático, mais cresce o interesse pelo *accountability*. A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) aumentou as possibilidades de atuação do cidadão na gestão pública ao trazer em seu artigo 37 os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e transparência. Ao longo da CF/88 é possível observar a presença de ferramentas de *accountability* na gestão das políticas públicas.

## 2.3 REFERENCIAL BÁSICO DE GOVERNANÇA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)

O Referencial Básico de Governança, é um documento produzido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) pela primeira vez em 2013, aonde o Tribunal durante suas viagens e palestras pelo país percebeu que apesar da evolução da administração pública brasileira nas últimas décadas, o setor público no país tem pela frente desafios colossais atrelados à atuação do Estado, ao qual a nossa Constituição atribuiu um conjunto de tarefas nos campos político, econômico e social. Nesse contexto a Governança Pública se apresenta como ferramenta para enfrentar esses desafios, preparando melhor os agentes públicos e difundindo na sociedade, informações e ferramentas de gestão voltadas a otimização da atividade pública. (TCU,2013, p.3).

Além de esclarecer e incentivar os agentes públicos na adoção de boas práticas de governança, este Referencial se torna um guia para as ações do próprio TCU na melhoria de sua governança interna. Nos anos seguintes a publicação de seu primeiro Referencial Básico de Governança, o TCU contribuiu com diversos documentos relacionados ao tema, que segundo (TCU,2020, p 11) por exemplo: Referencial para avaliação de governança em políticas públicas (2014); Referencial para avaliação de governança do Centro de Governo (2016); Referencial de Combate à Fraude e Corrupção (2017 e 2018); Guia de Governança e Gestão em Saúde (2018) e Referencial básico de gestão de riscos (2018) todos disponíveis no site institucional do órgão.

Além de todas as publicações de caráter orientativo, sobre o tema governança, o TCU em paralelo, realiza levantamentos para conhecer melhor a situação da governança no setor público e estimular as organizações públicas a adotarem boas práticas de governança. Os resultados desses levantamentos podem ser encontrados expostos no site do TCU, e também no ACÓRDÃO Nº 2699/2018 – TCU – Plenário.

O impacto do RBG, e da atuação do TCU na temática governança, foi tanto que de acordo com o (TCU, 2020, p.10) o Referencial Básico de Governança também serviu de inspiração para iniciativas de governos, a exemplo do Decreto 9.203/2017, que instituiu a política de governança da administração pública federal, estabelecendo princípios, diretrizes e práticas no tema, caracterizando-se como um grande passo no aprimoramento dessas instituições.

Após anos de intensa atuação no objetivo do aprimoramento da governança o TCU decidiu que era necessário uma atualização do RGB, a época 2ª edição, dessa forma o (TCU,2020, p.11) através do conhecimento obtido pelos levantamentos realizados, na revisão de literatura no tema e em pesquisas atuais publicadas por organizações multilaterais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização das

Nações Unidas (ONU), desenvolve o Referencial Básico de Governança Organizacional 3ª edição no ano de 2020.

O RGB 3ª edição, traz novos conceitos para governança e sua relação com o Estado e os resultados, além de atualizar as boas práticas sugeridas para os jurisdicionados. Para facilitar a compreensão das mudanças nas boas práticas o RGB 3ª edição traz em seu Apêndice D, na página 238, um comparativo entre as práticas das versões 2.0 e 3.0 do referencial. A 3ª edição também conta com um apêndice contemplando os potenciais benefícios das práticas de governança.





### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O termo metodologia significa estudo do método. Nesse capítulo serão demonstrados os aspectos metodológicos da pesquisa dando ênfase as definições quanto aos objetivos, quanto aos procedimentos e quanto a abordagem do problema. Mas o que é “Pesquisa”, para (GIL, 2022, p. 17) “Pode-se definir pesquisa como o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos.” Segundo (PRODANOV, 2013, p. 44) “A pesquisa científica é a realização de um estudo planejado, sendo o método de abordagem do problema o que caracteriza o aspecto científico da investigação. Sua finalidade é descobrir respostas para questões mediante a aplicação do método científico.

Segundo Gil (2007), quanto aos objetivos existem três tipos de pesquisas: exploratórias, descritivas e explicativas. O presente artigo constitui uma pesquisa descritiva pois procura conhecer a realidade estudada, suas características e seus problemas. A pesquisa descritiva exige do investigador uma série de informações sobre o que deseja pesquisar. Esse tipo de estudo pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade (TRIVIÑOS, 1987).

Quanto aos procedimentos a pesquisa utiliza-se de um estudo de caso, um método que tem grande profundidade e pequena amplitude pois procura conhecer a realidade de um indivíduo, de um grupo de pessoas, de uma ou mais organizações a fundo. Conforme Yin (2001) o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que compreende um método que abrange tudo em abordagens específicas de coletas e análise de dados. Gil (2007, p. 58) conceitua o estudo de caso como um estudo aprofundado sobre objetos que podem ser um indivíduo, uma organização, um grupo ou um fenômeno e que pode ser aplicado nas mais diversas áreas do conhecimento. Ainda segundo Gil (2007, p. 59) são vantagens do estudo de caso: a) sua capacidade de estimular novas descobertas, em virtude da flexibilidade do planejamento e da própria técnica; b) a possibilidade de visualização do todo, de suas múltiplas facetas; e c) a simplicidade de aplicação dos procedimentos, desde a coleta até a análise de dados. A partir das definições e das vantagens citadas, compreende-se a adequação da utilização de um estudo de caso, para o desenvolvimento do artigo.

O artigo também utilizará em seu procedimento de coleta de dados o método da pesquisa bibliográfica, que consiste no uso exclusivo de fontes bibliográficas. Segundo Gil (2007), contempla apenas material já elaborado, como livros e artigos científicos, utilizando-se da contribuição de diversos autores sobre certo assunto. A principal vantagem da pesquisa

bibliográfica é permitir ao pesquisador a cobertura mais ampla do que se fosse pesquisar diretamente. Gil (2007, p. 49) caracteriza como fontes bibliográficas: livros de diversos gêneros literários, livros científicos ou técnicos, livros de referência informativa ou remissiva, publicações periódicas, impressos diversos. Dentre as fontes a presente pesquisa utiliza-se de livros científicos e publicações periódicas.

Outro procedimento utilizado será a pesquisa documental, que semelhante à pesquisa bibliográfica, se utiliza de fontes documentais, isto é fontes de dados secundários, no entanto, segundo Gil (2007), ela diferencia-se da pesquisa bibliográfica por utilizar: a) material que não recebeu, ainda, nenhum tratamento analítico, como documentos arquivados em órgãos públicos e organizações privadas; e b) documentos como relatórios de pesquisa, tabelas estatísticas, relatórios de empresas etc. Basicamente (FONSECA, 2002, p. 32) resume a pesquisa documental como uma pesquisa que recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc. A diversidade dos materiais utilizados pela pesquisa documental servem como um rico complemento a pesquisa bibliográfica, trazendo um maior detalhamento e informações para a pesquisa.

Quanto ao Método e à forma de abordar o problema RICHARDSON et al.(2007) classifica as pesquisas em qualitativa e quantitativa. O presente estudo parte de uma abordagem qualitativa, que para Vieira (1996), a pesquisa qualitativa pode ser definida como a que se fundamenta principalmente em análises qualitativas, caracterizando-se, em princípio, pela não utilização de instrumental estatístico na análise dos dados. Para Gil (1999), o uso dessa abordagem propicia o aprofundamento da investigação das questões relacionadas ao fenômeno em estudo e das suas relações, mediante a máxima valorização do contato direto com a situação estudada, buscando-se o que era comum, mas permanecendo, entretanto, aberta para perceber a individualidade e os significados múltiplos. Como a pesquisa qualitativa preocupa-se em conhecer uma realidade, se encaixa bem no objetivo do artigo de analisar o Sistema de Governança organizacional do TCE/CE.



## **4. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Como trazido anteriormente no trabalho, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará é instituição de grande respaldo no cenário do controle externo no Estado do Ceará. O Tribunal de Contas do Ceará foi criado em 5 de outubro de 1935. A primeira resolução da Corte de Contas foi assinada pelo então vice-presidente, Sylla Ribeiro, em 14 de outubro daquele ano (PORTAL TCE Ceará, 2022, Histórico).

O TCE Ceará é constituído por sete conselheiros e suas sessões plenárias são dirigidas pelo Presidente e, nos seus impedimentos, sucessivamente, pelo Vice-Presidente e pelo Conselheiro mais antigo. Os conselheiros são escolhidos na forma prevista na Constituição Estadual, nomeados pelo Governador do Estado e tomam posse em sessão especial do Tribunal Pleno. As Câmaras, em número de duas, têm composição e quorum de três conselheiros, sendo um dos três o seu Presidente (PORTAL TCE Ceará, 2022, Apresentação).

As prestações e tomadas de contas, os certificados de fiscalização e demais assuntos submetidos à deliberação do Tribunal, organizam-se em processos distribuídos aos conselheiros, que atuam como relatores. O relator preside a instrução do processo, competindo-lhe submeter sua proposta de decisão à deliberação do Tribunal ou, ainda, comunicar ao colegiado, quando julgar pertinente, despachos preliminares que houver emitido.

Dentre outras atribuições, o TCE, no exercício do controle externo, como previsto na Constituição do Estado Ceará de 1989, executa as atividades de julgamento de contas dos administradores, aprecia e emite parecer prévio sobre as contas do Governador do Estado do Ceará e dos órgãos e entidades sob jurisdição do Tribunal, o conjunto completo de atribuições pode ser conferido no Art.74 da Constituição do Estado Ceará de 1989.

Nos próximos tópicos, serão apresentados aspectos da governança do Tribunal e serão averiguadas e analisadas as práticas, projetos e ações formalizados pelo TCE Ceará através de normativos que vão de encontro as boas práticas de Governança apresentadas no Referencial Básico de Governança do TCU 3ª edição de 2020.

### **4.1 AS BOAS PRÁTICAS CONTIDAS NO REFERENCIAL BÁSICO DE GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL (RBG) DO TCU**

O Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU traz sintetizados três mecanismos e diversas práticas de governança pública organizacional como mostrado na Figura II.

Figura II – Práticas relacionadas aos mecanismos de governança



(Fonte: TCU, 2020, p.52)

O Referencial deixa claro que as práticas mencionadas não contemplam todo conjunto e combinações de práticas de governança organizacional, mas estão somente aquelas consideradas, atualmente, aplicáveis a quaisquer organizações públicas ou outros entes jurisdicionados ao TCU. O Referencial também enfatiza que, algumas organizações de menor porte podem apresentar dificuldade para implementar todos os aspectos das práticas sugeridas, já organizações maiores e mais maduras vão além das práticas presentes no Referencial. (TCU, 2020, p.52)

As práticas trazidas no Referencial 3ª edição apresentam algumas diferenças das presentes na edição 2.0 do Referencial de 2014. É importante destacar que o Referencial e seus apêndices devem ser usados como ferramentas de apoio para que as organizações aperfeiçoem continuamente a sua governança, priorizando, na evolução, práticas com maior capacidade de minimizar os riscos a sua atividade finalística e ao alcance dos resultados esperados pela sociedade. (TCU, 2020, p.53)

A seguir serão apresentadas as características que definem cada prática e o respectivo mecanismo – qual pertencem, para que essas práticas possam ser comparadas e analisadas com a governança desenvolvida pelo TCE Ceará.

De início teremos o Mecanismo de Liderança, “A OCDE (2018) destaca que liderança é um elemento crucial para promover a boa governança pública”. O RBG (2020) considera

que “liderança é sinônimo de instâncias internas de governança, e engloba os conselhos ou colegiados superiores e a alta administração da organização.” A liderança tem como atribuições avaliar e ajustar o modelo de governança ao plano e os objetivos organizacionais, informando esses ajustes as partes interessadas, também é papel da liderança promover uma cultura de ética e integridade aonde todos os atores da instituição priorizem o interesse público sobre o interesse privado. O Mecanismo de Liderança conta com três práticas que serão descritas e servirão de base para a análise da governança do TCE Ceará nos tópicos a seguir.

#### 4.1.1 Prática: Estabelecer o Modelo de Governança

“O modelo de governança é a Representação clara e pública de como funciona ou deveria funcionar a governança de uma organização.” (TCU, 2020, p.55). Esta prática consiste em definir um conjunto de regras e diretrizes, valores, processos e estrutura relacionados ao desenvolvimento das atividades de governança (avaliar, dirigir, monitorar). A prática engloba três aspectos: a identificação de instâncias internas e as de apoio à governança; a garantia de fluxos de informações e eficazes entre elas e as partes interessadas; e a definição de processos de trabalho e atividades relacionados à avaliação, ao monitoramento da organização.

Para uma organização alcançar uma boa governança, um dos principais passos é a definição e implementação de um modelo de governança adequado ao tamanho a complexidade e a área de atuação da organização. Na administração pública podemos encontrar algumas orientações relevantes no momento da escolha ou formulação de um modelo de governança.

No Decreto 9.203/2017 estão previstos que para organizações da administração direta, autárquica e fundacional do poder executivo federal, aspectos interessantes para orientar a atual prática: (TCU, 2020, p.56)

Art. 4º São diretrizes da governança pública:

[...]

X – definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais;

[...]

Art. 6º Caberá à alta administração dos órgãos e das entidades, observados as normas e os procedimentos específicos aplicáveis, implementar e manter

mecanismos, instâncias e práticas de governança em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidos neste Decreto.

O Referencial (TCU, 2020, págs. 57 e 58) traz que para estabelecer um modelo de governança e conseqüentemente se enquadrar nas boas práticas propostas pelo documento do TCU, a organização deve atender aos seguintes aspectos:

QUADRO 5 – ESTABELECEER MODELO DE GOVERNANÇA	
ASPECTOS	DESCRIÇÃO
a) definir as instâncias internas de governança e as instâncias internas de apoio à governança;	Isto pressupõe: identificá-las; avaliar se são necessárias, suficientes e apropriadas ao desempenho eficaz das funções de governança na organização ou se necessitam de aprimoramento; verificar se suas finalidades, composições e atribuições estão definidas de forma clara e se os mecanismos de articulação entre essas instâncias permitem agilidade e responsabilização no processo decisório; avaliar se os agentes que compõem tais instâncias compreendem seus papéis e responsabilidades, bem como as regras de relacionamento com os demais;
b) garantir, por meio de mecanismos formais, às instâncias internas de governança e às de apoio os recursos necessários e o acesso oportuno a informações necessárias ao desempenho de suas funções;	Isto pressupõe: garantir através de normas ou mecanismos o acesso a recursos e a informações necessários ao desempenho dessas instâncias de governança;
c) estabelecer a responsabilidade da mais alta instância de governança;	Isto pressupõe: estabelecer a responsabilidade pela aprovação e avaliação da estratégia organizacional e das políticas internas, de modo que estejam alinhadas ao interesse público; pela supervisão da gestão; e pela accountability da organização. A delegação de competências a instâncias de apoio e à gestão não retira da autoridade delegante a responsabilidade final pelos resultados produzidos;
d) identificar as principais partes interessadas da organização e definir diretrizes de comunicação, transparência e prestação de contas;	Isto pressupõe: Que ao estabelecer orientações de relacionamento com as partes interessadas, a organização pode identificar interesses conflitantes, alinhar expectativas, possibilitar melhor compreensão dos resultados esperados e custos associados, antecipar as ações necessárias à obtenção de apoio e à prevenção

	de reações negativas (IFAC, 2014);
e) estabelecer medidas para fortalecimento da atuação pautada em padrões de ética e integridade;	Isto pressupõe: a presença de diretrizes e mecanismos e normas que direcionem a atuação da organização para uma conduta ética e íntegra;
f) definir diretrizes para direcionar e monitorar o desempenho da gestão e acompanhar os resultados organizacionais;	Isto pressupõe: Que os resultados devem ser medidos considerando as expectativas das partes interessadas (IFAC, 2014), que devem ser conhecidas e adequadamente endereçadas;
g) garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções na tomada de decisões críticas.	Para isso, é necessário: identificar as decisões consideradas críticas e respectivas alçadas e segregação de funções; definir um limite de tempo razoável para que o mesmo indivíduo exerça uma função ou papel associado a decisões críticas de negócio; formalizar os instrumentos que suportam a atuação das instâncias e que direcionam a tomada de decisão; revisar periodicamente os processos de decisão da organização, de modo a identificar novas decisões que devam ser consideradas como críticas.

Fonte: Adaptado de (TCU, 2020, p. 57 e 58)

O referencial ainda complementa os cenários, anteriormente citados, informando que o modelo deve encontrar-se disponível à sociedade através do site da organização, e que o mesmo não é algo imutável, pelo contrário deve estar sendo periodicamente revisado para seguir sempre alinhado com as expectativas da organização e seus atores internos e externos.

#### 4.1.2 Prática: Promover a Integridade

Integridade diz respeito às ações organizacionais e comportamento do agente público, referindo-se à sua adesão e alinhamento consistente aos valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados (OCDE, 2017; 2020).

A prática de “promover a integridade” diz respeito à definição e promoção dos valores da organização e dos padrões de comportamento esperados dos seus membros, a começar pelo comprometimento da liderança com esses valores e condutas. (OCDE,2017). Quando há um comprometimento da Liderança de uma organização em incentivar bons valores e boa conduta não apenas em seus normativos, mas nas atividades diárias desenvolvidas por seus colaboradores, existe uma maior possibilidade que esses valores sejam absorvidos pela cultura organizacional da instituição e reforcem a integridade desta.



Os usuários dos serviços públicos, sociedade de forma geral, tem assegurado por lei o direito a um comportamento ético dos agentes públicos com qual venham a interagir. Este direito é assegurado na Lei 13.460/2017, onde podemos observar no:

Art. 5º O usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar as seguintes diretrizes:

[...]

XII – observância dos códigos de ética ou de conduta aplicáveis às várias categorias de agentes públicos;

O Tribunal de Contas da União (TCU), traz em seu Referencial (2020), que para desenvolver a prática, promover a integridade, é necessário:

QUADRO 6 – PROMOVER A INTEGRIDADE	
ASPECTOS	DESCRIÇÃO
a) evidenciar o apoio da liderança aos programas e políticas de integridade pública.	Pressupõe compromisso formal com valores éticos e padrões de conduta a eles aplicáveis; responsabilidade pela aprovação e supervisão das diretrizes e políticas relacionadas à gestão da integridade; definição de requisitos de integridade para seleção, promoção e avaliação de desempenho desses dirigentes; treinamento periódico para aprimorar suas habilidades no julgamento de questões de integridade pública; apoio e suporte às ações de detecção, investigação e sanção a violações dos padrões de integridade pública;
b) direcionar e monitorar a gestão da integridade na organização, com base nos riscos de integridade identificados;	Consiste na aprovação, avaliação e supervisão das medidas de promoção da integridade. O programa de integridade, que abrange a gestão da ética, deve contemplar a definição de valores fundamentais e padrões de conduta; identificação das instâncias responsáveis pela gestão do programa e atribuição clara de responsabilidades; definição de estratégia de comunicação e de treinamento; disponibilização de canais para receber e tratar denúncias; definição de mecanismos de monitoramento e avaliação da eficácia do programa; identificação e tratamento dos riscos de integridade. Ressalte-se que a organização deve analisar, avaliar e gerenciar os riscos para a integridade, fragilidades organizacionais ou associadas

	ao ambiente, para evitar a ocorrência de fraudes e de desvios éticos;
c) estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações da liderança.	Refere-se a medidas para evitar que pessoas envolvidas em possíveis conflitos de interesse participem de decisões e ações relevantes.

#### 4.1.3 Prática: Promover a Capacidade de Liderança

As organizações e seus resultados são reflexos das competências das pessoas que delas fazem parte. A prática promover a capacidade de liderança trata-se basicamente de dar a base para que as pessoas, no caso do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, os agentes públicos possam desenvolver a habilidade de liderança, além de criar um ambiente propício para atuação dos líderes.

Para o desempenho de uma boa governança e o alcance de bons resultados, uma organização necessita de bons líderes, pessoas capazes de direcionar conhecimentos, habilidades e atitudes em prol de um mesmo objetivo. Para ter bons líderes uma organização necessita de processo de escolha de líderes transparente e meritocrático, que esses líderes assumam a responsabilidade pelo desempenho da unidade a ele designada e das pessoas que dela fazem parte, além de esses líderes ou indivíduos com capacidade liderança possam estar sempre desenvolvendo suas competências na área.

No Referencial Básico de Governança do TCU (2020), é apresentado que promover a capacidade de liderança envolve os seguintes aspectos:

QUADRO 7- PROMOVER A CAPACIDADE DE LIDERANÇA	
ASPECTOS	DESCRIÇÃO
a) definir e divulgar as competências desejáveis ou necessárias da liderança, bem como os critérios de seleção ou escolha a serem observados;	O aspecto pressupõe que o processo de seleção ou escolha seja executado de forma transparente, pautando-se pelos critérios e competências previamente definidos. Tais ações reduzem o risco de nomeação de dirigentes: sem experiência ou formação adequadas para o exercício do cargo ou função; com histórico de delitos penais, cíveis, administrativos, eleitorais, envolvimento em atos de corrupção etc.; que não atendam aos critérios gerais previstos em lei ou em normas aplicáveis; ou que não atendam às necessidades e aos objetivos da organização;
b) definir diretrizes para o desenvolvimento da	Para esse aspecto o programa de aperfeiçoamento de

<p>liderança, além de identificar as competências desejáveis ou necessárias e aprimorá-las, considerando as oportunidades de desenvolvimento observadas;</p>	<p>competências deve contemplar ações preparatórias para exercício da função; preparo para as mudanças de cenário nos ambientes interno e externo; melhoria da capacidade dos membros de avaliar os planos e decisões propostos pela gestão, apresentando opções alternativas, identificando vieses e reconhecendo quando será necessária a solicitação de consultoria externa (IFAC, 2014). Além disso, deve haver diretrizes para preenchimento das lacunas de desenvolvimento identificadas, de modo a equilibrar, quando aplicável, o desenvolvimento das habilidades dos membros atuais e a substituição deles por novos membros;</p>
<p>c) estabelecer procedimentos para transmissão de informação e conhecimento no momento da sucessão da liderança;</p>	<p>A alta rotatividade de líderes somada à ausência ou deficiência de regras de transição podem levar à descontinuidade na realização das atividades da liderança quando da ocorrência de afastamentos, impedimentos legais ou regulamentares, ou vacância de cargos/funções ocupados por esses dirigentes;</p>
<p>d) definir diretrizes para a avaliação de desempenho desses membros, bem como indicadores e metas de desempenho;</p>	<p>Implica que a avaliação seja realizada com base nos indicadores e metas previamente definidos e não limitada à autoavaliação ou a aspectos comportamentais e subjetivos. Os resultados das avaliações de desempenho alimentam o programa de aprimoramento de competências da liderança e o de recompensa, e evitam que a tomada de decisão acerca da manutenção ou destituição dos atuais líderes seja desprovida de evidências. Essa prática, a depender da organização, não é direcionada pelas instâncias internas de governança, mas por instâncias externas, pertencentes a outra organização ou estrutura de hierarquia superior;</p>
<p>e) definir diretrizes e conjunto de benefícios, financeiros e não financeiros, para o reconhecimento da liderança.</p>	<p>Pressupõe que o conjunto de benefícios definido seja coerente e adequado à complexidade e responsabilidade dos papéis e funções desempenhados e que sua concessão considere tanto o resultado organizacional como o desempenho individual e coletivo. Tais ações reduzem o risco de pagamentos de gratificações de desempenho ou outros benefícios sem</p>

	vinculação ao alcance de resultados. Por fim, o conjunto de benefícios concedidos deve ser divulgado às partes interessadas. Essa prática, a depender da organização, não é direcionada pelas instâncias internas de governança, mas por instâncias externas, pertencentes a outra organização ou estrutura de hierarquia superior.
--	---

Fonte: Adaptado de (TCU, 2020, p. 66 e 67)

Em continuidade com o subcapítulo 4.1, onde se tratou das boas práticas de governança elencadas pelo TCU em Referencial Básico de Governança Organizacional 3ª edição, serão apresentadas as práticas do mecanismo de estratégia.

A palavra estratégia deriva do modo como os militares aplicavam as forças em larga escala para combater o inimigo (CHIAVENATO, 2013). Porém para a área empresarial e organizacional, Chiavenato (2013, p.234) aborda a estratégia sendo definida como “a mobilização de todos os recursos da empresa no âmbito global visando os objetivos a longo prazo”. Não existe nenhuma forma que garanta uma organização de alcançar os resultados por ela esperado, mas é consenso que uma boa estratégia é o melhor e mais seguro caminho para tais objetivos.

Segundo TCU (2020) (*apud* BRASIL, 2010), as organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU existem para produzir políticas, bens e serviços públicos, visando ao aumento, de forma sistêmica e integrada, do bem-estar social e das oportunidades aos cidadãos. Dessa forma para as organizações públicas como o TCE Ceará que responsável pelo controle de bens e recursos públicos estaduais e mais recentemente também os municipais, ou seja, tem um papel de extrema relevância para a sociedade, necessita de uma estratégia para orientar seus esforços de maneira a alcançar sua missão que é segundo (PE 2021-206, 2021, p.11) “Cuidar do que é de todos, melhorando vidas”.

Chiavenato (2014), divide a estrutura de uma organização em três níveis, sendo o primeiro o estratégico, que é o nível mais elevado composto por dirigentes e/ou altos funcionários, segundo o nível tático, que é um nível intermediário composto basicamente por gerentes e/ou supervisores, e por fim o nível operacional que trata-se do restante dos colaboradores da instituição.

Não à toa o nível mais alto na estrutura de Chiavenato é denominado estratégico, em seu Referencial o TCU (2020), aponta que “A liderança da organização é responsável por esse direcionamento estratégico (sempre orientado pelos objetivos de Estado e de Governo) [...]”.

A partir da compreensão da importância do uso de estratégia por uma organização, e dos atores responsáveis por essa estratégia, o TCU (2020) em seu Referencial traz para o mecanismo estratégia cinco boas práticas, que serão apresentadas e analisadas em comparativo com a governança institucional e as práticas do TCE Ceará.

#### 4.1.4 Prática: Gerir Riscos

Segundo TCU (2018) “Risco é o efeito da incerteza sobre objetivos estabelecidos. É a possibilidade de ocorrência de eventos que afetem a realização ou alcance dos objetivos, combinada com o impacto dessa ocorrência sobre os resultados pretendidos.”. A gestão de riscos é definida no Decreto 9.203/2017 como:

Art °. 2. [...] IV - gestão de riscos - processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos.

Para TCU (2020) (*apud* ABNT, 2018) “A gestão de riscos serve para identificar e entender os riscos e manter as instâncias responsáveis informadas, para que as respostas aos riscos sejam apropriadas.” Como visto anteriormente no trabalho, o mecanismo estratégia segundo o TCU (2020) é uma responsabilidade da liderança da organização, novamente o Tribunal de Contas da União atribui a liderança a responsabilidade pela “supervisão da gestão de riscos da organização, cabendo-lhe direcionar, monitorar e avaliar a implantação da estrutura e a integração do processo de gestão de riscos às atividades organizacionais, assegurando a sua eficácia e utilizando as informações acerca de riscos para apoiar os seus processos decisórios.” TCU (2020) (*apud* IIA, 2009).

Em seu documento “10 Passos para boa Gestão de Riscos”, o TCU traz que “o gerenciamento de riscos é um elemento essencial para a boa governança, pois contribui para reduzir as incertezas que envolvem a definição da estratégia e dos objetivos das organizações públicas e, por conseguinte, o alcance de resultados em benefício da sociedade.” Dessa forma o Referencial Básico de Governança Organizacional (2020), traz alguns aspectos do que se refere a boa prática gerir riscos:

QUADRO 8 – GERIR RISCOS	
ASPECTOS	DESCRIÇÃO
a) definir e implementar a estrutura de gestão de riscos;	A estrutura exige o comprometimento da liderança com a gestão de riscos, por meio de uma política. [...]

	<p>Além da política, a estrutura de gestão de riscos deve abranger:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• o estabelecimento de fluxos de comunicação para compartilhar informações e decisões acerca de gestão de riscos interna e externamente;</li> <li>• a definição dos limites de exposição ao risco e a formalização do processo de gestão de riscos, incluindo os critérios de análise e avaliação de riscos.</li> </ul>
<p>b) estabelecer as funções da segunda linha (facilitação, apoio e monitoramento das atividades de gestão de riscos);</p>	<p>O IIA (2020) orienta que essas funções fornecem apoio e questionamento às decisões e ações da primeira linha, mas não são totalmente independentes da gestão. O IIA (2020) orienta ainda que deve haver colaboração e comunicação entre os papéis de primeira e segunda linhas de gestão e auditoria interna, para garantir que não haja duplicação, sobreposição ou lacunas desnecessárias. [...]</p>
<p>c) implantar o processo de gestão de riscos, que deve ser incorporado aos demais processos organizacionais, a começar do planejamento estratégico;</p>	<p>Este aspecto implica implementar a gestão de risco de forma a subsidiar a tomada de decisão e assegurar o alcance dos objetivos, sejam eles estratégicos, operacionais, específicos de um projeto, processo, função, serviço, produto, ativo, ou programa;</p>
<p>d) gerenciar os riscos críticos;</p>	<p>Os riscos críticos (aqueles com potencial de impacto significativo nas operações e nos resultados) devem ser avaliados com precisão e os respectivos planos de mitigação devem ser monitorados. [...]</p>
<p>e) implementar um processo de gestão de continuidade de negócios;</p>	<p>O aspecto pressupõe implementar um processo de gestão de continuidade de negócios para se preparar e reduzir os efeitos de possíveis incidentes que tenham o potencial de interromper as atividades da organização, sejam provocados pelo homem (p.ex.: ataques terroristas) ou naturais (p.ex.: incêndios, inundações, terremotos, furacões e pandemias) (IIA, 2008). A ABNT (2020) orienta que a liderança aprove e comunique às partes interessadas uma política de continuidade dos negócios apropriada à finalidade da</p>

	organização, e atribua as responsabilidades pela gestão de continuidade de negócio na organização. [...]
--	--

Fonte: Adaptado de (TCU, 2020, p.72 a 75)

#### 4.1.5 Prática: Estabelecer a Estratégia

O TCU apresenta como uma de suas boas práticas, recomendadas para o desenvolvimento de uma boa governança, a prática estabelecer a estratégia. Para (TCU, 2020, p.77) “[...] a estratégia não é sinônimo de visão, missão, objetivos, prioridades e planos, e sim o resultado das escolhas feitas com o objetivo de criar e maximizar valor a longo prazo para as partes interessadas. [...]”.

Ainda segundo o (TCU, 2020, p. 78):

“A liderança da organização é responsável por estabelecer a estratégia e deve incentivar o pensamento estratégico por meio de: desenvolver visão sistêmica do ambiente externo; construir sólida rede de relacionamentos de alto nível; atentar para oportunidades que possam potencializar os resultados organizacionais; fomentar o pensamento crítico; aproveitar as informações que surgem de canais informais na organização; incentivar a adoção de projetos-piloto”

O Referencial Básico de Governança 3ª edição do TCU, apresenta alguns aspectos que a prática estabelecer a estratégia engloba, como pode observa-se a seguir:

QUADRO 9 – ESTABELECEER ESTRATÉGIA	
ASPECTOS	DESCRIÇÃO
a) definir o modelo de gestão da estratégia;	O modelo deve considerar aspectos como: transparência e envolvimento das partes interessadas; alinhamento com as diretrizes e prioridades (de Estado ou de Governo); consideração das políticas públicas e programas de governo pelos quais a organização seja responsável ou esteja diretamente envolvida na implementação; integração do processo de gestão de riscos à gestão da estratégia. Tal modelo deve estimular o pensamento estratégico e orientar o planejamento, a comunicação, a execução, o monitoramento, a avaliação e a revisão da estratégia.
b) definir a estratégia da organização.	Consiste em fazer escolhas e estabelecer prioridades, a partir de evidências. Essas escolhas e prioridades

	<p>devem suportar a missão, a visão e os valores fundamentais da organização, compreendendo objetivos, indicadores e metas de desempenho.</p> <p>Pressupõe o envolvimento das partes interessadas na formulação da estratégia; a consideração de orientações e deliberações dos órgãos de controle e das diretrizes e prioridades (de Estado e de Governo); a identificação das prioridades e políticas públicas de responsabilidade da organização ou nas quais a organização esteja envolvida.</p>
--	--

Fonte: Adaptado de (TCU, 2020, p. 78 e 79)

#### 4.1.6 Prática: Promover a Gestão Estratégica

Outra boa prática que TCU recomenda, no mecanismo de Estratégia, é promover a gestão estratégica que segundo o (TCU, 2020, p.81) “trata do desdobramento da estratégia nas diversas unidades organizacionais, e de sua execução e eventuais ajustes no planejamento.”

Ainda segundo o (TCU, 2020, p.81) “A prática é essencial para a execução da estratégia, pois cada unidade organizacional traduz os objetivos estratégicos em objetivos e metas para as suas respectivas áreas, desenvolvendo planos que apoiem as prioridades da organização.”

O RGB 3ª edição do TCU, também aponta alguns aspectos ao que se refere a prática promover a gestão estratégica, como apresenta-se a seguir:

QUADRO 10 – PROMOVER A GESTÃO ESTRATÉGICA	
ASPECTOS	DESCRIÇÃO
a) a identificação das unidades ou funções finalísticas e de suporte;	Porter (1989) traz o conceito de cadeia de valor, classificando as atividades da organização como primárias (logísticas interna e externa, operações, marketing e vendas, serviços) ou de apoio (aquisições, tecnologia, recursos humanos, infraestrutura, planejamento, finanças, contabilidade, administração, assessoria jurídica). Kaplan e Norton (2006) diferenciam as unidades finalísticas e de apoio pelo objetivo destas de apoiar aquelas, e pelos tipos de clientes, que são quase sempre internos nas de apoio.



	Diferentes contextos organizacionais, no entanto, podem apresentar funções diversas em suas cadeias de valor;
b) o estabelecimento do modelo de gestão dessas unidades;	O modelo estabelecido deve atuar de forma a evitar incoerências entre os seus processos e atividades. Implica definir diretrizes claras para que se orientem nos exercícios de suas atribuições, e atribuir responsabilidade e autoridade aos seus membros;
c) a definição de objetivos, indicadores e metas para cada unidade ou função alinhados com a missão, visão e estratégia organizacionais, e com as estratégias das demais unidades;	As estratégias das unidades devem ser elaboradas de forma proativa e articulada com as demais unidades, considerar decisões de alocação de recursos e ser comunicadas claramente dentro da organização e para partes interessadas externas (excepcionados os casos de sigilo legalmente amparados). As metas devem ser claras, mensuráveis, e ter responsáveis e prazos definidos;
d) a definição do modelo de monitoramento da estratégia,	É necessário definir um modelo que permita acompanhamento contínuo da evolução dos indicadores e dos planos de ação, viabilizando ações corretivas e retroalimentando a estratégia sempre que necessário.

Fonte: Adaptado de (TCU, 2020, p. 82 e 83)

#### 4.1.7 Prática: Monitorar o alcance dos resultados organizacionais

O Tribunal de Contas da União (TCU), elege como uma de suas boas práticas para o desenvolvimento de uma boa governança, o monitoramento do alcance dos resultados organizacionais. Em seu Referencial Básico de Governança (RBG) 3ª edição o TCU estabelece que “Cabe à liderança a responsabilidade de implementar as formas de criação de valor para a sociedade, de acordo os propósitos de criação e as competências de sua organização.” (TCU, 2020, p. 83)

O Decreto 9.203/2017 que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, onde no Art.4º que estabelece as diretrizes de governança pode-se destacar:

Art. 4º São diretrizes da governança pública:

I. direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades; [...]

III. monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas; [...]

XI. promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação. (Brasil, 2017)

O TCU apresentou em seu Referencial alguns aspectos importantes, que a liderança deve garantir, para que se desenvolva a boa prática de monitorar o alcance dos resultados organizacionais como pode-se conferir a seguir:

QUADRO 11 – MONITORAR O ALCANCE DOS RESULTADOS ORGANIZACIONAIS	
ASPECTOS	DESCRIÇÃO
a) que a execução da estratégia é periodicamente monitorada por meio de rotinas projetadas para aferir o alcance das metas;	É necessário que a organização possua estabelecidas, rotinas capazes de aferir o alcance de metas, de tratar as situações do não alcance de metas e capazes de relatar às partes interessadas os resultados alcançados;
b) que os principais processos pelos quais a estratégia é implementada sejam periodicamente avaliados quanto à eficiência;	É preciso que a organização avalie periodicamente os principais processos pelo qual a estratégia é implementada, quanto a sua eficiência, que em casos de ineficiências encontradas que sejam tratadas e que as partes interessadas tomem conhecimento quanto as avaliações desses processos;
c) que os efeitos da execução da estratégia sejam periodicamente avaliados	É necessário a avaliação dos efeitos da execução da estratégia, para saber se os problemas priorizados estão sendo resolvidos e se estão aparecendo efeitos colaterais indesejáveis, que ajustes na estratégia sejam adotados para reduzir os efeitos indesejáveis e maximizar os efeitos desejados, e que as partes interessadas tomem conhecimento dos efeitos produzidos.

Fonte: Adaptado de (TCU, 2020, p. 85)

#### 4.1.8 Prática: Monitorar o desempenho das funções de gestão

Continuando no mecanismo estratégia, o TCU estabelece como uma boa prática de Referencial Básico de Governança o monitoramento do desempenho das funções de gestão, que segundo o RGB 3ª edição está diretamente relacionada a prática “Promover a gestão estratégica”. Segundo o (TCU, 2020, p. 86) “o monitoramento do desempenho das funções de gestão pressupõe que os objetivos, indicadores e metas (específicas, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e com prazos definidos) das unidades de negócio e de suporte estejam definidos, alinhados à estratégia organizacional, comunicados e alinhados entre elas.”

Ainda segundo o (TCU, 2020, p. 86):

“O monitoramento do desempenho das funções de gestão deve ser realizado de maneira sistemática e contínua, para proporcionar a tomada de decisão com base em evidências, corrigindo desvios, identificando oportunidades de melhoria e casos de sucesso e promovendo o aprendizado, a fim de orientar as ações da gestão em prol do alcance dos objetivos definidos.”

O RGB estabelece que a prática de monitorar o desempenho das funções de gestão implica em alguns aspectos que podem ser vistos a seguir:

QUADRO 12 – MONITORAR O DESEMPENHO DAS FUNÇÕES DE GESTÃO	
ASPECTOS	DESCRIÇÃO
a) estabelecimento das rotinas para o levantamento das informações necessárias ao monitoramento;	É preciso que a organização estabeleça rotinas, processos que possibilitem o levantamento das informações necessárias a prática do monitoramento das funções de gestão;
b) implantação dos indicadores de desempenho;	A organização precisa estabelecer os indicadores de desempenho, para que seja possível uma medição de sua atuação;
c) monitoramento da execução dos planos vigentes quanto ao alcance das metas estabelecidas;	Uma das funções de gestão de uma organização é planejar, logo o monitoramento da execução dos planos vigentes em relação as metas estabelecidas, implica no monitoramento direto de uma das funções de gestão.
d) definição do formato e periodicidade dos relatórios	A organização precisa definir o formato e

de gestão gerados para a liderança;	periodicidade dos relatórios, para que consiga apresentar a liderança informações de forma estruturada.
e) definição do formato e periodicidade dos relatórios gerados para as partes interessadas e publicação desses relatórios na internet.	A organização precisa definir o formato e periodicidade dos relatórios, para que consiga apresentar as partes interessadas informações e resultados estruturados.

Fonte: Adaptado de (TCU, 2020, p. 87)

Em continuidade ao subcapítulo 4.1, onde tem-se o objetivo de se apresentar as boas práticas de governança recomendadas pelo TCU em seu RGB 3ª edição, serão apresentadas a seguir as práticas do mecanismo “Controle”, o terceiro mecanismo que o TCU estabelece para o desenvolvimento de uma boa governança.

O mecanismo controle se origina do fenômeno onde “Os cidadãos delegam ao setor público o poder para gerir os recursos públicos e alcançar os resultados esperados. Em contrapartida, as organizações do setor público devem prestar contas aos cidadãos, demonstrando que administraram os recursos a elas confiados em conformidade com os princípios éticos, diretrizes estabelecidas pelo governo e normas aplicáveis.”

O TCU em seu referencial aborda no presente mecanismo temas correlatos ao controle, como por exemplo: transparência, accountability, auditoria interna entre outros. O TCU abordará tanto o tema controle quanto as temáticas relacionadas em suas boas práticas que serão apresentadas a seguir.

#### 4.1.9 Prática: Promover a transparência

O Referencial Básico de Governança do TCU, tem como a primeira boa prática do mecanismo de controle, promover a transparência. A Constituição Federal em seu artigo 5º traz: “[...] XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; [...]” (Brasil, 1988).

E está prevista de maneira mais específica no art. 37, §3º, II como pode-se ver:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...]

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Lei nº 12.527, de 2011) [...]  
(Brasil, 1988)

O TCU em seu Referencial define que a prática promover a transparência implica nos aspectos a seguir apresentados:

QUADRO 13 – PROMOVER A TRANSPARÊNCIA	
ASPECTOS	DESCRIÇÃO
a) assegurar transparência ativa e passiva às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei.	Envolve identificar as exigências normativas e jurisprudenciais de publicidade e as demandas por informação das partes interessadas. Relaciona-se, ainda, com a definição, pelas instâncias internas de governança, de diretrizes para disponibilização de informações relacionadas à área de atuação da organização e comunicação com as diferentes partes interessadas. Significa não apenas ter serviços de acesso à informação, mas torná-los eficazes; não apenas publicar informações, mas garantir que sejam confiáveis, claras, íntegras e tempestivas; e avaliar a satisfação das partes interessadas com a transparência da organização.
b) disponibilizar os dados de forma aderente aos princípios de dados abertos, para facilitar o manuseio e a análise das informações.	Requer a publicação e execução do plano de dados abertos, e o monitoramento do cumprimento desse plano.

Fonte: Adaptado de (TCU, 2020, p. 90 e 91)

#### 4.1.10 Prática: Garantir a Accountability

Uma das boas práticas recomendadas pelo TCU é garantir a *accountability*, que segundo (TCU, 2020, p.91) “A liderança é responsável por garantir que a implementação do

modelo de governança pública inclua mecanismos de *accountability* (prestação de contas e responsabilização)”.

No Referencial também temos que “A INTOSAI declara que a *accountability* e a transparência são dois elementos importantes para a boa governança. Segundo a ISSAI 20, a transparência é uma força poderosa que, quando aplicada de forma consistente, pode ajudar a combater a corrupção, melhorar a governança e promover a *accountability*. (TCU, 2020, p.92 apud INTOSAI, 2010).

Em síntese, *accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento desta diretiva.(PINHO e SACRAMENTO, 2009)

A legislação brasileira tem avançado no que tange o tema *accountability*, pode-se citar como exemplos a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar 101/2000), a Lei Complementar 131 acrescentou dispositivos à LRF, a Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 que instituiu a Lei de Acesso a Informação (LAI), o Decreto 7.724/2012 que regulamentou a LAI para a Administração Pública Federal, dentre outros normativos federais, estaduais que auxiliam para o desenvolvimento da *accountability* no país.

A *accountability* além de transparência está relacionada a responsabilização que segundo o (TCU, 2020, p. 94) “Para garantir a responsabilização, as organizações devem estabelecer mecanismos que possibilitem a clara atribuição de papéis e responsabilidades e a identificação e apuração de ilícitos, bem como a instauração (ou a requisição às instâncias competentes pela instauração) dos procedimentos necessários à apuração de irregularidades, e a aplicação de sanções nos casos pertinentes.”

Em consequência da compreensão do tema *accountability*, o Referencial Básico de Governança 3ª edição de 2020, define que a boa prática garantir a *accountability* contempla os seguintes aspectos:

QUADRO 14 – GARANTIR A ACCOUNTABILITY	
ASPECTOS	DESCRIÇÃO
a) prestar contas da atuação organizacional, de acordo com a legislação vigente e demandas da sociedade;	A prestação de contas não deve se restringir aos relatórios entregues aos órgãos de controle, nem a disponibilizar à sociedade somente o que está imposto em norma, mas garantir que estejam disponíveis, em locais de amplo acesso (como a internet), as

	informações de interesse geral, e que essas possibilitem uma avaliação do valor que a organização entrega à população.
b) estabelecer canal para recebimento de manifestações das partes interessadas;	Para o canal pressupõe diretrizes que orientem o recebimento, encaminhamento e tratamento das manifestações. Pressupõe ainda a existência de política que garanta a não retaliação a denunciante de boa fé e sanção aos que produzirem falsa denúncia. O canal deve ser amplamente divulgado para os públicos interno e externo, e possibilitar o sigilo do denunciante nos termos da lei. Cada denúncia recebida deve ser analisada em processo individual, e as referentes à liderança superior devem ser destinadas a uma instância superior de governança.
c) designar as instâncias responsáveis por apurar (mediante denúncia ou de ofício) e tratar desvios éticos e infrações disciplinares cometidos por gestores, servidores ou empregados da organização; observados os princípios do contraditório e da ampla defesa;	A organização precisa definir uma ou mais instâncias responsáveis por apurar e tratar os desvios de conduta e infrações de seus atores. Essas instâncias precisam ter a liberdade e garantias para que possam desempenhar seus papéis em quaisquer circunstâncias.
d) padronizar procedimentos para orientar a apuração e tratamento de desvios éticos, de ilícitos administrativos e de atos lesivos cometidos por pessoas jurídicas contra a organização;	A organização precisa ter estabelecido os processos para a apuração e tratamento de desvios éticos e demais infrações. Os procedimentos também devem abordar os encaminhamentos de resultados das apurações aos órgãos competentes quando necessário.
e) capacitar as equipes que compõem as comissões processantes, bem como as de sindicância e de investigação;	A organização aderindo a tal prática reduz o risco de nulidades formais nos procedimentos correccionais e o consequente impedimento de punir os responsáveis;
f) adotar meios de simplificação de apuração e punição	É necessário que a organização, estabeleça processos

de faltas de menor potencial ofensivo, estimulando termos de ajustes de conduta e outros mecanismos que reduzam o custo administrativo.	para apurar e punir infrações de menor potencial, de forma que estes não demandem muito trabalho da equipe responsável e que os autores das infrações possam ser rapidamente corrigidos.
---	--

Fonte: Adaptado de (TCU, 2020, p. 97 e 98)

#### 4.1.11 Prática: Avaliar a satisfação das partes interessadas

Em continuidade as práticas do mecanismo controle, o Tribunal de Contas da União define como uma das boas práticas a avaliação da satisfação das partes interessadas, onde segundo (TCU, 2020, p. 99) “implica monitorar e avaliar a imagem da organização perante as partes interessadas, bem como a satisfação destas com bens, serviços e políticas sob responsabilidade da organização”.

O TCU define está como uma das boas práticas baseado na legislação do país onde se encontra por exemplo a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que prevê em seus artigos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I. as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; [...]  
(BRASIL, 1998)

Outro dispositivo legal que garante a importância da avaliação dos usuários (sociedade) sobre o serviço é a Lei 13.460/2017 que dispôs sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública e tem seu:

Art. 6º São direitos básicos do usuário:

I. participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços; [...]  
(BRASIL, 2017)

Considerando as informações apresentadas e constatando a relevância do tema o TCU recomenda em seu RGB 3ª edição que para desenvolver a boa prática a organização deve:



ASPECTOS	DESCRIÇÃO
a) elaborar, divulgar e manter atualizada Carta de Serviços ao Usuário contendo informações claras e precisas em relação a cada serviço prestado;	É necessário a organização possuir essa carta de serviços atualizada e disponível, pois só é possível aos usuários avaliar os serviços prestados se souber quais serviços a organização se compromete a prestar;
b) identificar os requisitos a serem considerados para a prestação dos serviços, incluindo os demandados pelos usuários e os requeridos pelos normativos aplicáveis;	É preciso que a organização defina, com base nas demandas dos usuários e nos normativos, os requisitos para a prestação de seus serviços para que dessa forma possa montar uma avaliação de desempenho baseada nesses requisitos.
c) realizar pesquisas de satisfação dos usuários, comunicando amplamente os resultados dessas pesquisas e utilizando os seus resultados para promover melhorias na prestação dos serviços.	As pesquisas de satisfação as ferramentas pelo qual as organizações coletam as avaliações a cerca dos seus serviços, e é importante que esses resultados sejam divulgados para os usuários, além de direcionar as ações da organização visando combater suas carências.

Fonte: Adaptado de (TCU, 2020, p. 100)

#### 4.1.12 Prática: Assegurar a efetividade da auditoria interna

A prática assegurar a efetividade da auditoria interna, finaliza a lista das boas práticas recomendadas pelo TCU para o desenvolvimento de uma boa governança. Segundo (TCU, 2020, p. 101) “A atividade de auditoria presta serviços de avaliação e consultoria para apoiar a liderança na sua responsabilidade de supervisionar a gestão.”, dessa forma a atividade da auditoria interna está diretamente ligada a governança, tendo em vista que através dela é possível identificar problemas ou oportunidades que podem influenciar no funcionamento da organização.

Segundo (TCU, 2020, p. 101) “A efetividade da atuação da auditoria interna está diretamente relacionada à consideração dos riscos no planejamento das suas atividades.”. A partir da afirmação entende-se que a para assegurar a efetividade da auditoria interna não basta apenas focar no processo de auditoria, a organização precisa ter foco nos riscos desde o momento do planejamento das suas atividades.

Entendendo a importância da auditoria interna para uma organização e para a governança o TCU cita alguns aspectos que a organização pode adotar para assegurar para a efetividade da auditoria interna:

QUADRO 16 – ASSEGURAR A EFETIVIDADE DA AUDITORIA INTERNA	
ASPECTOS	DESCRIÇÃO
a) informar a auditoria interna acerca das estratégias, objetivos e prioridades organizacionais, riscos relacionados, expectativas das partes interessadas, processos e atividades relevantes;	Como apresentado anteriormente a auditoria interna tem sua efetividade diretamente ligada ao planejamento da organização, e a instância responsável pela auditoria interna necessita dessas informações para que possa alinhar o plano de auditoria ao planejamento da organização.
b) promover o acompanhamento sistemático das recomendações da atividade de auditoria interna, discutindo acerca dos resultados dos trabalhos, garantindo a adoção das providências necessárias e registrando formalmente eventuais decisões de não implementar determinadas recomendações da auditoria interna;	É necessário que a organização acompanhe a implementação das recomendações da auditoria interna, para que possa se ter um impacto real da prática dessas auditorias.
c) apoiar o programa de avaliação e melhoria da qualidade da auditoria interna, contribuindo para a definição dos principais indicadores de desempenho e avaliando o valor que a atividade de auditoria interna agrega à organização.	Entendendo a relevância da área para o desenvolvimento da organização, é necessário que exista a definição de indicadores de desempenho para que a organização seja capaz de auferir o impacto que as ações de auditoria interna promovem em seu desenvolvimento.

Fonte: Adaptado de (TCU, 2020, p. 100)

## 4.2 AS BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA PRESENTES NO TCE CEARÁ QUE SE ENCONTRAM NO REFERENCIAL BÁSICO DE GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL (RBG) DO TCU

### 4.2.1 Estabelecer o Modelo de Governança

O modelo de governança do TCE Ceará representado pela sua Política de Governança Institucional, foi instituído pela Resolução Administrativa Nº 04/2019. A Política de Governança do TCE Ceará traz em seu Capítulo I Dos Princípios e Diretrizes:

Art. 2º. A Governança Institucional do TCE/CE reger-se-á pelos seguintes princípios:

I. Liderança: atrair e comandar colaboradores, influenciando positivamente mentalidades e comportamentos na Instituição, de forma a obter os resultados esperados;

II. Integridade: agir com probidade, zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos da Instituição;

III. Responsabilidade: zelar pela sustentabilidade da Instituição, visando à sua longevidade, incorporando considerações de ordem econômica, social e ambiental na definição das ações;

IV. Ética, compromisso e autonomia: agir ou decidir pautado em valores que norteiam a relação com os envolvidos na prestação de serviços à sociedade;

V. Transparência e interação com a sociedade: buscar formas ativas e dinâmicas de interlocução com segmentos da sociedade e promover o amplo acesso às informações relativas à Instituição, de forma clara, objetiva e tempestiva, gerando clima de confiança interno e nas relações com a sociedade, por meio de múltiplas mídias;

VI. Accountability: prestar contas da atuação funcional de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de atos e omissões;

VII. Equidade: garantir que todas as partes interessadas participem e sejam tratadas de maneira isonômica e impessoal;

VIII. Efetividade, eficácia e eficiência: fazer o que deve ser feito para gerar o impacto visado com a qualidade adequada e ao menor custo possível, melhorando a relação entre a qualidade do serviço e a do gasto;

IX. Legitimidade: adequar o respeito à legislação ao interesse público cumprido;

X. Inovação: estimular a geração de novas ideias que possam ser aplicadas em prol da melhoria do desempenho do TCE/CE;

XI. Meritocracia e harmonia no ambiente de trabalho: premiar o bom desempenho, selecionar o corpo gerencial/diretivo segundo competências e definir critérios de ascensão funcional baseados em desempenho e competências.

Seguindo os princípios a Política de Governança do TCE Ceará definiu três mecanismos de pelo qual se baseará sua atuação em três mecanismos como podemos observar no “Art.4º. A Governança Institucional do TCE/CE se dará por meio dos mecanismos de liderança, estratégia e controle/*accountability* para direcionar, monitorar e avaliar a atuação da gestão, com vistas a prevalência dos interesses da sociedade.”

E quanto as instâncias que fazem parte do modelo de governança do TCE Ceará, a Política de Governança Institucional apresenta em:

Art.8º. Constituem instâncias de Governança Institucional do TCE/CE:

- I. o Pleno;
- II. o Comitê de Governança Institucional;
- III. o Conselho de Governança Institucional.

Por fim a Resolução Administrativa Nº 04/2019 ainda dispõe sobre o Sistema de Governança Institucional (SGI) do TCE Ceará como pode se observar em:

Art. 14. O Sistema de Governança Institucional é composto pelos seguintes elementos:

- I. Estrutura e atores do Sistema de Governança Institucional;
- II. Plano Estratégico do Sistema de Governança Institucional;
- III. Processos de Governança Institucional;
- IV. Projetos de Governança Institucional;
- V. Desdobramentos da Governança Institucional

#### 4.2.2 Promover a Integridade

Ao analisar a governança do TCE Ceará quanto a prática promover a integridade, pode ser encontrado nos princípios da Política de Governança do TCE Ceará, na Resolução Administrativa Nº 04/2019 “Art.2º. [...] II. Integridade: agir com probidade, zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos da instituição; [...]”. Além disso a prática pode ser observada pela existência de um Código de Ética para os Membros, instituído pela Resolução Administrativa Nº 08/203 e Código de Ética para servidores instituído pela Resolução Administrativa Nº 01/2016.

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará ainda conta com uma unidade de Corregedoria, que tem como finalidade, registrada no Regimento Interno da Corregedoria, instituído através da Resolução Administrativa Nº 06/2017 no seu: “Art.3º [...] III- auxiliar a Presidência no controle organizacional e disciplinar, com base nos princípios éticos e legais; [...]”.

#### 4.2.3 Promover a Capacidade de Liderança

A Política de Governança do TCE Ceará aborda o conceito de liderança diversas vezes ao longo de seu texto, mostrando a relevância do tema para a organização. A primeira aparição é no segundo artigo da Resolução Administrativa Nº 04/2019, que traz os princípios da Política de Governança do Tribunal de Contas Cearense, como podemos ver “Art.2º [...] I. Liderança: atrair e comandar colaboradores, influenciando positivamente mentalidades e comportamentos na Instituição, de forma a obter os resultados esperados; [...]”.

Além de um princípio a liderança, aparece na Política de Governança Institucional do TCE Ceará como um dos mecanismos pelo qual a governança acontecerá, como pode se observar “Art. 4º. A Governança Institucional do TCE/CE se dará por meio dos mecanismos de liderança, [...]”.

Quanto a promoção da capacidade de liderança o artigo quinto da Resolução Administrativa N º 04/2019, evidencia a presença da prática na governança do TCE Ceará, como pode ser conferido nos trechos em destaque a seguir:

Art. 5º. O mecanismo da liderança compreende o desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes para a condução de pessoas/equipes na direção dos resultados propostos.

Parágrafo único. São práticas nesse mecanismo:

I. mobilizar e desenvolver competências do corpo diretivo/gerencial, desde a gestão operacional até a alta administração, em prol da otimização dos resultados institucionais; [...]

#### 4.2.4 Gerir Riscos

Em relação a área da gestão de riscos, a Política de Governança do Tribunal de Contas do Estado do Ceará traz dentre as suas diretrizes na Resolução Administrativa Nº 04/2019: “Art.3º. [...] IV. gerenciar riscos”. Há ainda na Política de Governança Institucional do TCE Ceará no mecanismo de controle/accountability uma prática que estabelece o tema como pode se observar:

Art. 7º. O mecanismo do controle/accountability compreende aspectos, tais como: transparência, prestação de contas e responsabilização. Parágrafo único. São práticas nesse mecanismo:

I. estabelecer sistemas de gestão de riscos e de controles internos para melhoria do desempenho institucional; [...]

Isso mostra um direcionamento das ações da governança do TCE Ceará, para a área da gestão de riscos, e ainda que atribui ao Comitê de Governança Institucional do TCE Ceará a responsabilidade sobre tema, como encontra-se definido através do “Art.11. [...] XI. dispor acerca da adoção de práticas de gestão de riscos e controle internos; [...]”.

Há também iniciativas relevantes a prática de gerir riscos entre os projetos do Planejamento Estratégico 2021-2026 do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, aonde na Portaria Nº 285/2021 é aprovado o projeto “Aprimoramento da Gestão de Riscos” que tem como objetivo “Formalizar a gestão de riscos e disseminar a gestão de riscos nas áreas”.

Como é possível observar, a prática ainda está na fase de projeto de formalização, não tendo sido portanto normatizada, e nem posta em funcionamento nas atividades do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

#### 4.2.5 Estabelecer Estratégia

Quanto a atividade de estabelecer estratégia, o TCE Ceará adota a atividade através da realização de seu planejamento estratégico. Segundo (TCE, 2021):

O seu primeiro ciclo foi estabelecido para o período 2004 a 2009, aprovado pela Resolução 3404/2004, de 22 de dezembro de 2004. Posteriormente ocorreram dois ciclos de planejamento (2010-2015 e 2016-2020). No final do ano de 2020, definiu-se o novo Plano Estratégico para o período de 2021-2026. A construção desse trabalho contou com a participação de representantes de todas as áreas, os quais se reuniram em grupos para definir sua identidade estratégica, objetivos e indicadores.

O Planejamento Estratégico 2021-2026 do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, foi instituído através da Resolução Administrativa Nº 01/2021 e encontra-se disponível no site do TCE Ceará, assim como os planejamentos dos ciclos anteriores.

#### 4.2.6 Promover a Gestão Estratégicas

A Governança do TCE Ceará em se tratar da prática, promoção da gestão estratégica, tem em sua Política de Governança Institucional no artigo quarto o mecanismo estratégia como pode se observar: “Art. 4º. A Governança Institucional do TCE/CE se dará por meio dos mecanismos de liderança, estratégia e controle/accountability para direcionar, monitorar e avaliar a atuação da gestão, com vistas à prevalência dos interesses da sociedade.” (Resolução Administrativa Nº 04/2019).

E ao instituir as práticas do mecanismo, a promoção da gestão estratégica fica ainda mais aparente, como pode se perceber no trecho destacado da Resolução Administrativa Nº 04/2019:

Art. 6º. O mecanismo da estratégia compreende o relacionamento com partes interessadas, a definição e o monitoramento de objetivos, indicadores e metas, bem como o alinhamento entre planos e operações de áreas e unidades organizacionais envolvidas na sua execução. Parágrafo único. São práticas nesse mecanismo:

I. prezar pelo relacionamento com as partes interessadas por meio de canais de comunicação adequados, promovendo maior participação social e o aprimoramento da relação com a mídia, instituições parceiras e público

interno, com vistas a atender ao maior número possível de interessados nas decisões estratégicas;

II. definir e formalizar a estratégia institucional pela adoção de planejamento estratégico, considerando em sua elaboração aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas, bem como comunicar, monitorar e avaliar a execução da estratégia.

#### 4.2.7 Monitorar o Alcance dos Resultados Organizacionais.

A função de monitorar o alcance dos resultados organizacionais, fica a cargo do Comitê Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. A Resolução Administrativa N° 04/2019 em seu:

Art. 11. Compete ao Comitê de Governança Institucional:

I. acompanhar a efetiva implementação da Política de Governança Institucional;

II. avaliar, dirigir e monitorar a gestão do TCE/CE, com vistas a cumprir as demandas da sociedade, das instituições superiores e das instâncias externas de governança;

[...]

Parágrafo único. Compete ao Comitê Estratégico do TCE/CE, além de suas competências originais já previstas na Resolução n° 3404/2004, alteradas pela Resolução Administrativa n° 06/2014, as seguintes atribuições:

I. dar suporte para as atividades de competência do Comitê de Governança Institucional;

II. prestar apoio à Alta Administração e ao Comitê de Governança Institucional no que se refere à avaliação e ao monitoramento da gestão do TCE/CE, com vistas a cumprir as demandas da sociedade, das instituições superiores e das instâncias externas de governança; [...]

#### 4.2.8 Monitorar o Desempenho das Funções de Gestão

O monitoramento do desempenho das funções de gestão pode ser percebido, por exemplo, através do monitoramento da execução do Planejamento Estratégico 2021-2026, execução essas que acontece através dos projetos estratégicos estabelecidos na Portaria N° 285/2021. O monitoramento desses projetos estratégicos está normatizado pela Portaria N° 233/2020 que em seu:

Art.1º. Estabelecer o modelo de monitoramento dos projetos estratégicos desta Corte de Contas, o qual será condizido pela Secretária de Governança,

por intermédio do Escritório de Projetos e Processos, observando-se o seguinte:

I – serão considerados estratégicos os projetos selecionados pelo Comitê Estratégico e relacionados em suas atas de reunião, e

II – submetem-se ao atendimento desta portaria, os gerentes de projetos designados pelo Comitê Estratégico, bem como seus superiores hierárquicos, e os responsáveis pelas ações.

Em relação a periodicidade do monitoramento desses projetos, segundo o “Art.3º. Determinar ao gerente de projeto estratégico que encaminhe mensalmente à Secretaria de Governança ficha atualizada de acompanhamento do projeto [...]”. E, ainda segundo a Portaria Nº 233/2020, as reuniões do Comitê Estratégico deverão ocorrer como previsto no: “Art.5º. As reuniões ordinárias do Comitê Estratégico devem ocorrer preferencialmente ao longo do ano, nos meses de março, agosto e dezembro, conforme convocação da Secretaria de Governança [...]”.

Ainda quanto ao monitoramento das funções de gestão, foram estabelecidos junto ao Planejamento Estratégico 2021-2026 pela Resolução Administrativa Nº 01/2021, indicadores para os diversos objetivos estratégicos da instituição. Esses indicadores também são matéria de monitoramento das reuniões do Comitê Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Na Resolução Administrativa Nº 04/2019, um capítulo dedicado exclusivamente ao monitoramento e controle do Sistema de Governança Institucional do TCE Ceará onde no:

Art. 20. O monitoramento e o controle do Sistema de Governança Institucional constituem o conjunto de definições, instrumentos e normativos relacionados à geração de informações sobre a implementação do Plano Estratégico de Governança, dos processos, projetos e desdobramentos da governança institucional, bem como as formas de disseminação e uso dessas informações para melhoria do Sistema de Governança Institucional como um todo.

E no normativo ainda é citado que toda a unidades envolvidas nas atividades da governança estão incumbidas de colaborar com o monitoramento:

Art. 22. Todas as unidades internas do TCE/CE, envolvidas de alguma forma, direta ou indiretamente, com os objetivos, processos, projetos e/ou desdobramentos da Governança Institucional, deverão se envolver de forma cooperativa com a coleta, tratamento e análise das



informações acerca do desempenho do Sistema de Governança Institucional.

#### 4.2.9 Promover a Transparência

O Referencial Básico de Governança do TCU (2020), traz como uma de suas boas práticas, no mecanismo de controle, promover a transparência. A transparência é um direito dos cidadãos e um dos principais deveres das organizações públicas. O DECRETO Nº 9.203 que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, tem entre seus princípios transparência, “Art. 3º São princípios da governança pública: [...] VI – transparência.”, mostrando relevância da prática para o tema.

Na Política de Governança do TCE Ceará a promoção da transparência está em destaque como um de seus princípios, como apresentado na Resolução Administrativa Nº04/2019

Art. 2º. A Governança Institucional do TCE/CE reger-se-á pelos seguintes princípios:

[...]

V. Transparência e interação com a sociedade: buscar formas ativas e dinâmicas de interlocução com segmentos da sociedade e promover o amplo acesso às informações relativas à Instituição, de forma clara, objetiva e tempestiva, gerando clima de confiança interno e nas relações com a sociedade, por meio de múltiplas mídias;

[...]

E a promoção da transparência também foi definida como um dos valores da identidade organizacional, apresentada no Planejamento Estratégico 2021-2026, e pode ser conferida na Resolução Administrativa Nº 01/2021 Anexo I “[...] TRANSPARÊNCIA: Promovemos o acesso às informações de forma clara, objetiva e tempestiva. [...]”

#### 4.2.10 Garantir a *Accountability*

O TCU (2020) em seu RGB 3ª edição afirma que “A liderança é responsável por garantir que a implementação do modelo de governança pública inclua mecanismos de *accountability* (prestação de contas e responsabilização) [...]”

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará, em sua Política de Governança Institucional, implementada pela Resolução Administrativa Nº 04/2019 contempla a prática da garantia da *accountability* em seu:

Art. 2º. A Governança Institucional do TCE/CE reger-se-á pelos seguintes princípios:

[...]

VI. *Accountability*: prestar contas da atuação funcional de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de atos e omissões; [...]

A Política de Governança Institucional do TCE Ceará, ainda garante a *accountability* como um de seus mecanismos de atuação da governança da instituição, como previsto no:

Art. 4º. A Governança Institucional do TCE/CE se dará por meio dos mecanismos de liderança, estratégia e controle/*accountability* para direcionar, monitorar e avaliar a atuação da gestão, com vistas à prevalência dos interesses da sociedade. (Resolução Administrativa Nº 04/2019)

A Resolução Administrativa Nº 04/2019 ainda define em seu artigo sétimo o mecanismo e suas práticas apresentadas a seguir:

Art. 7º. O mecanismo do controle/*accountability* compreende aspectos, tais como: transparência, prestação de contas e responsabilização. Parágrafo único. São práticas nesse mecanismo:

- I. estabelecer sistemas de gestão de riscos e de controles internos para melhoria do desempenho institucional;
- II. manter função de auditoria interna, provendo condições para sua independência e proficiência, bem como as diretrizes que assegurem que os controles internos adicionem valor à Instituição;
- III. garantir a prestação de contas, a responsabilização e a transparência às partes interessadas.

#### 4.2.11 Avaliar a Satisfação das Partes interessadas

O Referencial Básico de Governança do TCU (2020) determina que “Esta prática implica monitorar e avaliar a imagem da organização perante as partes interessadas, bem como a satisfação destas com bens, serviços e políticas sob responsabilidade da organização [...]”. O TCE Ceará, em sua Política de Governança Institucional, não aborda diretamente um modelo de avaliação de satisfação das partes interessadas, porém no Planejamento Estratégico 2021-2026, estabelecido pela Resolução Administrativa Nº 01/2021, temos no objetivo estratégico “Fortalecer a comunicação institucional perante a sociedade” um indicador “Índice da satisfação da sociedade” que será realizado através da “Pesquisa Bianual” e está sob a responsabilidade da Assessoria de Comunicação Social (ASCOM).

#### 4.2.12 Assegurar a Efetividade da Auditoria Interna

A prática assegurar a efetividade da auditoria interna, uma das recomendações do RGB do TCU (2020), onde “A auditoria interna deve aumentar e proteger o valor organizacional, fornecendo avaliação, assessoria e conhecimentos objetivos baseados em riscos. A atividade de auditoria interna agrega valor quando oferece maneiras de aprimorar os processos de governança, gestão de riscos e de controle”.

A governança do TCE Ceará, contempla a prática em seus normativos, por meio da Resolução Administrativa Nº 04/2019, que institui a Política de Governança Institucional do órgão e traz em seu artigo sétimo:

Art. 7º. O mecanismo do controle/*accountability* compreende aspectos, tais como: transparência, prestação de contas e responsabilização.

Parágrafo único. São práticas nesse mecanismo:

[...]

II. manter função de auditoria interna, provendo condições para sua independência e proficiência, bem como as diretrizes que assegurem que os controles internos adicionem valor à Instituição;

[...]

Com base nas pesquisas e na análise dos documentos públicos e normativos do Tribunal de contas do Estado do Ceará é possível concluir que existem elementos semelhantes ou minimamente menções às práticas (temas) recomendados pelo Tribunal de Contas da União em seu Referencial Básico de Governança como está apresentado no Quadro 3, presente nos anexos do trabalho.

Algumas das práticas indicadas pelo TCU não estão completamente absorvidas pela governança do TCE Ceará, uma razão para tal é que o modelo de governança do TCE Ceará instituído pela Resolução Administrativa Nº 04/2019, é anterior ao Referencial Básico de Governança 3ª edição, lançado em 2020, e que está sendo o norteador do presente estudo.

Partindo dessas práticas não completamente desenvolvidas, no que se refere a governança do TCE Ceará, identificou-se a oportunidade de analisar o quanto os mecanismos, elementos, práticas ou menções encontrados no TCE Ceará, aderem aos aspectos recomendados as práticas indicadas pelo TCU, sendo tal análise desenvolvida em sequência.

### 4.3 ADERÊNCIA DAS BOAS PRÁTICAS DE GOVERNANÇA DO TCE CEARÁ AO REFERENCIAL BÁSICO DE GOVERNANÇA ORGANIZACIONAL (RBG) DO TCU

#### 4.3.1 Aderência a Prática: Estabelecer o Modelo de Governança

O TCU tem como o primeiro aspecto, representado pelo item (a) e relativo a prática estabelecer o modelo de Governança, a definição das instâncias de governança, isso pode ser encontrado no modelo de governança do TCE Ceará anteriormente apresentado e instituído pela Resolução Administrativa Nº 04/2019. É possível considerar que a Política de Governança do TCE Ceará adere ao cenário (a) em seu:

Art.8º. Constituem instâncias de Governança Institucional do TCE/CE:

- I. o Pleno;
- II. o Comitê de Governança Institucional;
- III. o Conselho de Governança Institucional.

Os itens (b), (c) e (d) podem ser detectados na Resolução Administrativa Nº 04/2019 nos artigos 9º ao 13º, aonde são trazidas as atribuições e a composição de cada instância. Nesses artigos são garantidos por normativo a atuação das instâncias de governança do TCE Ceará, além de deixar o poder e a responsabilidade das principais decisões, como a definição da estratégia e das políticas, para a mais alta instância no caso do Tribunal de Contas do Estado do Ceará o Pleno e Comitê de Governança Institucional. O modelo de Governança do TCE Ceará também atende ao cenário (d) quando define o os participantes do Comitê com representantes das principais unidades do Tribunal, como pode ser observado a seguir:

Art. 10º. O Comitê de Governança Institucional será composto pelos seguintes membros:

- I. Presidente do TCE/CE
- II. Conselheiro Relator do Conselho de Governança, nos termos do § 2º do Art. 12;
- III. Secretários;
- IV. Ouvidor;
- V. Controlador;
- VI. Chefe da Assessoria Planejamento e Gestão
- VII. Chefe da Assessoria de Comunicação Social.

O item e) pode ser percebido nos princípios da Política de Governança do TCE Ceará, aonde no “Art.2º [...] IV. Ética, compromisso e autonomia: agir ou decidir pautado em valores que norteiam a relação com os envolvidos na prestação de serviço à sociedade; [...]”. O item (f) é respondido nas competências do Pleno no “Art. 9º. [...] II. o direcionamento das ações institucionais para resultados, estabelecidos no planejamento estratégico da instituição; [...]”. Quanto ao item (g) a Política de governança Institucional do TCE Ceará possui o

“Art.2º [...] VII. Equidade: garantir que todas as partes interessadas participem e sejam tratadas de maneira isonômica e impessoal;[...]”, que trata sobre a igualdade e participação e no “Art.3º [...] II. realizar funções e os papéis definidos;[...]” que trata sobre as funções. No entanto, alguns aspectos do detalhamento do item não são abordados no normativo.

A partir da análise pode-se concluir que o Tribunal de Contas do Estado do Ceará através de sua Política de Governança Institucional, consegue atender a boa prática (estabelecer o modelo de governança) em praticamente todo seu escopo.

#### 4.3.2 Aderência a Prática: Promover A Integridade

A governança do TCE Ceará em relação a prática promover a integridade, dos três itens elencados como necessários o item (a) pode ser encontrado nos princípios da Política de Governança do TCE Ceará, na Resolução Administrativa Nº 04/2019 “Art.2º. [...] II. Integridade: agir com probidade, zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos da instituição; [...]”. Através do artigo pode ser observado o apoio da liderança aos programas e políticas de integridade, pois ela está presente nos princípios da governança da instituição, mostra o interesse das lideranças sobre o tema pois a política de governança foi elaborada e aprovada pelas lideranças da instituição. Além disso a prática pode ser observada pela existência de um Código de Ética para os Membros, instituído pela Resolução Administrativa Nº 08/203, Membros esses que tratam-se dos Conselheiros que são a instância mais alta de um Tribunal de Contas, mostrando que não só incentivam a integridade no órgão, como também se mostram fiéis e integrados a esses valores.

Outro fator necessário segundo o item (c), e que pode ser encontrado no TCE Ceará são os mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos, no caso do Tribunal cearense esses mecanismos estão representados pelos códigos de ética, o Código de Ética para servidores instituído pela Resolução Administrativa Nº 01/2016 e o Código de Ética para os Membros, instituído pela Resolução Administrativa Nº 08/203. Os códigos além de nortear a conduta dos agentes para valores integro também vem como ferramentas de manutenção da integridade da organização.

Já quanto o item (b), a função de monitorar a integridade da organização no caso o TCE Ceará, recai sobre a Corregedoria do órgão, mas não consta em nenhum normativo que esse monitoramento se dar com base nos rcos de integridade como é proposto pelo Referencial do TCU (2020). Além disso a função de direcionar quanto ao tema integridade fica dividida entre diversos órgãos da instituição, concentrada principalmente nos papéis de

liderança. De forma o TCE Ceará tem uma aderência parcial a prática promover a integridade, recomendada pelo TCU (2020) em seu Referencial.

#### 4.3.3 Aderência a Prática: Promover a Capacidade de Liderança

Buscando dados informações que contemplassem ao primeiro aspecto, item (a) a respeito da prática promover a capacidade de liderança, foram encontrados dois projetos do TCE Ceará. O primeiro, denominado Gestão de competências, aprovado pela Portaria 285/2021 do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, tem como objetivo: “Desenvolver um modelo para a gestão e competências; promover o reconhecimento profissional e política de meritocracia, por meio de iniciativas contínuas de reconhecimento de trabalhos [...]”, podendo a partir do projeto serem definidas e divulgadas às competências desejáveis ou necessárias às posições de liderança. Ainda sobre o item (a), quanto aos critérios de seleção para cargos de liderança, consta no Plano Estratégico do Sistema de Governança Institucional do TCE Ceará, um projeto chamado Elaboração do Manual de Seleção e Avaliação, que se encontra em andamento.

Prosseguindo com o item (b) que novamente aborda o fato de identificar as competências e quando oportuno aprimorá-las, será contemplado pelo projeto, Gestão de competências presente no portfólio de projetos estratégicos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E quanto ao desenvolvimento das lideranças o TCE Ceará conta, também em seu portfólio de projetos estratégicos, com o projeto Desenvolvendo Líderes que tem como objetivo segundo a Portaria 285/2021 “Criar um programa voltado a desenvolver e formar líderes (atuais e potenciais). [...]”.

Sobre o item (c), não foi achado nos normativos e documentos públicos do TCE Ceará nenhuma menção sobre procedimentos para transmissão de informação e conhecimento no momento da sucessão da liderança. Já em relação ao item (d) o Tribunal de Contas do Estado do Ceará conta com avaliação de desempenho e produtividade regulamentada por mais de 15 normativos na última década, entre resoluções administrativas e portarias. Dentre esses normativos é relevante citar a Resolução Administrativa N° 09/2019 que dispõe sobre a sistemática de avaliação de desempenho e produtividade dos servidores do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, a Portaria 630/2021 que dispõe sobre aspectos operacionais da sistemática de Avaliação de Desempenho e Produtividade dos servidores do Tribunal de Contas do Estado do Ceará que estiverem em gozo de afastamento legal, com percepção de Gratificação de Desempenho e Produtividade da Carreira de Controle Externo (GDP). Há também no portfólio de projeto do TCE Ceará o projeto, Nova Avaliação de Desempenho e

Produtividade, que tem seu objetivo definido na Portaria 285/2021 como “Estruturar nova metodologia de avaliação de desempenho e produtividade. Contratar consultoria específica, realizar diagnóstico do cenário atual, montar equipe multidisciplinar, desenvolver recurso computacional adequado [...]”.

Em relação ao item (e), quanto a benefícios financeiros ou não financeiros, para os ocupantes de posições de lideranças, observa-se que no Plano de Cargos e Carreiras do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, instituído pela Lei nº 16.920/2019, de 28 de junho de 2019 e em seu Art.30 temos “Art. 30. Ficam criados os cargos de comissão denominados e quantificados no Anexo VII desta Lei, que passam a compor o Quadro IV Tribunal de Contas do Estado.” sendo cinco tipo de cargos com simbologia TCE-01 a TCE-05, contando cada cargo com um nível de atribuição. Além dos cargos comissionados o Plano de Cargos e Carreiras traz em seu Art.32 a Gratificação de Dedicção Exclusiva (GDE) como podemos ver na lei “Art. 32. Fica instituída a Gratificação de Dedicção Exclusiva – GDE, devida aos servidores titulares de cargos efetivos, ou não, do Quadro IV – Tribunal de Contas do Estado pelo exercício de cargo em comissão do órgão, nos valores previstos no Anexo IX desta Lei, para compensação pelo regime especial de trabalho em dedicação exclusiva. [...]”.

Os dois benefícios citados anteriormente se caracterizam como financeiros, porém no objetivo do projeto Gestão de Competências, têm-se a intenção de implementar o que ele se refere como “pequenas premiações” podendo se caracterizar como benefícios não financeiros. Essa intenção pode ser observada no objetivo do projeto, presente na Portaria 285/2021 que é “Desenvolver um modelo para a gestão e competências; promover o reconhecimento profissional e política de meritocracia, por meio de iniciativas contínuas de reconhecimento de trabalhos (incluindo pequenas premiações, ranking de competências etc) [...]”.

Dos aspectos recomendados pelo TCU para a prática, alguns não constam presentes no TCE Ceará, assim o a aderência aos critérios sugeridos para a prática é apenas parcial.

#### 4.3.4 Aderência a Prática: Gerir Riscos

Como observado anteriormente no presente estudo, o TCE Ceará não possui uma estrutura de gestão de risco, normatizada e em funcionamento portanto, quanto ao item (a), que se refere a implementação de uma estrutura de gestão de riscos, não foi localizada em nenhum normativo do TCE Ceará, um documento que estructure e implemente a área de gestão de riscos no órgão há na Política de Governança Institucional no mecanismo de controle/accountability a definição da prática como pode se observar em:

Art. 7º. O mecanismo do controle/accountability compreende aspectos, tais como: transparência, prestação de contas e responsabilização. Parágrafo único. São práticas nesse mecanismo:

I. estabelecer sistemas de gestão de riscos e de controles internos para melhoria do desempenho institucional; [...]

O que também é interessante citar, é a existência no Planejamento Estratégico do Sistema de Governança Institucional (PE SGI), do projeto “Elaboração do Manual/ Política de Gestão de Riscos”, e no Planejamento Estratégico 2021-2026 do TCE Ceará, conta aprovado pela Portaria 285/2021 o projeto Aprimoramento da Gestão de Risco com objetivo de “Formalizar a gestão de riscos e disseminar a gestão de riscos nas áreas”. Como o aspecto do item (a) é a implementação de uma estrutura de gestão de risco, o TCE Ceará ainda não possui nenhuma aderência nesse aspecto, dependendo da finalização dos projetos para tal.

Sobre os demais aspectos abordados nos itens (b) a (e), devido à inexistência de uma estrutura de gestão de riscos implementada, nenhum deles ainda foram contemplados pela governança e nem pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará de forma geral, dessa forma o TCE Ceará tem uma aderência parcial as recomendações do TCU (2020) para a prática.

#### 4.3.5 Aderência a prática: estabelecer a estratégia

O Referencial Básico de Governança do TCU (2020), destaca que a prática de estabelecer estratégia engloba dois aspectos citados no tópico 4.1.5, o primeiro aspecto do item (a) trata da definição quanto ao modelo de gestão da estratégia, que podemos encontrar nas práticas apresentadas, para o mecanismo estratégia, na Política de Governança Institucional do TCE Ceará, no artigo sexto da Resolução Administrativa Nº 04/2019, como pode ser constatado em:

Art. 6º. O mecanismo da estratégia compreende o relacionamento com partes interessadas, a definição e o monitoramento de objetivos, indicadores e metas, bem como o alinhamento entre planos e operações de áreas e unidades organizacionais envolvidas na sua execução.

Parágrafo único. São práticas nesse mecanismo:

I. prezar pelo relacionamento com as partes interessadas por meio de canais de comunicação adequados, promovendo maior participação social e o aprimoramento da relação com a mídia, instituições



parceiras e público interno, com vistas a atender ao maior número possível de interessados nas decisões estratégicas;

II. definir e formalizar a estratégia institucional pela adoção de planejamento estratégico, considerando em sua elaboração aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas, bem como comunicar, monitorar e avaliar a execução da estratégia.

Quanto ao item (b), que se refere a definição da estratégia da organização, no caso do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, a atual estratégia está estabelecida no Plano Estratégico 2021-2026, que foi normatizado pela Resolução Administrativa Nº 01/2021. Através da análise dos aspectos, apresentados pelo TCU para prática, em comparativo com as normas do tribunal, pode-se perceber a presença dos dois aspectos. Entende-se então que o TCE Ceará adere aos dois aspectos recomendados para a prática, tendo assim uma aderência completa.

#### 4.3.6 Aderência a prática: promover a gestão estratégica

A promoção da gestão da estratégia pressupõe quatro elementos principais, segundo o RGB do TCU (2020), sendo que os dois primeiros representados pelos itens (a) e (b) anteriormente citados no subtópico 4.1.6, são relativos identificação das unidades ou funções finalísticas e de suporte e o estabelecimento do modelo de gestão dessas unidades. Os dois podem ser encontrados no TCE Ceará na Resolução Administrativa Nº 08/2019 que “Dispõe sobre a organização dos serviços auxiliares do Tribunal de Contas do Estado do Ceará e dá outras providências, revoga resolução nº 3163, 20 de dezembro de 2007 e alterações posteriores.”

E em relação ao item (c), encontra-se registrado junto ao Planejamento Estratégico 2021-2026 do TCE Ceará, os objetivos estratégicos e os indicadores estratégicos como pode-se ver em:

Art. 1º Fica aprovado o Plano Estratégico (PE) do Tribunal de Contas do Estado do Ceará para o período de seis anos (2021-2026).

§1º Os componentes do Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas do Estado do Ceará 2021-2026, indicados no Anexo Único desta Resolução, são: o propósito, a missão, a visão, os valores, as perspectivas, os objetivos, os indicadores e o mapa estratégico.

Quanto ao item (d), relativo ao monitoramento da estratégia, no caso do Tribunal de Contas do Estado do Ceará ele acontece por meio do monitoramento mensal dos projetos estratégicos do TCE Ceará, instituído pela Portaria Nº 233/2019, e pelo monitoramento dos indicadores estratégicos que devem ser apresentados ao Comitê Estratégico em suas reuniões onde segundo a Portaria Nº 233/2020, as reuniões do Comitê Estratégico deverão ocorrer como previsto no: “Art.5º. As reuniões ordinárias do Comitê Estratégico devem ocorrer preferencialmente ao longo do ano, nos meses de março, agosto e dezembro, conforme convocação da Secretaria de Governança [...]”. O monitoramento da estratégia também é contemplado na Política de Governança Institucional, no artigo vigésimo, que trata do monitoramento do Sistema de Governança Institucional (SGI), como pode ser visto em Resolução Administrativa Nº04/2019:

Art. 20. O monitoramento e o controle do Sistema de Governança Institucional constituem o conjunto de definições, instrumentos e normativos relacionados à geração de informações sobre a implementação do Plano Estratégico de Governança, dos processos, projetos e desdobramentos da governança institucional, bem como as formas de disseminação e uso dessas informações para melhoria do Sistema de Governança Institucional como um todo.

O TCE Ceará adere de maneira total às recomendações do TCU em seu RBG 3ª edição, no que diz respeito a prática promover a gestão estratégica.

#### 4.3.7 Aderência a prática: monitorar o alcance dos resultados organizacionais

O Referencial Básico de Governança do TCU (2020), atribui a prática monitorar o alcance dos resultados organizacionais três aspectos principais, citados no subtópico 4.1.7 do presente estudo. O item (a), trata do monitoramento periódico da execução da estratégia. No caso do TCE Ceará o monitoramento da estratégia, representada pelo Planejamento Estratégico 2021-2026, está previsto na Política de Governança Institucional no:

Art. 20. O monitoramento e o controle do Sistema de Governança Institucional constituem o conjunto de definições, instrumentos e normativos relacionados à geração de informações sobre a implementação do Plano Estratégico de Governança, dos processos, projetos e desdobramentos da governança institucional, bem como as formas de disseminação e uso dessas informações para melhoria do Sistema de Governança Institucional como um todo.

O item (b) aborda o monitoramento dos principais processos pelos quais a estratégia é implementada, o Planejamento Estratégico do TCE Ceará é implementado através dos projetos estratégicos definidos para o ciclo, estes projetos estão definidos na Portaria Nº 285/2021, e tem seu monitoramento mensal regulado pela Portaria Nº 233/2019.

Em relação ao item (c) aborda o monitoramento dos efeitos da execução da estratégia, esses efeitos podem ser medidos através dos indicadores estratégicos, instituídos pela Resolução Administrativa 01/2021, e a evolução desses indicadores é acompanhada pelo Comitê Estratégico através de suas reuniões.

O TCE Ceará, compreende em seus normativos os aspectos levantados no RGB 3ª edição para a prática monitorar o alcance dos resultados organizacionais. Dessa forma tem uma aderência completa a prática.

#### 4.3.8 Aderência a prática: monitorar o desempenho das funções de gestão

No Referencial do TCU (2020) o monitoramento das funções de gestão implica cinco aspectos principais. O primeiro representado pelo item (a), apresentado anteriormente no trabalho, tem-se o estabelecimento de rotinas para o levantamento de informações. Nesse aspecto o TCE Ceará conta com a rotina estabelecida na Portaria Nº 233/2019, onde o monitoramento dos projetos estratégicos deve ocorrer mensalmente e a rotina das reuniões ordinárias do Comitê de Governança ou Comitê estratégico que devem ocorrer quadrimestralmente, conforme Resolução Administrativa Nº 04/2019.

O item (b) trata dos indicadores de desempenho, que no TCE Ceará, aparece em seu Planejamento Estratégico 2021-2026, instituído pela Resolução Administrativa 2021-2026. O item (c), aborda o monitoramento dos planos vigentes na organização e no caso do TCE Ceará, o monitoramento do Planejamento Estratégico 2021-2026 é desenvolvido através do monitoramento dos projetos e dos indicadores, citados anteriormente no trabalho.

Quanto aos itens (d) e (e), relativos aos relatórios levados a liderança e os relatórios levados as partes interessadas, no caso do TCE Ceará à sociedade. A Presidência do TCE Ceará, como representante da liderança recebe como produto do monitoramento dos projetos estratégico um relatório mensal como reguardo na Portaria Nº 233/2019, já quanto aos indicadores segundo a Resolução Administrativa Nº 04/2019 fica a cargo do Comitê Estratégico que assume o papel de liderança e em suas reuniões quadrimestrais discute o desempenho dos indicadores e dos projetos estratégicos, mas não tendo previsto na Resolução Administrativa Nº 04/2019 e em nenhum outro normativo, modelo de relatório. Quanto aos relatórios destinados às partes interessadas o TCE Ceará, dispõe a Assembleia Legislativa do

Estado do Ceará, e a sociedade em geral um Relatório de Atividades, que tem periodicidade trimestral e uma consolidação em um relatório anual como está expresso no Art. 76, § 4º, da Constituição Estadual do Ceará.

Como é possível se observar, o TCE Ceará, não adere aos aspectos recomendados nos itens (d) e (e), assim aderindo de forma parcial as recomendações do TCU (2020), para a prática monitorar o desempenho das funções de gestão.

#### 4.3.9 Aderência a prática: Promover a transparência

A prática promover a transparência trazida no Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU (2020), implica em dois aspectos principais apresentados anteriormente no subtópico 4.1.9, o primeiro representado pelo item (a) diz respeito a transparência ativa; transparência passiva e sigilo de documentos. Quanto a transparência passiva o TCE Ceará, tem aprovado através da Portaria Nº 285/2021 o projeto “Comunicar Melhor” que tem como objetivo: “Elaborar metodologia para publicizar os resultados da atuação do TCE/CE (todas as áreas) para a sociedade. Elaborar modelos de divulgação com linguagem simples. Comunicar impactos na vida prática do cidadão.”. Em relação a transparência ativa, o TCE Ceará em seu PE 2021-2026, definiu um projeto estratégico específico para o tem, o projeto “Transparência Ativa”, que tem seu objetivo definido na Portaria Nº 285/2021 como “Disponibilizar uma plataforma que forneça informações e orientações do TCE/CE de forma acessível”. Já quanto a questão de sigilo o TCE Ceará dispõe da Resolução Administrativa Nº 04/2022 que “Estabelece o rol de informações e documentos classificados com grau de sigilo no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) e dá outras providências.”

Quanto ao item (b), relativo a publicação de um plano de dados abertos e a execução deste, não foi encontrado em nenhum normativo, ou documento público do TCE Ceará algo correspondente ao aspecto recomendado. Dessa forma quanto a prática promover a transparência o TCE Ceará adere 50% (cinquenta por cento) dos aspectos sugeridos no RGB 3ª edição.

#### 4.3.10 Aderência a prática: garantir a *accountability*

O TCU determina em seu Referencial Básico de Governança Organizacional 3ª edição, que a prática garantir a *accountability* contempla seis aspectos principais, já apresentados no subtópico correspondente a apresentação da prática. O primeiro aspecto, item (a), trata da prestação de contas, que no TCE Ceará é enviada ao fim de cada exercício a

Assembleia Legislativa do Estado do Ceará além de ser disponibilizado no site do TCE Ceará. Ela é representada pelo Relatório de Atividade, que foi desenvolvido em cumprimento ao princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos, devidamente previsto no art. 37, “caput” da Constituição Federal, bem como no art. 76, § 4º, da Constituição Estadual e apresenta-se à sociedade e à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Art. 76, § 4º, da Constituição Estadual do Ceará:

Art. 76. Compete ao Tribunal de Contas:

[...]

\*§4º O Tribunal de Contas do Estado prestará suas contas, anualmente, à Assembleia Legislativa, dentro de 60 (sessenta) dias após a abertura da Sessão Legislativa, bem como remeterá, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades. \*Redação dada pela Emenda Constitucional nº 27/96, de 4 de dezembro de 1996 – D. O. de 11.12.1996

[...]

O item (b), aborda a necessidade de canal de comunicação para recebimento das manifestações das partes interessadas. O TCE Ceará conta com uma ouvidoria normatizada pela Resolução Administrativa Nº 08/2019 e com as seguintes competências:

Art. 17. Compete à Ouvidoria:

I- implementar canais de comunicação, através dos quais transitem solicitações, informações, reclamações e sugestões, aproximando a sociedade da instituição;

II – receber e registrar comunicações pertinentes a reclamações, críticas, sugestões e solicitações de informações sobre serviços prestados pelo Tribunal de Contas;

III – receber e registrar comunicações pertinentes a reclamações, críticas, sugestões e solicitações de informações sobre atos de gestão ou atos administrativos praticados por agentes públicos jurisdicionados ao Tribunal de Contas;

IV– receber e registrar comunicações pertinentes a informações relevantes fornecidas sobre atos administrativos e de gestão praticados por órgãos e entidades da Administração Pública, sujeitos à jurisdição do Tribunal, objetivando subsidiar os procedimentos de controle externo, sem prejuízo da instauração, quando for o caso, de processo regular de denúncia ou representação junto ao Tribunal;

- V – contribuir para evitar a ocorrência de erros, omissões ou abusos cometidos por agentes públicos municipais e estaduais;
- VI – catalogar as demandas e informações recebidas, encaminhando-as aos órgãos auxiliares competentes do Tribunal, para averiguação e adoção das providências que se fizerem necessárias;
- VII – solicitar aos órgãos competentes do Tribunal informações sobre o resultado da averiguação e das providências requeridas, visando a solução das demandas e informações, bem como manter controle e acompanhar o cumprimento dessas requisições;
- VIII – manter informados, sempre que possível, os autores das comunicações sobre demandas e informações, referidas nos incisos I, II, e III, quanto às averiguações e providências adotadas pelos órgãos competentes do Tribunal.

O item (c) aborda o aspecto de designar as instâncias responsáveis por apurar (mediante denúncia ou de ofício) e tratar desvios éticos e infrações disciplinares cometidos por gestores, servidores ou empregados da organização. No TCE Ceará essa função está atribuída a corregedoria como é possível observar na Resolução Administrativa Nº 06/2017 “Art.3º A atuação da corregedoria tem por finalidade: [...] III- auxiliar a Presidência no controle organizacional e disciplinar, com base nos princípios éticos e legais [...]”.

O item (d) se refere a padronizar procedimentos para orientar a apuração e tratamento de desvios éticos, de ilícitos administrativos e de atos lesivos cometidos por pessoas jurídicas contra a organização, esses procedimentos encontram-se apresentados na Resolução Administrativa Nº 06/2017:

Art. 8º Consideram-se, para os fins expressos neste Regimento Interno, os seguintes conceitos:

I- recomendação: expedida para regularização e uniformização dos serviços no âmbito do TCE-CE, com o objetivo de evitar erros e omissões na observância da lei, bem como padronizar e otimizar os trabalhos;

II- inspeção: técnica de apuração de fatos pontuais referentes aos serviços das unidades do TCE-CE, havendo ou não evidências de irregularidades;

III- correição: técnica de averiguação ampla sobre o funcionamento dos serviços das unidades do TCE-CE, havendo ou não evidências de irregularidades;

IV- correição ordinária: fiscalização rotineira e periódica realizada a partir de cronograma fixado pelo Plano Anual de Correição;

V- correição extraordinária: fiscalização realizada de ofício pelo Corregedor ou mediante a provocação, não prevista no Plano Anual de Correição;

VI- investigação preliminar: consiste em diligências, averiguações ou qualquer outro tipo de procedimento prévio, a fim de amparar a decisão de instauração ou não de procedimento disciplinar;

VII- sindicância investigativa: procedimento preparatório para a sindicância acusatória ou processo administrativo disciplinar;

VIII- sindicância acusatória: procedimento destinado a apurar responsabilidade de menor gravidade, que pode, se for o caso, depois de respeitados o contraditório e ampla defesa, redundar em apenação;

IX- processo administrativo disciplinar: instrumento para apurar a responsabilidade do servidor ou membro por infração cometida no exercício do cargo ou a ele associada, sob o rito contraditório, podendo aplicar todas as sanções legais.

O item (e) dispõe sobre capacitar as equipes que compõem as comissões processantes, bem como as de sindicância e de investigação. Não está expresso em nenhum normativo a prática de capacitações ou um plano de capacitação específico para as equipes da corregedoria.

Quanto o item (f), que trata de adotar meios de simplificação de apuração e punição de faltas de menor potencial ofensivo, o TCE Ceará dispõe na Resolução Administrativa Nº 06/2017 do mecanismo:

Art. 8º Consideram-se, para os fins expressos neste Regimento Interno, os seguintes conceitos:

[...]

VIII- sindicância acusatória: procedimento destinado a apurar responsabilidade de menor gravidade, que pode, se for o caso, depois de respeitados o contraditório e ampla defesa, redundar em apenação;

[...]

Quanto a prática garantir a *accountability* o TCE Ceará, possui em sua estrutura mecanismos que aderem a quase todos os aspectos, no entanto não foram encontrados normativos, documentos ou projetos relativos a capacitar as equipes que compõem as comissões processantes, bem como as de sindicância e de investigação especificamente. Dessa forma o TCE Ceará tem uma aderência apenas parcial á sugestões para a prática.

#### 4.3.11 Aderência a prática: avaliar a satisfação das partes interessadas

O Tribunal de Contas da União (TCU), define em seu Referencial Básico de Governança Organizacional 3ª edição(2020), que a prática de avaliar a satisfação das partes interessadas de contemplar três elementos. O item (a) é relativo a Carta de Serviços ao Usuário, o TCE Ceará possui disponível em seu site a “Carta de Serviços ao Cidadão” que segundo FREIRE (2022) “A Carta de Serviços ao Cidadão se constitui em um menu de serviços que periodicamente pode e deve ser revisado, e ajustado pelas áreas que dispõem de produtos ali destacados. Trata-se de uma percepção e contribuição de cada setor no seu plano de atuação, uma vez que representa a ‘Carta de Produtos’ da Instituição”. A Carta de Serviços ao Cidadão do TCE Ceará segundo o site do órgão encontra-se atualizada até março de 2022.

O item (b) é relativo a identificar os requisitos a serem considerados para a prestação dos serviços, isso encontra-se de maneira bem preliminar no TCE Ceará, não há menções desses requisitos em normativos e no site é encontrado na seção da ouvidoria na aba “Fiscalize Corretamente” algumas informações necessárias, para alguns dos possíveis tipos de denúncia. Pode-se observar um exemplo presente no (PORTAL TCE Ceará, 2022, Ouvidoria):

Transporte Escolar:

- Localidade
- Nome das escolas prejudicadas
- Endereço das escolas prejudicadas
- Descrição da irregularidade
- Telefone ou e-mail para contato

Quanto o item (c) diz respeito a realizar pesquisas de satisfação dos usuários no caso sociedade, divulgando amplamente os resultados dessas pesquisas e utilizando os seus resultados para promover evolução na prestação dos serviços. O TCE Ceará tem entre seus indicadores estratégicos, aprovados pela Resolução Administrativa 01/2021, o “Índice de



Satisfação da Sociedade”, que está sob a responsabilidade da Secretaria de Governança, e tem como fórmula uma “Pesquisa Bianaual” não é trazido na Resolução Administrativa Nº 01/2021 e não foi encontrado em nenhum outro normativo se os resultados desse indicador serão divulgados e o que será feito a partir dele.

Como se pode observar, o TCE Ceará possui em seus normativos e documentos públicos, menções que vão ao encontro aos aspectos sugeridos no Referencial do TCU (2020). O TCE Ceará adere então a sua maneira a todos os aspectos recomendados para a prática.

#### 4.3.12 Aderência a prática: assegurar a efetividade da auditoria interna

O Tribunal de Contas da União (TCU) (2020) em seu RGB 3ª edição, indica três exemplos de ação que a liderança pode adotar para assegurar a efetividade da auditoria interna sendo elas: informar a auditoria interna acerca das estratégias, objetivos e prioridades organizacionais, promover o acompanhamento sistemático das recomendações da atividade de auditoria interna e apoiar o programa de avaliação e melhoria da qualidade da auditoria interna. No TCE Ceará a auditoria interna é uma atribuição da Controladoria, como pode-se observar na Resolução Administrativa Nº 08/2019 “Art.38. Compete à Controladoria: I – realizar auditorias, fiscalizações e monitoramento das unidades executoras, com ênfase na legalidade, economicidade, eficiência e eficácia; [...]”. Nenhuma das três ações, já apresentadas anteriormente, são contempladas nas comparências da Controladoria como pode se observar na Resolução Administrativa Nº 08/2019:

Art. 38. Compete à Controladoria:

I - realizar auditorias, fiscalizações e monitoramento nas unidades executoras, com ênfase na legalidade, economicidade, eficiência e eficácia;

II - elaborar e encaminhar ao Presidente do Tribunal os relatórios resultantes das auditorias, fiscalizações e monitoramento, contendo constatações e recomendações, informando eventual ilegalidade ou irregularidade encontrada;

III – avaliar o cumprimento e a execução das metas previstas no Plano Plurianual e no orçamento anual;

IV – avaliar os controles internos adotados pelas unidades executoras e propor medidas corretivas quando os mesmos se revelarem vulneráveis, ineficientes ou antieconômicos;

V – propor normatização, sistematização e elaboração de manuais e fluxos processuais para padronização de procedimentos de controle pelas unidades executoras;

- VI – consolidar e analisar os documentos que compõem a prestação de contas anual do Tribunal encaminhada à Assembleia Legislativa, emitindo relatório sobre a gestão contábil, orçamentária, financeira e patrimonial;
- VII – fiscalizar o cumprimento das disposições contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, analisando, emitindo parecer e assinando o relatório de gestão fiscal;
- VIII – orientar os dirigentes das unidades executoras no desenvolvimento, na implantação e na correção dos controles internos, monitorando o funcionamento dos mesmos;
- IX - zelar pela qualidade e pela independência funcional do Tribunal, observando o princípio da segregação de funções;
- X – elaborar e submeter ao Presidente do Tribunal de Contas o Plano Anual de Auditoria e de Atividades da Controladoria;
- XI – elaborar e encaminhar à Presidência do Tribunal o relatório de execução do Plano Anual de Auditoria e de Atividades da Controladoria;
- XII – realizar auditorias especiais não previstas no Plano Anual, quando solicitadas pelo Presidente do Tribunal;
- XIII - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional;
- XIV - assessorar a Presidência do Tribunal, quando solicitado;
- XV - monitorar o cumprimento das recomendações e determinações feitas pela Presidência às unidades executoras com base nas recomendações constantes nos relatórios de auditoria, fiscalização e monitoramento;
- XVI – assessorar a Corregedoria, quando requisitado;
- XVII - manter intercâmbio de conhecimentos técnicos com unidades de controle interno da Administração Pública.

A Presidência, como representante da liderança do TCE Ceará, também não tem nenhuma das ações contempladas em suas competências, como pode notar-se na Resolução Administrativa N° 08/2019:

Art. 4º Compete ao Gabinete da Presidência:

- I- coordenar a comunicação e a relação entre o Gabinete da Presidência e as demais unidades do Tribunal;
- II- assessorar o Presidente no desempenho de suas atribuições legais e regimentais, subsidiando a Presidência na tomada de decisões;
- III- coordenar e organizar as atividades administrativas e de representação da Presidência;
- IV- supervisionar as obrigações de responsabilidade da Presidência;

- V- recepcionar autoridades e visitantes no Gabinete da Presidência;
- VI- coordenar processos e expedientes dirigidos à Presidência;
- VII- assessorar a Presidência no planejamento e fixação de diretrizes para a administração do Tribunal;
- VIII – assessorar a Presidência na elaboração e no encaminhamento de mensagens à Assembleia Legislativa;
- IX- realizar a gestão estratégica de pessoas e processos do Gabinete;
- X- monitorar o cumprimento dos provimentos da Corregedorias relativas ao Gabinete;
- XI- monitorar o cumprimento das recomendações do Controle Interno referentes ao Gabinete.

Então como pode ser visto o TCE Ceará, não adere as ações recomendadas pelo TCU, para a prática: assegurar a efetividade da auditoria interna.

Com a análise da aderência do TCE Ceará a cada uma das práticas recomendadas pelo TCU em seu Referencial Básico de Governança Organizacional 3ª edição, fica perceptível que nem todos aspectos que o TCU orienta para as suas práticas são seguidos pelo TCE, isso fica evidente quanto nota-se que de doze práticas apenas cinco (41,6%) aderiam completamente ao definido pelo TCU.

Ainda a partir da análise tem-se que duas práticas que não aderem ao previsto pelo TCU representando 16% e outras 5 que aderem de maneira parcial o que indica o RGB. Esses resultados podem ser mais facilmente compreendidos quando se leva em consideração que a Política de Governança (modelo de governança) do TCE Ceará é bem recente, sendo instituída ainda em 2019, no entanto ainda anterior ao RGB 3ª edição que data de 2020, dessa forma alguns aspectos indicados pelo TCU podem ainda estar em fase de implementação fazendo a aderência ser apenas parcial ou simplesmente os aspectos e fatores são posteriores a Política de Governança do TCE causando assim que a aderência aos mesmos sejam zero.

A política de governança não deve ser algo estático e engessado, na verdade é uma boa prática, e está presente no RGB do TCU, a revisão periódica desse modelo de governança para que esteja sempre pautado nas tendências mais atuais e eficientes para área, podendo dessa forma o TCE Ceará revisar a sua Política de Governança na busca de aderir as no que lhe for interessante aos critérios estabelecidos para as boas práticas do RGB do TCU, podendo ainda usar o documento para guiar o processo de revisão.

#### 4.4 QUADROS COMPARATIVOS DA ADEÇÃO DO TCE CEARÁ AO REFERENCIAL BÁSICO DE GOVERNANÇA DO TCU 3ª EDIÇÃO

Os quadros apresentados no presente capítulo, buscam resumir os resultados encontrados nas análises dos objetivos identificar as boas práticas de Governança presentes no TCE Ceará que se encontram no Referencial Básico de Governança Organizacional (RBG) do TCU; e verificar o quanto as boas práticas de Governança presentes no TCE Ceará aderem ao Referencial Básico de Governança Organizacional (RBG) do TCU.

#### QUADRO 3 – QUADRO COMPARATIVO DAS PRÁTICAS DO REFERENCIAL BÁSICO DE GOVERNANÇA (RBG) DO TCU 3ª EDIÇÃO, COM AS PRÁTICAS INSTITUÍDAS NOS NORMATIVOS DO TCE CEARÁ

MECANISMOS	PRÁTICAS DO RBG (TCU)	PRÁTICAS IDENTIFICADA NOS NORMATIVOS DO TCE CEARÁ
O mecanismo de liderança e suas práticas.	Estabelecer o modelo de governança.	Resolução Administrativa Nº 04/2019
	Promover a integridade.	- Art 2º. da Resolução Administrativa Nº 04/2019; - Resolução Administrativa Nº 01/2016; - Resolução Administrativa 08/2013; - Resolução Administrativa Nº 06/2017;
	Promover a capacidade de liderança	- Art 2º. da Resolução Administrativa Nº 04/2019; - Art 5º. da Resolução Administrativa Nº 04/2019;
O mecanismo de estratégia e suas práticas	Gerir riscos	- Art 3º. da Resolução Administrativa Nº 04/2019; - Art 7º. da Resolução Administrativa Nº 04/2019; - Portaria Nº 285/2021.
	Estabelecer a estratégia	- Art 6º. da Resolução Administrativa Nº 04/2019; - Planejamento Estratégico de 2021-2026, instituído pela Resolução Administrativa Nº 01/2021.
	Promover a gestão estratégica	- Resolução Administrativa Nº 04/2019
	Monitorar o alcance dos resultados organizacionais	- Art. 11 da Resolução Administrativa Nº 04/2019
	Monitorar o desempenho das funções de gestão	- Capítulo V da Resolução Administrativa 04/2019; - Portaria 233/2020 e com indicadores instituídos no PE 2021-2026 na Resolução Administrativa Nº 01/2021;
O mecanismo de controle e suas práticas	Promover a transparência	- Planejamento Estratégico do TCE - 2021-2026 - Capítulo I - Princípios da Governança Institucional do TCE Ceará - instituído pela Resolução Administrativa 01/2021;
	Garantir a accountability	- Resolução Administrativa Nº 04/20219, Capítulo I - Princípios da Governança Institucional do TCE Ceará - Art. 7º.
	Avaliar a satisfação das	O TCE Ceará, em seu modelo de governança, não

	partes interessadas	aborda diretamente um modelo de avaliação de satisfação das partes interessadas. Elementos que se relacionam com o tema são encontrados no objetivo estratégico “Fortalecer a comunicação institucional perante a sociedade” e o indicador “Índice da satisfação da sociedade”, os dois presentes no PE 2021-2026, instituído pela Resolução Administrativa 01/2021.
	Assegurar a efetividade da auditoria interna	- Resolução Administrativa Nº 04/2019, em seu Art. 7º;

O resultado do Quadro 3 demonstra que existem no TCE Ceará práticas que vão de encontro a maioria das 12 práticas orientadas e definidas pelo TCU, não sendo detectada apenas a prática avaliar a satisfação das partes interessadas que não diretamente citada na política de governança do órgão e é mencionada apenas no estratégico do mesmo. As práticas foram encontradas através da pesquisa em normativos e documentos públicos do TCE e esses documentos estão relacionados a sua respectiva prática através do Quadro 3.

#### QUADRO 4 – TABELA RESUMO DE ADERÊNCIA DO TCE CEARÁ ÀS PRÁTICAS DO REFERENCIAL BÁSICO DE GOVERNANÇA DO TCU 3ª EDIÇÃO TCU

TABELA RESUMO DE ADERÊNCIA AS PRÁTICAS DO TCU		
MECANISMO	PRÁTICA	ADERÊNCIA
LIDERANÇA	Estabelecer modelos de governança	★ ★ ★ ★ ★ ★
	Promover a integridade	★ ★ ★
	Promover a capacidade de liderança	★ ★ ★ ★ ★
ESTRATÉGIA	Gerir riscos	★ ★ ★ ★ ★
	Estabelecer estratégia	★ ★
	Promover gestão estratégica	★ ★ ★ ★
	Monitorar o alcance dos resultados organizacionais	★ ★ ★
	Monitorar o desempenho das funções de gestão	★ ★ ★ ★ ★
CONTROLE	Promover a transparência	★ ★
	Garantir a accountability	★ ★ ★ ★ ★ ★
	Avaliar a satisfação das partes interessadas	★ ★ ★
	Assegurar a efetividade da auditoria interna	★ ★ ★
<b>QUANTIDADE DE ESTRELAS - QUANTIDADE DE ASPECTOS CONTIDOS NO REFERENCIAL BÁSICO DE GOVERNANÇA DO TCU 3ª EDIÇÃO TCU PARA A PRÁTICA</b> <b>QUANTIDADE DE ESTRELAS VERDES - QUANTIDADE DE ASPECTOS COM ADERÊNCIA DO TCE CEARÁ AO REFERENCIAL BÁSICO DE GOVERNANÇA DO TCU 3ª EDIÇÃO TCU</b>		

Fonte: autoria própria

Já na intenção de sintetizar os resultados da análise de aderência das práticas do TCE Ceará em relação ao orientado pelo RGB 3ª Edição do TCU, foi elaborado o Quadro 4 e através dele pode-se obter algumas conclusões como a presença de práticas do TCE que não aderem as recomendações do TCU, além de outras que aderem apenas de maneira parcial,

sendo que isso demonstra que o modelo de governança do TCE Ceará ainda está em implementação e que em futuras análises esse cenário de aderência já pode se encontrar diferente.

## 5. CONCLUSÃO

O trabalho atingiu seu objetivo geral de identificar as boas práticas recomendadas pelo TCU, que estão presentes no âmbito normativo do TCE Ceará, assim como foram alcançados os objetivos específicos onde o primeiro buscava descrever as boas práticas de governança contidas no Referencial Básico de Governança do TCU 3ª edição. As práticas foram apresentadas junto com um breve levantamento sobre os seus conceitos e os principais aspectos definidos para cada prática, e suas descrições.

Para apresentar de forma mais dinâmica e visual as práticas e seus aspectos, foram adaptadas do RGB do TCU tabelas, que organizavam os aspectos definidos pelo TCU como necessário a cada prática, além de descrevê-los de forma a facilitar a compreensão da prática de maneira geral.

Em relação ao segundo objetivo específico, onde pretendia-se identificar as boas práticas presentes no TCE Ceará que fazem parte das recomendações do RGB do TCU. Foram identificados, para todas as práticas dos mecanismos liderança e estratégia, correspondências nos normativos do TCE Ceará, principalmente na Resolução Administrativa Nº 04/2019 que traz o modelo de governança do TCE Ceará e contempla a maioria das práticas recomendadas pelo TCU.

A única prática que não foi encontrada nenhuma menção, ou elemento correspondente nos normativos, e no modelo de governança, foi a prática de avaliar a satisfação das partes interessadas, que faz parte do mecanismo controle, onde o TCE Ceará possui em seus normativos equivalentes para as outras três práticas recomendadas pelo TCU.

Levando em consideração os resultados apresentados anteriormente no trabalho para o segundo objetivo específico, e da análise da tabela síntese é possível afirmar que o TCE atende a grande maioria das práticas recomendadas pelo TCU, quantitativamente falando 11 de 12. Dessa forma fica atendido o que se havia definido para o segundo objetivo específico do presente estudo.

Em relação ao terceiro objetivo específico onde buscava-se verificar o quanto as boas práticas de Governança presentes no TCE Ceará aderem ao Referencial Básico de Governança Organizacional (RBG) do TCU, com base na análise da tabela de resumida dos resultados de aderência percebe-se que em dez de um total de doze práticas, o TCE Ceará possui no mínimo, alguma aderência. Vale destacar que dessas dez práticas, cinco tiveram aderência total do TCE Ceará e outras cinco possuíam apenas aderência parcial.



Outro resultado que merece destaque, são as duas práticas em que o Tribunal de Contas do Estado do Ceará não teve nenhuma aderência aos aspectos recomendados pelo TCU, sendo elas a prática de gerir riscos e a prática assegurar a efetividade da auditoria interna, onde o TCE Ceará não possui expresso em seus normativos e documentos públicos os aspectos ou elementos correspondentes que são recomendados pelo TCU para as tais.

Cabe ressaltar, que as “divergências” encontradas entre a governança do TCE Ceará e o recomendado pelo RGB 3ª edição do TCU, não necessariamente significam problemas ou uma governança de baixa qualidade, tendo em vista que o referencial é composto de recomendações que devem ser adaptadas a realidade de cada organização, e que a governança é um processo contínuo e que algumas das indicações do RGB podem estar em fase de implantação ou ainda de estudo.

Por fim, acredita-se que este estudo servirá de guia para outras produções no tema, além de servir como um recorte da governança do TCE Ceará no período e das recomendações para o tema, podendo depois ser usado para um comparativo.

## 6. REFERÊNCIAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR 14724**: Informação e documentação. Trabalhos Acadêmicos - Apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2002.

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. **Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. São Paulo: Atlas, 2014.

BRASIL. **Decreto N° 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Câmara dos Deputados, [2017]. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9203-22-novembro-2017-785782-publicacaooriginal-154277-pe.html>> Acesso em: 04 de julho de 2022

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 04 de julho de 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional N° 19, de 04 de Junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios 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: Presidência da República, [1998]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm) Acesso em: 04 de julho de 2022.

BRASIL. **Lei N° 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília: Presidência da República, [2017]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm)> Acesso em: 04 de julho de 2022.

BRASIL. **Banco Central do Brasil (BCB)**, 2022. Home; Política monetária; O que é inflação; Plano Real. 2022. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/planoreal> Acesso em: 02 de junho de 2022.

CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará (1989)**. Fortaleza, CE: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 2018. Disponível em: <<https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/constituicao-do-estado-do-ceara>> Acesso em: 04 de julho de 2022.

ESCOLA, Equipe Brasil. “Internet”; **Brasil Escola**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/informatica/internet.htm> . Acesso em 22 de abril de 2022

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2007.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

Gil, Antônio Carlos, 1946- **Como elaborar projetos de pesquisa**/Antônio Carlos Gil. - 4. ed. - São Paulo : Atlas, 2002

IFAC. International Federation of Accountants. **Governance in the public sector: a governing body perspective**. In International public sector study nº 13., 2001. Disponível em: <<https://www.ifac.org/system/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>> . Acesso em: 01/10/2021

INTOSAI. International Organization of Supreme Audit Institutions. **INTOSAI GOV 9100: guidelines for internal control standards for the public sector**, 2004. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/site-issai/issai-framework/intosai-gov.htm>> Acesso em: 04 de julho de 2022

PETERS, Brainard Guy **Artigo: O que é Governança ?** Revista TCU 127 Mai/Ago 2013

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** Rio de Janeiro, 2009. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/rap/a/g3xgtqkwFJS93RSnHFTsPDN/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em: 04 de julho de 2022.

PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do trabalho científico métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. Cleber Cristiano Prodanov, Ernani Cesar de Freitas. – 2. ed. – Novo Hamburgo, 2013.

RICHARDSON, et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Atlas, 2007.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli. **Governança Corporativa no Brasil e no Mundo: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SILVA, Daniel Neves. **“Crise de 1929”**; *Brasil Escola*. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/historiag/crise29.htm> . Acesso em 22 de abril de 2022.

SILVA, Daniel Neves. **“Plano Real”**; *Brasil Escola*. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/historiab/itamar-economia.htm>. Acesso em 22 de abril de 2022.

SILVA, E. A.; PEREIRA, J. R.; ALCÂNTARA, V. C. **Interfaces epistemológicas sobre administração pública, institucionalismo e capital social**. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 20-39, 2012.

SILVA, Edson Cordeiro da. **Governança corporativa nas empresas: guia prático de orientação para acionistas, investidores, conselheiros de administração e fiscal, auditores, executivos, gestores, analistas de mercado e pesquisadores**. São Paulo: Atlas, 2012.

TRIBUNAL de Contas da União (TCU). **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria**. 2ª versão. Brasília, 2014. Acesso: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublicaorganizacional/levantamento-degovernanca>>. Acesso em: 01 de outubro 2021

TRIBUNAL de Contas da União (TCU). **Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3ª Edição. Brasília, 2020.

TRIBUNAL de Contas da União (TCU). Portal TCU, 2022. **Competências**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/>>. Acesso em: 22 de abril 2022

TRIBUNAL de Contas do Estado Do Ceará (TCE). Portal TCE Ceará, 2022. **Apresentação**. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/institucional/apresentacao>>. Acesso em: 22 de abril de 2022.

TRIBUNAL de Contas do Estado Do Ceará (TCE). Portal TCE Ceará, 2022. **Ouvidoria**. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/ouvidoria>>. Acesso em: 22 de abril de 2022

TRIBUNAL de Contas do Estado Do Ceará (TCE). Portal TCE Ceará, 2022. **Fiscalize Corretamente**. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/ouvidoria/fiscalize-corretamente>>. Acesso em: 22 de abril de 2022.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão Vieira. **A comparative study on quality management in the brazilian and the Scottish prison service**. 1996. Tese [Doutorado PhD on Business Studies] – Scotland, University of Edinburg, Edimburgo, 1996.

YIN, Roberto K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2ª Ed. Porto Alegre. Editora: Bookmam. 2001.

## 7. ANEXOS

### QUADRO 1 - PRINCÍPIOS BÁSICOS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA

<b>Princípios Básicos de Governança Corporativa</b>	
<b>Princípios:</b>	<b>Conceitos:</b>
Transparência (disclosure)	<p>Consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização. (IBGC, 2018, p.20).</p> <p>O princípio da transparência envolve a divulgação das informações transmitidas aos principais interessados na organização, especialmente aqueles de alta relevância, que causam impacto nos negócios e que envolve risco ao empreendimento (ANDRADE e ROSSETI, 2014)</p>
Equidade (fairness ou equity)	<p>Caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (<i>stakeholders</i>), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas. (IBGC, 2018, p.21).</p> <p>Segundo Andrade e Rossetti (2014) “é o respeito dos direitos minoritários, por participação equânime com a dos majoritários, tanto no aumento da riqueza corporativa, quando nos resultados das operações, quanto ainda na presença ativa em assembleias gerais”.</p>
Prestação de Contas (accountability)	<p>Os agentes de governança<sup>7</sup> devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis. (IBGC, 2018, p.21).</p> <p>“Prestação responsável de contas, fundamentada nas melhores práticas contábeis e de auditoria” (ANDRADE e ROSSETTI, 2014).</p>
Respeito as leis ( <i>compliance</i> )	O princípio <i>compliance</i> representa a conformidade quanto ao cumprimento de

	normas reguladoras, expressa nos estatutos sociais, nos regimentos internos, nas instituições legais do País e na legislação em vigor (ANDRADE e ROSSETI, 2014).
--	--

Fonte: adaptado de (SILVEIRA, 2010, p.21).

## QUADRO 2 - A BOA GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PERMITE

<b>A BOA GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO PERMITE:</b>	
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).

Fonte: adaptado de (TCU, 2014, p.14)