

**PONTÍFICA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**

**PUC-SP**

**ANDRÉA MARISSOL DOS SANTOS VIEIRA**

**GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO UM ESTUDO DE CASO NO  
MUNICÍPIO DE SÃO CAETANO DO SUL**

**MESTRADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**São Paulo**

**2010**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**PONTÍFICA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**

**PUC-SP**

**ANDRÉA MARISSOL DOS SANTOS VIEIRA**

**GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO UM ESTUDO DE CASO NO  
MUNICÍPIO DE SÃO CAETANO DO SUL**

**MESTRADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como  
exigência parcial para obtenção do título de Mestre em  
Ciências Contábeis, sob a orientação do

**Prof. Dr. Antonio Benedito Silva Oliveira**

**São Paulo**

**2010**

**BANCA EXAMINADORA:**

---

---

---

*“Chegará o dia que os homens conhecerão a alma dos animais, e nesse dia, um crime contra um animal será considerado um crime contra a humanidade”.*

Leonardo da Vinci

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus pelo dom da vida, pela luz e presença constante me proporcionando mais esta oportunidade em minha vida, me amparando nas horas difíceis e me fortalecendo na caminhada desta estrada.

Aos meus queridos e amados pais José e Alice que sempre foram exemplos de dignidade, confiança e honestidade na educação e conduta do lar, conduzindo-me ao logo do caminho da vida com incentivo, colaboração e dedicação, vibrando comigo a cada conquista e como não poderia deixar de ser mais uma vez totalmente presentes nesta etapa de minha jornada.

Ao meu amado e compreensivo esposo José Ellio companheiro e incentivador tanto emocionalmente como financeiramente a mais de uma década compreendendo e concordando com as mais inusitadas situações sempre me apoiando e protegendo para que a concretização deste sonho fosse possível.

A minha amada filha Giulliana Alice que muitas vezes solicitou minha presença e obteve como resposta “a mamãe está estudando” e mesmo em sua tenra idade lidou com sabedoria e paciência com a situação.

Ao meu orientador Prof. Dr. Antonio Benedito, pela sua compreensão, paciência, sabedoria e humor, sendo meu grande guia para a realização deste trabalho.

Ao Prof. Dr. Valmor Slomski e ao Prof. Dr. José Carlos Marion pelas contribuições valiosíssimas que prestaram, enriquecendo e engrandecendo este trabalho.

À coordenação do Curso de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da PUC-SP, nomeadamente representada pelo Prof. Dr. Roberto Fernandes dos Santos e Prof. Dr. Napoleão Verardi Galeale, pela oportunidade dada em meu ingresso neste programa e pela paciência e gentileza prestada durante minha estada na instituição até a conclusão do mestrado.

Aos meus amigos Eliana Oliveira, minha primeira “chefe” que sempre me incentivou nos estudos e foi a minha grande mestra e tutora profissional e ao amigo Edgar Nóbrega, vereador de São Caetano do Sul, que muito me incentivou e colaborou tanto no meu ingresso ao curso como na conclusão deste trabalho.

A todos os demais Professores do Programa de Ciências Contábeis da PUC-SP, por me presentear com a oportunidade de apreender com seus valiosos ensinamentos que muito contribuíram para minha formação pessoal e profissional.

Enfim a todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para tornar possível a conclusão desta árdua e gratificante tarefa.

## RESUMO

A necessidade de acompanhar a rápida evolução no processo desenvolvimentista faz com que sejam propostos vários mecanismos que auxiliem o alcance de tais necessidades. Dentre estes mecanismos destacamos a Governança Corporativa, conceito que prega a prática da equidade, ética, transparência e responsabilidade na condução da gestão nas organizações, visando prover sustentabilidade e longevidade às mesmas. Quando nos referimos à adoção de práticas que pregam estes conceitos, entendemos que tais recomendações derivam de conflitos que ocorrem no interior das organizações, advindos de interesses imperfeitamente simétricos entre gestores e donos do capital, esses conflitos são chamados Conflitos de Agência; E neste contexto, o emprego de práticas de Governança Corporativa apresenta-se como forma de buscar amenizar tais conflitos. Traçando um paralelo entre administração privada e administração pública percebe-se também a existência de conflitos de interesses similares, más neste caso, entre gestores públicos e cidadãos e por analogia pode-se concluir que o emprego das mencionadas práticas de Governança Corporativa na administração pública, contribuiria também para amenizar tais conflitos. Partindo deste pressuposto aliado a preocupação crescente manifestada em diversas partes do mundo de incentivos à adoção de práticas de governança corporativa na gestão pública, tomamos por base para a realização do presente trabalho, um estudo publicado pelo *Public Sector Committee* em conjunto com a *International Federation of Accountants* (PSC/IFAC) denominado Estudo 13 no qual encontramos a discussão acerca do tema Governança Corporativa e Gestão Pública. Para a elaboração deste, realizamos um estudo de caso tendo como base o município de São Caetano do Sul, por apresentar características peculiares a um Município Brasileiro e nos propusemos a analisar a gestão da atual administração (2008/2009) com o objetivo de confrontar as práticas de gestão adotadas pela gestão pública sulsancaetanense com as recomendações de práticas de governança corporativa na gestão pública elaboradas no Estudo 13 do PSC/IFAC. Os resultados auferidos com o presente indicam que a gestão pública vem adotando de maneira progressiva as práticas de governança corporativa recomendadas no estudo 13, más que necessita aprimorar a maneira dispensada às práticas de *ACCOUNTABILITY E DISCLOSURE* que atestamos necessitam ser melhores aplicadas, portanto concluímos o presente com recomendações que possam contribuir para otimizar tais práticas, objetivando assim, despertar o interesse dos demais pesquisadores para assuntos correlatos ao tema de nossa pesquisa.

**Palavras-Chave:** Governança Corporativa, Gestão Pública, Conflito de Agência

## ABSTRACT

The need to keep up the fast evolution in the developmental process make that being proposed several mechanisms that help to the achievement of such needs. Among these mechanisms we highlight the Corporate Governance, a concept that preaches the practice of equity, ethic, transparency and responsibility in the conduct of the management in organizations, in order to provide sustainability and longevity to them. When referring to the adoption of practices that preach these concepts, we understand that these recommendations derive from conflicts that occur within organizations, arising from imperfectly symmetrical interests between managers and owners of capital, these conflicts are called Agency Conflicts; And in this context, the using of practices of corporate governance is presented as a way to make pleasant such conflicts Mapping a parallel between private administration and public administration also see the existence of conflicts of similar interests, but in this case, between public managers and citizens and by analogy we can conclude that the use of the mentioned corporate governance practices in public administration, also help to make pleasant such conflicts. Starting this assumption associated with growing concern expressed in several parts of the world to encourage the adoption of corporate governance practices in public management, we build on for the present work, a study published by the “Public Sector Committee in” together with the “International Federation of Accountants (PSC IFAC)” called Study 13 in which there is a discussion on the topic Corporate Governance and Public Management. To prepare this, we conducted a case study based on the city of São Caetano do Sul, for present the peculiar characteristics to a Brazilian city and set out to examine the management of the current administration (2008/2009) with the objective of confront the management practices adopted by management publishes “sulsancaetanense” with the recommendations of corporate governance practices in public administration developed in the study 13 of PSC / IFAC. The results achieved through the present, indicate that public management has been progressively adopting the corporate governance practices recommended in the study 13, but needs to improve the way given to practices of “ACCOUNTABILITY AND DISCLOSURE” that testify that need to be better enforced, so we conclude the present with recommendations that may contribute to enhance such practices, aiming so, awake the interest of the other researchers for issues related to the theme of our research.

**Keywords:** Corporate Governance; Public Management; Agency Conflicts

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Como se estabelecem os Conflitos de Agência.....	25
Figura 2 – A Casa da Gestão Pública .....	37
Figura 3 – Mapa geográfico, sócio-econômico de São Caetano do Sul, ano 2005 .....	61

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Interesses Imperfeitamente Simétricos de Contribuintes e Gestores do Estado .....	35
Quadro 2 – Recomendações de Governança no Setor Público .....	41
Quadro 3 - Panorama da Situação Econômica e Social do Município de São Caetano do Sul.....	64
Quadro 4 – Comparativo entre o Referencial Teórico e a Abordagem utilizada para confecção dos Questionários .....	79
Quadro 5 – Comparativo entre as Recomendações do Estudo 13 PSC/IFAC, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei Orgânica Municipal de São Caetano do Sul .....	81
Quadro 6 - Divergências entre as respostas do representante do Executivo e do Legislativo, na abordagem de tópicos relacionados a Transparência.....	85

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Coleta de dados junto a População Sulsancaetanense .....	77
Tabela 2 - Técnica utilizada para análise de dados do questionário aplicado aos Representantes do Poder Público Local .....	78

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Perfil dos Eleitores Sulsancaetanenses.....	87
Gráfico 2 – Percepção da população concernente à necessidade na prestação de contas por parte do Poder Público.....	88
Gráfico 3 – Percepção da população no tocante – Conhecimento acerca de Cargos de Confiança.....	88
Gráfico 3.1 – Percepção da população no tocante a transparência – conhecimento sobre como são selecionados e benefícios e responsabilidades dos respectivos cargos .....	89
Gráfico 4 - Transparência – Percepção da população acerca de obras e/ou benfeitorias realizadas .....	89

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

PSC	<i>Public Sector Comittee</i>
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
IFC	<i>International Finance Corporation</i>
IBCG	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IPSAS	<i>International Public Sector Accounting Standards</i>
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
CPIs	Comissões Parlamentares de Inquérito
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PPA	Plano Plurianual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
CF	Constituição Federal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
WWW	<i>World Wide Web</i>
Firjan	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
IFDM	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
1.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA .....	17
1.2 OBJETIVO DA PESQUISA .....	17
1.2.1 Objetivo Geral .....	17
1.2.2 Objetivo Secundário .....	18
1.3 JUSTIFICATIVA DO TEMA .....	18
1.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	19
1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO .....	20
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>22</b>
2.1 O ALVORECER DA GOVERNANÇA CORPORATIVA .....	22
2.1.1 Teoria da Agência.....	23
2.1.2 Conflitos de agência .....	23
2.1.3 Custos de agência .....	25
2.1.4 A Contabilidade e a Controladoria .....	27
2.1.5 A Governança Corporativa.....	28
2.1.6 Princípios de Governança Corporativa.....	31
2.2 GOVERNANÇA CORPORATIVA NO SETOR PÚBLICO .....	33
2.2.1 Administração Pública.....	35
2.2.2 Princípios de Governança Corporativa no Setor Público conforme Estudo 13 do PSC/IFAC.....	39
2.2.3 Aplicações das recomendações de Governança Corporativa na Gestão Pública .....	49
2.3 O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO .....	50
2.3.1 O Poder Executivo.....	50
2.3.2 O Poder Legislativo .....	50
2.3.3 O Poder Judiciário .....	51
2.3.4 Responsabilidades e atribuições dos ocupantes dos cargos públicos nas esferas de poder.....	52
2.3.5 Atuação da Administração Pública Municipal no Brasil.....	55
2.3.5.1 Planejamento .....	56
2.3.5.2 Transparência.....	57
2.3.5.3 Controle .....	57
2.3.5.4 Responsabilização .....	58

<b>3 METODOLOGIA DA PESQUISA.....</b>	<b>60</b>
3.1 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA .....	60
3.2 O MUNICÍPIO DE SÃO CAETANO DO SUL .....	61
3.2.1 História .....	62
3.2.2 Aspectos da Governança na Administração Pública de São Caetano do Sul.....	65
3.2.2.1 Lei Orgânica Municipal de São Caetano do Sul.....	65
3.2.2.2 Promulgação .....	65
3.2.2.3 Competência do Município .....	66
3.2.2.4 Organização Municipal.....	66
3.2.2.5 Servidores Municipais .....	68
3.2.2.6 Tributação, Finanças e Orçamentos.....	69
3.2.2.6.1 Sistema Tributário Municipal.....	69
3.2.2.6.2 Finanças .....	69
3.2.2.6.3 Orçamentos.....	70
3.2.2.7 Fiscalização Contábil, Financeira, Orçamentária, Operacional e Patrimonial.....	71
3.2.2.8 A Fiscalização e a Participação Popular na Administração Municipal.....	71
3.3 POPULAÇÃO E AMOSTRA .....	72
3.3.1 Planejamento da Amostragem do Segundo Questionário .....	73
3.4 TÉCNICA DE COLETA DE DADOS.....	75
3.5 TÉCNICAS UTILIZADAS PARA ANÁLISE DOS DADOS .....	77
<b>4 RESULTADOS E DISCUSSÕES .....</b>	<b>79</b>
4.1 CARACTERIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA	
4.1.2 Interpretação dos resultados junto aos representantes dos Poderes Públicos.....	84
4.1.3 Interpretação dos resultados junto a população.....	86
4.1.3.1 Perfil dos Respondentes.....	87
4.1.3.2 Percepção da População quanto à necessidade na Prestação de Contas.....	87
4.1.3.3 Percepção da População quanto à Transparência .....	88
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>90</b>
5.1 CONCLUSÕES EM RELAÇÃO AOS OBJETIVOS.....	90
5.2 RECOMENDAÇÕES E LIMITAÇÕES EM RELAÇÃO AO ESTUDO.....	91
5.3 RECOMENDAÇÕES PARA FUTURAS PESQUISAS .....	92
<b>6 REFERÊNCIAS .....</b>	<b>94</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>100</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Século XXI, denominado era do conhecimento, caracterizada por uma economia globalizada que proporciona acesso rápido a uma gama considerável de informações, acompanhada de inúmeras inovações tecnológicas, enseja por ocasionar importantes mudanças nos hábitos, crenças e costumes das pessoas que formam a sociedade.

Tais mudanças também foram e continuam sendo sentidas nas organizações, haja vista, serem as mesmas, sistemas abertos em constante interação e interdependência com o ambiente. Este início de século apresenta ao mundo corporativo uma concorrência acirrada, onde o aperfeiçoamento tecnológico torna-se necessário e acarreta em uma busca incessante por atos e ações que permitam a estas entidades manter-se estável e competitiva no mercado.

Dentre as várias ações para promover um desenvolvimento sustentável garantindo a longevidade das organizações, está a expansão das mesmas, caracterizada entre outros fatores, pela pulverização da propriedade, ou seja, o fracionamento da propriedade das grandes empresas devido aos processos sucessórios, que levam a divisão, geração após geração, do patrimônio acumulado pelos fundadores entre os herdeiros, como também por meio do financiamento de projetos via mercado de capitais, fatores estes que conseqüentemente implicam em uma delegação de autonomia e responsabilidade aos executivos resultando em um progressivo distanciamento entre os acionistas e a gestão executiva. (ANDRADE; ROSSETTI, 2005).

Derivado deste distanciamento, à probabilidade do surgimento de conflitos de interesses é acentuada, pois conforme caracteriza o INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (2003, p. 44) “Há conflito de interesses quando alguém não é independente em relação à matéria em discussão e pode influenciar ou tomar decisões motivadas por interesses distintos daqueles da sociedade”, ou seja, existe a possibilidade de os gestores tomarem decisões que nem sempre atendam plenamente aos anseios dos acionistas, estabelecem-se assim os chamados conflitos de agência.

Neste contexto faz-se necessário à criação de mecanismos que assegurem uma boa administração e condução dos negócios a fim de superar os obstáculos e garantir a perpetuidade da entidade.

Surge assim, dentre outros mecanismos, o emprego do conceito de governança corporativa; Definição dada a um conjunto de princípios que pregam a ética, transparência, equidade e responsabilidade na condução dos negócios.

A governança corporativa, no mundo corporativo, surge com o objetivo principal de amenizar os conflitos de agência existentes entre os donos do capital e os administradores, fundamentados nos princípios básicos que a norteiam: transparência, equidade, ética, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade administrativa, pois como afirma Slomski (2008, p.5):

Em um contexto abrangente, governança corporativa pode ser entendida como um sistema de relações que se estabelece numa sociedade entre administradores, acionistas, membros do conselho de administração, auditores e outros *stakeholders*, através do qual se procura melhorar a gestão da sociedade e aumentar o valor da empresa.

Paralelamente ao mundo corporativo, identificam-se muitos conflitos semelhantes aos conflitos de agência na administração pública, onde os agentes principais são os contribuintes como outorgantes e os gestores do estado os outorgados.(ANDRADE; ROSSETTI, 2006).

Tais conflitos de acordo com Andrade (2006) podem ser explicados em função de fatores como o gigantismo questionável do Estado, os altos custos de suas transações, a excessiva carga tributária, a lentidão processual e também por outros interesses imperfeitamente simétricos entre contribuintes e gestores públicos principalmente referentes a investimentos e aplicações de recursos.

Por sua vez, em estudo publicado pelo *World Bank* em 1999, os autores foram incisivos ao afirmar que por meio de novas provas empíricas concluiu-se que há uma forte relação causal entre a boa governança e um melhor desenvolvimento, comprovado através de índices estatísticos que indicam maior renda *per capita*, menor índice de mortalidade infantil e maiores índices na erradicação do analfabetismo.

Isto posto, concluí-se que o setor público é responsável por desempenhar um importante papel na sociedade e a efetiva governança pode incentivar o uso eficiente dos recursos assim como reforçar a responsabilidade na prestação de contas do administrador, contribuindo para possibilitar melhoras significativas nos serviços prestados que são de competência do Estado, satisfazendo assim os contribuintes e conseqüentemente auxiliando as

entidades públicas na construção da base de confiabilidade necessária a uma nação.

## **1.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA**

Dando continuidade ao trabalho iniciado em 2006 por Mello, pretende-se agora verificar a aplicabilidade dos princípios e recomendações sobre governança corporativa no setor público apresentadas no estudo 13 do *Public Sector Committee* (PSC), da *International Federation of Accountants* (IFAC) que tem como propósito recomendar as melhores práticas e métodos para maior eficácia da gestão pública, no município de São Caetano do Sul.

Para isto, o presente, tem como questões de pesquisa:

Quais são as práticas de governança corporativa, adotadas na gestão do município de São Caetano do sul?

Quais dessas práticas adotadas estão em acordo com as recomendações feitas no estudo 13 do *Public Sector Committee*?

## **1.2 OBJETIVO DA PESQUISA**

A elaboração deste trabalho fundamenta-se em analisar a gestão pública de São Caetano do Sul, no tocante a importância dispensada ao incentivo e uso de práticas de governança corporativa, bem como avaliar o nível de satisfação do cidadão sulsancaetanense em relação à essas práticas.

### **1.2.1 Objetivo Geral**

Evidenciar, com a elaboração de um diagnóstico, a administração pública de São Caetano do Sul com foco na aplicabilidade dos princípios e recomendações sobre governança corporativa no setor público, apresentadas no estudo 13 do PSC/IFAC em consonância com o sistema político vigente no País.

### **1.2.2 Objetivos Secundários**

Para alcance e êxito no objetivo ora explanado, há necessidade de:

- a. Conceituar em sentido amplo o tema Governança Corporativa.
- b. Descrever os princípios e recomendações explanadas no estudo 13 do PSC/IFAC, e confrontá-los com as práticas vigentes no Município a fim de compreender quais práticas recomendadas são utilizadas, analisando a possibilidade de realizar recomendações acerca de práticas que ainda não são utilizadas no Município, a fim de obter maior eficiência e eficácia na gestão administrativa de São Caetano do Sul.

### **1.3 JUSTIFICATIVA DO TEMA**

As pesquisas acerca da governança corporativa aplicada a administração pública já tiveram início, embora sejam realizadas em pequena escala, parte-se desta premissa, a defesa da idéia que é de interesse geral a discussão do assunto, pelo fato de que boas práticas de governança corporativa mostram-se eficientes e eficazes quando aplicadas no âmbito corporativo, sendo as esferas governamentais responsáveis pela arrecadação, aplicação e gestão dos recursos da sociedade, acredita-se ser oportuno o momento para a realização do presente diagnóstico, pois com certeza a implementação e aprimoramento dos conceitos de governança corporativa aplicados à administração pública, poderá resultar em melhora significativamente benéfica a todos os membros que formam a sociedade.

Ademais, o desenvolvimento local tem sido apontado como a possibilidade de por um lado articular, a partir de iniciativas dos governos locais, um conjunto heterogêneo de forças sociais locais em torno de um projeto comum e, por outro, de direcionar essa energia para o aproveitamento das oportunidades locais, articulando e estimulando uma série de iniciativas que abram novas oportunidades de trabalho, distribuição de renda e mercado (PINHO; SANTANA, 2001).

O interesse do estudo acerca do município de São Caetano do Sul reside no fato de que primeiramente o tema apresentando normalmente encontra-se relacionado às esferas

governamentais macro, com abordagens predominantemente associadas à esfera Federal, e são fatos constatados que os Estados e Municípios apresentam tanto ou até mais problemas associados à conduta dos processos de gestão; em segundo lugar o município de São Caetano do Sul apresenta características peculiares, é considerado um Município de pequena extensão territorial (cerca de 20 km<sup>2</sup>), com expressiva contribuição sócio-econômica no cenário nacional, renda per capital de US\$ 15.600, conforme divulgação em sitio da própria Prefeitura de São Caetano do Sul.

Por fim, acredita-se que a abordagem deste assunto possa contribuir para fomentar novas discussões que poderão reforçar a necessidade de implementação e aperfeiçoamento de novas práticas de gestão pública.

#### **1.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Os procedimentos adotados para a realização do estudo consistem em analisar a gestão pública do município de São Caetano do Sul à luz do conceito de Governança Corporativa, para alcance e êxito nesta proposta serão realizados:

- ✓ Pesquisa bibliográfica.
- ✓ Realização de um Estudo de Caso em São Caetano do Sul, através de pesquisa de campo, objetivando a coleta de dados através de entrevista, sendo empregada a técnica de entrevista estruturada, com perguntas pré-formuladas, objetivando colher informações consideradas mais sensíveis sob o ponto de vista do(s) entrevistado(s).
- ✓ Traçar um diagnóstico acerca do uso e importância dispensados às boas práticas de governança corporativa.
- ✓ Concluir o trabalho atestando se boas práticas de governança corporativa, conforme recomendação do estudo 13 do PSC/IFAC são empregadas no Município e caso tais práticas não sejam utilizadas, elaborar recomendações que possibilitarão aperfeiçoar a administração do estudado Município.

## 1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO

O presente trabalho no intuito de cumprir o objetivo ora proposto apresentar-se dividido em capítulos a fim de proporcionar clareza e compreensão acerca da abordagem. Sua divisão faz-se da seguinte maneira:

1 INTRODUÇÃO - O trabalho inicia-se justificando a escolha do tema, o problema a ser pesquisado e a forma como será conduzida a pesquisa evidenciando os objetivos que pretendemos alcançar com o mesmo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA – Este capítulo destina-se a evidenciar as bases conceituais que nortearão o desenvolvimento do presente trabalho. Faremos uma breve exposição de fatos e eventos sócio-econômicos que contribuíram para elucidar a importância da governança corporativa nas organizações, como o advento da expansão das corporações Pós-Revolução Industrial e a conseqüente pulverização do capital da propriedade privada, a teoria da agência com seus respectivos custos e conflitos, bem como a importância da Controladoria na monitoração do sistema de informação e mensuração de resultados, comentando conceitos e princípios que norteiam as práticas da governança corporativa. Trataremos também da governança no setor público abordando o Estudo 13 realizado pelo PSC/IFAC, fonte de embasamento para o desenvolvimento da presente pesquisa, como comentaremos o sistema político-econômico-legal vigente no Brasil, destacando as principais responsabilidades e atribuições dos ocupantes dos cargos públicos nas esferas de poder, bem como a promulgação da Lei Complementar nº 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal que corrobora com a necessidade da adoção das práticas de governança corporativa na gestão pública.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA – Nesta parte faremos a exposição da metodologia utilizada para percorrer os caminhos que conduzirão o trabalho ao encontro de seus objetivos, caracterizando e relatando a história do município de São Caetano do Sul.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES - Neste capítulo retomaremos a caracterização dos princípios de governança corporativa, bem como os mesmos são aplicados na administração de São Caetano do Sul, através do comentário de sua Lei Orgânica, faremos um comparativo entre a Lei Orgânica Municipal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e as recomendações de boas práticas de governança corporativa elaboradas no estudo 13 do

PSC/IFAC, para assim podermos confrontar os resultados obtidos dos questionários aplicados ao poder público e aos cidadãos com a base bibliográfica conceitual que norteia o presente trabalho.

Como CONCLUSÃO... fica o intuito de apresentar a conclusão, à luz dos objetivos ora determinados, referentes ao grau de importância dispensada pela administração pública sulsancaetanense concernente à adoção de práticas de governança corporativa em sua gestão.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **2.1 O ALVORECER DA GOVERNANÇA CORPORATIVA**

Relembrando, brevemente, a história do desenvolvimento econômico, sem querer aprofundar-se ao alongar-se sobre o assunto haja vista, a existência de vasta bibliografia com grande propriedade intelectual sobre o mesmo, o objetivo é somente proporcionar posicionamento nas bases das raízes históricas que fundamentaram a importância da governança corporativa na administração pública, voltemos aos séculos XVIII e XIX, onde ocorreu o advento da Revolução Industrial, caracterizado principalmente pela ascensão do capital como fator de produção.

Como comenta Andrade e Rossetti (2007, p.38) “Antes da revolução industrial, a terra era o fator dominante e a sua propriedade era fonte inquestionável de poder”.

Continuando ainda com Andrade e Rossetti (2007 p.39):

O advento da economia fabril baseada no uso crescente de equipamentos mecanizados, movidos a novas forças motrizes – inicialmente o vapor, depois os motores a combustão e em seguida a energia elétrica – condenou ao desaparecimento o modo tradicional de produção, tanto das propriedades rurais quanto das manufaturas urbanas. A indústria, movida pelos novos bens de capital aumentou significativamente sua participação na formação da riqueza nacional, declinando a da produção rural, fundamentada na terra.

Com o progressivo crescimento das empresas e conseqüente expansão dos negócios, surge também a necessidade de maior crédito acompanhado de uma estrutura de capital que permita ofertar os produtos em escala.

Diante deste novo cenário, são fortalecidas as já instituídas Sociedades Anônimas, cujo objetivo principal girava em torno da aglutinação de recursos para crescimento dos negócios; Sob o prisma desta estrutura empresarial, torna-se evidente que o controle absoluto de propriedade e poder começa a ser diluído, cedendo espaço a pulverização da propriedade ocasionando a dispersão no controle do capital.

O processo de expansão das empresas intensifica-se, sendo também impulsionado pelo desenvolvimento do mercado de capitais e ensejam em mudanças ainda mais profundas nas estruturas administrativas, o controle anteriormente conferido aos fundadores, gradativamente começa a ser delegado a executivos, profissionais que efetivamente passam a

exercer a direção e controle dos empreendimentos. Tal fato acarreta em um distanciamento entre os acionistas e a gestão executiva e entre os acionistas majoritários e minoritários (ANDRADE; ROSSETTI, 2007).

Derivados deste distanciamento surgem conflitos embasados na própria dispersão do capital e na conseqüente separação entre propriedade e gestão, que são chamados: Conflitos de Agência.

### **2.1.1 Teoria da Agência**

Com a mudança no controle das empresas, seja por abertura de capital, alianças estratégicas ou profissionalização da direção, o fato é que a conseqüência inevitável para o crescimento e continuidade dos negócios, assim como maximização da riqueza para sócios fundadores e demais acionistas foi à separação entre propriedade e gestão.

Buscou-se então no mercado, profissionais qualificados e a estes foi confiada à missão de dar continuidade, promover crescimento, garantir prosperidade aos negócios, correspondendo aos anseios de retorno e maximização da riqueza aos acionistas.

Como afirma Andrade e Rossetti (2007, p.84):

No modelo de gestão das grandes corporações os acionistas mantêm seu foco em decisões financeiras, em alocação eficaz de recursos, em carteiras de máximo retorno e em diversificação de riscos em aplicações e os gestores executivos, por outro lado, focam seu desempenho nas decisões empresariais, domínio do negócio, conhecimentos de gestão, estratégia e em operações.

Estabelece-se assim uma relação de agência. A teoria da agência ou teoria da empresa, para Jensen e Meckling (1976, p.5): “Pode ser definida como um contrato em que uma ou mais pessoas, denominado principal contratam outra pessoa denominado agente para executar algum serviço em seu nome, envolvendo nesta relação delegar alguma autoridade para a tomada de decisão do agente”.

A partir da teoria da agência duas principais conseqüências precisam ser consideradas: os conflitos de agência e os custos de agência.

### **2.1.2 Conflitos de Agência**

Para que a relação de agência obtenha sucesso é importante que os interesses dos envolvidos – principal e agente – sejam minimamente simétricos, entretanto, como defende Ross, Westerfield e Jaffe (2007, p.34): “Supõe-se que os administradores e os acionistas, se deixados a si mesmos, procurarão agir em defesa de seus interesses próprios”.

Corroborando com esta idéia, cita-se ainda Jensen e Meckling (1976, p.5): “Há boas razões para acreditar que o agente não vai agir sempre em acordo com os principais interesses do capital”.

Quando ocorre essa disparidade de interesse entre o principal e o agente é comum que surjam conflitos que pela relação de agência formada entre as partes conforme a teoria da agência são denominados conflitos de agência.

Como observou Berle e Means (1932) apud. Andrade e Rossetti (2007), a idéia defendida pelos autores é de que não há razões suficientes para que os gestores, não proprietários de uma entidade, ajam preocupados somente em maximizar e proporcionar o máximo de retorno possível aos acionistas do negócio é razoável pensar que os gestores não proprietários terão também a preocupação de garantir seu usufruto pessoal, expresso na forma de bonificações, ganhos fixos e demais benefícios indiretos que atendam suas satisfações, surge assim uma disparidade de interesses quanto à forma de administrar uma entidade, estabelecem-se então os chamados Conflitos de Agência.

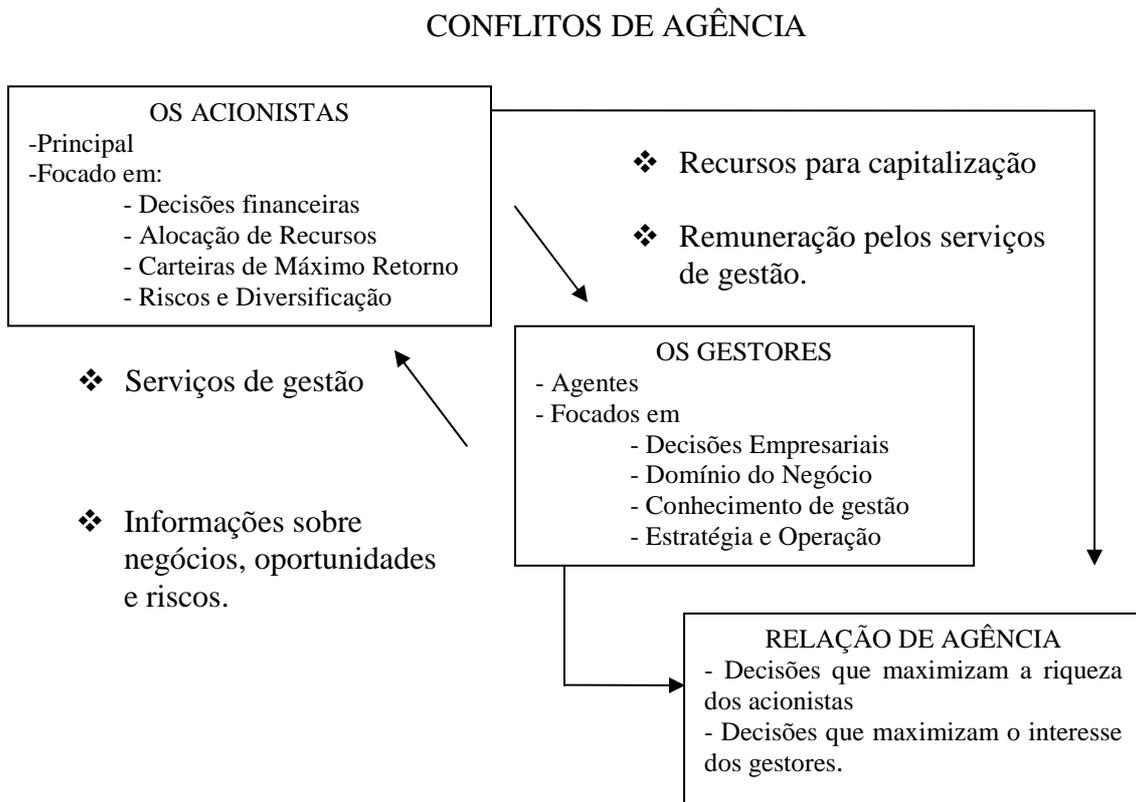
Os Conflitos de Agência mais conhecidos são entre os acionistas e a gestão executiva e acionistas minoritários e majoritários.

Os conflitos advêm da própria natureza do comportamento humano, é certo que as pessoas são altruístas e se preocupam com o próximo, mas nunca deixam de preocupar-se consigo, e quando se deparam com situações cuja escolha consiste em beneficiar a si próprio ou ao próximo, a opção irá variar de acordo com a representatividade de tal benefício. Jensen e Meckling (1994)

Portanto quando mencionamos a relação de agência acionista-gestão, podemos concluir que os administradores têm como objetivo maximizar o valor da empresa, entretanto também possuem o desejo próprio de segurança em seus cargos garantindo notoriedade e bem-estar financeiro, social e econômico, isto posto, concluiu-se que os mesmos poderão adotar medidas que nem sempre serão as melhores para os acionistas, ou seja, garantir maior retorno para o investimento.

Existe também o conflito de agências entre os acionistas, onde os minoritários sentem-se desprotegidos e vêem seus direitos e seu retorno preteridos em prol dos acionistas majoritários.

O conflito de agência pode ser facilmente identificado conforme figura 1, onde observamos a busca por maximização de resultados, com interesses imperfeitamente simétricos.



**Figura 1 – Como se estabelecem os conflitos de agência. – adaptado.**  
**Fonte: Andrade e Rossetti (2007, p.85).**

### 2.1.3 Custos de Agência

Em função dos conflitos de agência acima expostos, há esforços contínuos para amenizá-los, objetivando que os contratos concebidos visem dar aos administradores os incentivos apropriados para maximizar a riqueza dos acionistas (ROSS; WESTERFIELD; JAFFE, 2007).

Tais esforços direcionados para a resolução dos conflitos de interesses entre acionistas e administradores incorrem em custos, que por sua vez são denominados custos de agência (ROSS; WESTERFIELD; JAFFE, 2007).

De acordo com Jensen e Meckling (1976), os custos de agência, representam a somatória de três fatores:

1. Gastos como o monitoramento das atividades do agente;
2. Gastos promovidos pelo agente para mostrar ao principal sua eficiência; e
3. Perdas residuais, decorrentes das divergências entre as decisões do agente e as decisões que iriam maximizar a riqueza do principal.

Entretanto conforme afirma Ross, Westerfield e Jaffe (2007, p.34): “Os problemas de agência nunca podem ser resolvidos com perfeição”, pois como já havia afirmado Jensen e Meckling (1994, p.34): “Não há indivíduos que sejam agentes perfeitos”.

Estabelecem-se assim na relação de agência os chamados Riscos de Agência, ou seja, os administradores que já possuem o poder de decidir e fazer são também os responsáveis por informar aos *stakeholders* e *shareholders* os resultados de suas decisões concernentes aos recursos aplicados, podendo assim produzir informações substancialmente assimétricas que vão ao encontro de seu prol favorecimento. (MARTIN CANO, 2004).

Busca-se então desenvolver e aprimorar mecanismos que controlem e monitorem a atuação dos agentes, para assim garantir maior credibilidade e confiança ao principal.

Martin Cano (2004) entende que a necessidade do equacionamento e da contenção do risco de agenciamento é que decorrem as três fundamentais atribuições da governança moderna, todas voltadas ao controle da gestão dos recursos mobilizados pela empresa e que devem ser aplicados para produzir valor para os acionistas/ proprietários. Sendo elas:

1. Assegurar que todas as obrigações legais e contratuais da empresa sejam atendidas e seus recursos sejam adequadamente conservados e empregados na missão empresarial, sem que ocorram carências de proteção, fraudes, abusos de poder ou desvios dos objetivos. Esse é o chamado problema do controle da custódia dos recursos.

2. É necessário assegurar que os recursos mobilizados pela empresa sejam aplicados de forma a gerar resultados para os acionistas/proprietários e que esses resultados estejam em conformidade com suas expectativas e sua percepção dos riscos do negócio. Esse é o chamado problema do controle do desempenho dos recursos.

3. Finalmente, é preciso assegurar que os administradores, responsáveis pelas informações sobre a custódia e o desempenho dos recursos investidos, e que têm o poder de influenciar diretamente a produção de tais informações (coleta e tratamento dos dados, bem como o estabelecimento de métodos de mensuração e comunicação dos resultados da empresa), não irão praticar, deliberadamente ou não, a omissão, a ocultação, a distorção ou o atraso da sua comunicação. Esse é o problema do controle da veracidade e da qualidade da informação.

Sendo assim pressupõe-se que os contratos de agência são norteados por incentivos e controles decorrentes do modelo de gestão organizacional, que estabelece a forma como a organização será administrada, premiando ou punindo seus gestores a partir de um processo de gestão que, fundamentalmente, retrata quais e como os resultados devem ser obtidos, pressupondo a existência de uma área que atue com neutralidade no monitoramento desse processo, supondo ser a controladoria esta área (Williamson (1985) apud. Biachi (2005)).

#### **2.1.4 A Contabilidade e a Controladoria**

Quando falamos em controle, gestão, qualidade de informação é impossível nos referirmos a esses termos sem mencionarmos a contabilidade.

A Contabilidade, como campo de conhecimento, é uma das ciências mais antigas (fala-se em mais de 6 mil anos a.C.), surgiu em um cenário onde considerava-se a necessidade que as pessoas tinham em tomar decisões na área econômica. (MARION, 2008).

Continuando ainda com Marion (2008): Mais recentemente, a Contabilidade assumiu o desafio de estruturar modelos de mensuração aplicáveis a eventos futuros, utilizando-se de estimativas, modelos matemáticos e estatísticos, comportamentos, tendência de cenários econômicos, riscos e outras variáveis. Com estes ingredientes, a Contabilidade participa de todas as etapas do processo decisório: planejamento, execução e controle.

Devido à expansão contínua do fluxo de atividades e operações das entidades a contabilidade foi aprimorando-se, dividindo-se em vários ramos de atividades para melhor atender as necessidades de seus usuários.

Desta divisão deriva-se da ciência contábil a área de controladoria.

A Controladoria tem como propósito supervisionar, controlar e assegurar que os controles internos, os sistemas de informações e o processo de gestão desenvolvam-se com eficiência e eficácia, dificultando a ocorrência de distorções, pressupondo minimizar a assimetria de informações.

Corroborando com a afirmação, cita Catelli (1999 p. 430):

A controladoria, integrando conhecimentos econômicos, administrativos e contábeis, busca contribuir para este processo, subsidiando o gestor com modelos de decisão corretos e conceitos de mensuração apropriados para as diversas decisões tomadas, em todas as fases do processo de gestão.

Posto isto, conclui-se que os controles de desempenho e custódia, devam ser realizados de forma unificada e coerente dentro da organização, a fim de que se possa preparar um quadro global de controle empresarial com critérios consistentes, sobretudo verificando se os gestores estão realizando a harmonização dos riscos e retorno de forma apropriada (MARTIN CANO, 2004).

Pois como afirma Jensen & Meckling (1999) uma Controladoria, ao fazer o controle do risco/retorno dos recursos empregados na empresa, inevitavelmente, estaria fazendo também uma auditoria da gestão dos administradores encarregados de tomar decisões sobre tais recursos.

Desta maneira a controladoria é responsável por monitorar o sistema de informação e mensuração de resultados, reportando suas observações tanto ao principal quanto ao agente, permitindo a ambos o acesso a informações detalhadas sobre a performance da organização e de sua administração, fomentando a transparência sobre os produtos das ações dos gestores, diminuindo-se, com isso, a assimetria de informações entre os principais e os agentes (BIACHI, 2005).

### **2.1.5 A Governança Corporativa**

Os conflitos de agência podem ser classificados como as razões fundamentais para a acessão da governança corporativa. Porém conforme afirma Andrade e Rossetti (2007 p.89):

Não são as únicas; Somou-se a elas as novas condições que se estabeleceram no mundo dos negócios e que internamente nas organizações, exigiam mudanças nas práticas da alta gestão. Como também o acompanhamento das mudanças ocorridas no ambiente externo que se encontra crescentemente complexo, mutável e desafiante.

A governança corporativa conforme destaca Serrão e Borges (2005): está relacionada à gestão de uma organização, sua relação com os acionistas (*shareholders*) e demais partes interessadas (*stakeholders*): clientes, funcionários, fornecedores, comunidade, entre outros.

Ainda corroborando com Serrão e Borges (2005): Em países anglo-saxões a essência da governança corporativa está baseada em mecanismos de solução para os conflitos de agência, decorrente da assimetria informacional e conflito de interesses entre as partes envolvidas (proprietários e administradores).

Sua conceituação é construída em torno de critérios que atendam aos interesses comuns dos envolvidos no sistema de relações pelo qual as sociedades são dirigidas e controladas, na estrutura de poder observada no interior das corporações, valendo-se de um sistema normativo que rege e disciplina as relações internas e externas das empresas, a fim de salvaguardar os direitos das partes envolvidas. (ANDRADE; ROSSETTI, 2007).

Derivados desses critérios de controle, proteção, maximização de retorno, simetria de informações e confiabilidade nas relações entende-se que os pilares que sustentam o conceito de governança corporativa erguem-se em torno do emprego de boas práticas de conduta administrativa, norteadas por ações que proporcionem transparência, equidade, ética prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade administrativa.

Não existe definição única para o conceito de governança corporativa, mas é correto afirmar que as definições formuladas apresentam grande consenso, entre si, e expressam o conjunto de critérios ora mencionados. Têm-se, como exemplos de conceituações a respeito de Governança Corporativa as seguintes menções:

Para Monks e Minow (1972) apud Andrade & Rossetti (2007): A governança corporativa trata do conjunto de leis e regulamentos que visam:

- a) assegurar os direitos dos acionistas, controladores ou minoritários;
- b) disponibilizar informações que permitam aos acionistas acompanhar decisões empresariais impactantes, avaliando o quando elas interferem em seus direitos;
- c) possibilitar aos diferentes públicos, alcançados pelos atos das empresas, o emprego de instrumentos que assegurem a observância de seus direitos;
- d) promover a interação dos acionistas, dos conselhos de administração e da direção executiva das empresas.

Para a ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (1999) OCDE – A governança corporativa pode ser entendida como os meios internos pelos quais as corporações são dirigidas e controladas permitindo assim definir a estrutura dentro da qual serão traçados os objetivos da organização, bem como os meios através do qual serão atingidos e a forma de como será feita a fiscalização do desempenho.

Ademais, os mecanismos utilizados para promover a governança corporativa buscam prover maior transparência, integridade, sensibilização ambiental e social que podem ter impacto sobre a reputação e desempenho das corporações, minimizando assim os eventuais conflitos de agência.

O CADBURY REPORT (1992), assim define: A governança corporativa é expressa por um sistema de valores que rege as organizações, e sua rede de relações internas e externas. Ela então reflete os padrões de companhia os quais, por sua vez, refletem os padrões de comportamento da sociedade.

Para o *International Finance Corporation* do *World Bank Group* (IFC): Governança Corporativa se refere às estruturas e processos para a direção e controle das sociedades; Dizem respeito às relações entre a gestão, o Conselho de Administração, os acionistas controladores, os acionistas minoritários e outros interessados. A boa governança corporativa contribui para o desenvolvimento econômico sustentável, reforçando o desempenho das empresas em aumentar o seu acesso ao capital externo.

Para o IBCG (1999): Governança corporativa é o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre acionistas/cotistas, conselho de administração, diretoria, auditoria independente e conselho fiscal. As boas práticas de governança corporativa têm a finalidade de aumentar o valor da sociedade, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para a sua perenidade.

Diante destas explanações é possível concluir que embora os conceitos sejam expressos de formas variadas com uso de palavras e expressões características de cada autor ou entidade, que variam de acordo com a cultura, visão e foco para o qual se direciona a expressão, é certo afirmar que todas as definições para o termo Governança Corporativa convergem para um conjunto básico de valores que lhe dão sustentação e assim permitem delinear os princípios que norteiam a prática, sendo eles:

*FAIRNESS*: Entendida como senso de justiça e de equidade. Caracterizada por dispensar tratamento justo e igualitário a todos os participantes (direto ou indireto) da organização.

*DISCLOSURE*: Transparência, evidenciação dispensada aos dados e informações, em especial os de grande relevância, que podem impactar os negócios quanto aos seus resultados, oportunidades e ameaças. E devem estar disponibilizados na forma de relatórios entregues nos prazos combinados

*ACCOUNTABILITY*: Responsabilidade pela prestação de contas, fundamentadas nas melhores práticas contábeis e de auditoria, por parte dos tomadores de decisões do negócio.

*COMPLIANCE*: Obediência e conformidade no cumprimento das normas reguladoras, definidas nos estatutos sociais, bem como nas leis vigentes do país.

Esses valores representam o arcabouço da Governança Corporativa, estando presente implícita ou explicitamente em seus conceitos usuais; Mais do que nos conceitos esses valores estão expressos nos códigos de boas práticas de governança corporativa, que estabelecem critérios fundamentados na conduta ética: que circundam todos os sistemas de relações internos e externos; no senso de justiça: responsável pela satisfação e expectativas dos agentes e principais; na exatidão e transparência da prestação de contas: necessárias para alicerçar a confiança na gestão; e na conformidade com as regulamentações legais e marcos regulatórios dentro dos quais serão exercidas as atividades das organizações (ANDRADE e ROSSETTI, 2007).

### **2.1.6 Princípios de Governança Corporativa**

No intuito de estimular a adoção de boas práticas de governança corporativa, necessárias para atender as expectativas de proteção despertadas nos acionistas em relação aos abusos da gestão executiva, inércia dos conselhos administrativos e omissões das auditorias externas, entre outros, buscando assim amenizar os conflitos de agência, vários países desenvolvidos e em desenvolvimento estimularam a criação ou desenvolvimento de entidades responsáveis por disseminar a importância da governança corporativa a fim de contribuir para o desenvolvimento sustentável das organizações públicas e privadas.

Para isso tais entidades como OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, WORD BANK – Banco Mundial, IBCG – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, entre outras editaram códigos de boas práticas de governança corporativa, embora não haja completa convergência sobre a aplicação das práticas, pode-se afirmar que todos os códigos baseiam-se nos princípios de:

**Transparência:** Fundamentada no desejo de informar a todos os interessados, de maneira clara, rápida, franca, todos os fatos e ações pertinentes ao objeto de interesse. Conforme descreve o IBCG (2008 p.9): “A comunicação não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, mas deve contemplar também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação empresarial e que conduzem à criação de valor”.

**Integridade na Prestação de Contas:** Responsabilidade em prestar contas por todos os atos praticados em consonância com a adoção das melhores práticas contábeis e de auditoria.

**Responsabilidade Corporativa:** Conselheiros e executivos devem zelar pela perenidade das organizações (visão de longo prazo, sustentabilidade) e, portanto, devem incorporar considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações.

A responsabilidade corporativa é uma visão mais ampla da estratégia empresarial, contemplando todos os relacionamentos com a comunidade em que a sociedade atua. A "função social" da empresa deve incluir a criação de riquezas e de oportunidades de emprego, qualificação e diversidade da força de trabalho, estímulo ao desenvolvimento científico por intermédio de tecnologia, e melhoria da qualidade de vida por meio de ações educativas, culturais, assistenciais e de defesa do meio ambiente. Inclui-se neste princípio a contratação preferencial de recursos (trabalho e insumos) oferecidos pela própria comunidade. (IBCG, 2008).

Isto posto, é possível concluir que tais princípios são relevantes tanto para entidades do setor privado como do setor público e que o emprego das boas práticas de governança corporativa, para o setor privado será capaz de criar e agregar valor ao negócio, tornando-o mais lucrativo e atraente, e para o público será capaz de prover melhor gerenciamento e aplicação de recursos o que repercutirá sob a confiabilidade dos gestores e conseqüentemente aumentará o nível de satisfação da sociedade.

## 2.2 GOVERNANÇA CORPORATIVA NO SETOR PÚBLICO

Como comentado anteriormente, as raízes para o despertar da governança corporativa fundamentam-se basicamente no conflito de agência estabelecido entre agente e principal.

As práticas de governança são essencialmente diferentes no Estado e nas Empresas. No entanto, seria um equívoco afirmar que as práticas de governança do setor público e do setor privado estão confinadas em universos paralelos. Em reação ao crescente fortalecimento da cidadania, ao aprimoramento das legislações e aos mecanismos de controle da sociedade, esses dois mundo, que nunca formaram um todo homogêneo, estão ampliando pontos de convergência. Ambos se encontram cada vez mais próximos nos objetivos comuns de busca de transparência, nas relações com a sociedade e na ampliação dos limites da eficiência operacional. Três linhas interligadas norteiam essa nova identidade de propósitos: a busca de capitais para investimentos, a sustentabilidade e a garantia da saúde econômica do conjunto da Nação”. Luiz Fernando Furlan, apud. Rossetti (2007, p.551).

Partindo desse pressuposto, é oportuno observar que as entidades públicas devem ser vistas sob a perspectiva da teoria dos contratos, haja vista, que satisfaz as condições necessárias observadas por Siffert Filho para que exista tal relação, ou seja, ao observar os Estados e suas entidades sob o conjunto de contratos que representam, constata-se uma relação de agência onde (1) o agente (gestor público), pode adotar vários tipos de comportamento, (2) suas ações (agente) afetam as duas partes envolvidas e (3) as ações do agente (gestor público) dificilmente são observáveis pelo principal (cidadão), o que por sua vez, possibilita haver assimetria informacional, (SLOMSKI,1999 , 2007).

Corroborando com esta afirmação, afirma Mello (1996):

As entidades públicas devem ser vistas sob a perspectiva da teoria da agência, haja vista, que se estabelece uma relação de contrato entre o Cidadão e o Estado, onde o cidadão representa o principal que delegam – através das eleições – autonomia ao Estado e suas entidades por meio de seus representantes para serem os agentes responsáveis pela gestão, aplicação e retorno na forma de prestação de serviços destinados à sociedade.

Entretanto conforme comentado no início deste estudo à falta de credibilidade e ceticismo por parte dos cidadãos em relação à administração pública e os vários fatores que conduzem a esse comportamento são substanciais, pois como afirma Slomski (2007, p. 30):

Discutindo diretrizes para a elaboração de um novo modelo de gestão pública, Janny Teixeira e Santana (1994) asseveram que a Administração Pública e suas entidades, em certo sentido “pertencem” aos cidadãos. E, ainda, que não existem em geral, canais adequados para que os cidadãos suas reivindicações, nem meios efetivos de informação sobre o que se passa dentro da administração pública. Daí agrava-se a larga margem de insatisfação popular para com os serviços prestados pelo Estado e a desconfiança do público em geral sobre a forma como são geridos os recursos, pagos direta ou indiretamente pela população.

O Estado enquanto pessoa jurídica territorial soberana, representada por uma comunidade de homens com poderes de ação, de mando e de coerção, apresenta muitas fragilidades. (Meirelles, 2006).

Centrando-se exclusivamente no Brasil, comenta Flores (2001: pág. 7):

A Constituição de 1988 modelou um Estado nacional grande e frágil. Constitucionalmente, grande empreendedor econômico e banqueiro, mas frágil porque sem condições para insistir no rumo estatizante anterior, contrário à tendência vigente no atual crepúsculo dos ideários coletivistas. Constitucionalmente, grande responsável pela felicidade social do povo, mas frágil porque União (a grande protagonista do Estado brasileiro) é prejudicada pelas sangrias e vinculações que a constroem, pelo desequilíbrio entre autoridade e responsabilidade dos Poderes, pelas imperfeições da Federação e pelas mazelas do serviço público. Os resultados são insuficiências claras no que é inerente ao Estado nacional: segurança e defesa, infra-estrutura transregional (energia, transportes, comunicações), algumas responsabilidades sociais (previdência básica, saúde, educação, saneamento, habitação), relações internacionais, ciência e tecnologia e poder normativo, fiscalizador, mediador e sinalizador de rumos sócio-econômicos (sinalização exigente de instrumentos de estímulo que dependem de recursos).

Entende-se claramente que existe uma disparidade entre a função e responsabilidade ideal atribuída ao Estado e sua atuação realística de fato, o que acarreta por ensejar em conflitos, que como anteriormente colocado pode ser classificado como conflitos de agência.

No contexto político-econômico os atores sociais do conflito de agência são os contribuintes e os gestores do Estado.

De um lado temos os contribuintes, cidadãos responsáveis pela canalização dos recursos financeiros captados pelo estado, sob a forma de impostos, taxas, contribuições de melhoria, entre outros, que esperam como retorno a produção de bens e serviços que são de interesse difuso; Do outro lado temos os gestores, pessoas responsáveis pela administração, aplicação e destinação dos recursos captados pelo Estado, o conflito de agência é estabelecido nesta relação, assim como nas organizações, quando os interesses dos gestores não correspondem aos interesses dos contribuintes, sendo conflitantes e dispares entre si.

Andrade e Rossetti (2007, p.554) apresentam um resumo dos interesses imperfeitamente simétricos entre os contribuintes e gestores do Estado, conforme Quadro 1.

<b>Interesse dos Contribuintes</b>	<b>Interesses dos Gestores</b>
Serviços Públicos de Excelência; ✓ Qualidade ✓ Produtividade	Garantia dos Serviços Públicos ✓ Serviços não Avaliados ✓ Ausência de avaliação de desempenho dos servidores. ✓ Permanência no Emprego: inamovibilidade
Máxima relação investimento/custeio	Elevação dos próprios benefícios: aumentos dos dispêndios de custeio
Eficácia na alocação dos recursos	Alocação “clientelistas” de recursos
Gestão eficiente: baixo custos de transação	Gigantismo e Burocracia: altos custos de transação
Corrupção zero: conformidade absoluta	Corrupção endêmica: práticas condenáveis recorrentes
Transparência, integridade das contas e auditoria rigorosa e independente.	Auditoria “sob controle”: nomeação interna dos juízes os Tribunais de Contas, comprometendo a independência.
Carga Tributária: ✓ Sob limites e controle ✓ Compatível com os benefícios sociais efetivamente gerados e percebidos.	Carga Tributária: ✓ Permanentemente pressionada para cima. ✓ Insensibilidade à relação benefícios/custos.

**Quadro 1 - Interesses imperfeitamente simétricos de contribuintes e de gestores do Estado.**  
Fonte: Andrade e Rossetti (2007, p.554)

### 2.2.1 Administração Pública

Administração pública pode ser entendida como a atividade que o Estado desenvolve para atender os interesses coletivos da nação.

Através de atribuição legal é designada a um conjunto de entidades e órgãos a responsabilidade por desenvolver o exercício da função administrativa do Estado, seguindo os princípios constitucionais da legalidade impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, visando atender ao interesse geral da coletividade.

Como conceitua Meirelles (2006, p.64):

Em sentido formal, a Administração Pública, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração Pública é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

Ainda Conforme Di Pietro (2005 p.54):

Em sentido amplo, Administração Pública subjetivamente considerada, compreende tanto os órgão governamentais supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes aos quais incumbe executar os planos

governamentais; ainda em sentido amplo, porém objetivamente considerada, a Administração Pública compreende a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa.

Assim entende-se que o conceito de administração pública é bastante amplo, pois além de incluir a forma como uma organização é gerida, sua estrutura corporativa, cultura, políticas e estratégias estas devem estar associadas à responsabilidade e prudência nas tomadas de decisão bem como na assessoria política e na entrega de programas de gestão sempre orientadas pela forma de lidar com as várias partes interessadas (ANAO, 2003).

Pode-se concluir que o objetivo central da administração pública reside no fato de assegurar que os órgãos sob sua responsabilidade alcance os resultados previstos de tal forma que assegure a confiança tanto na organização como nas ações e decisões que a mantém.

Portanto a administração pública eficiente e eficaz é aquela desempenhada em consonância com os princípios que a rege, da legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público, transmitindo assim confiança na população em realizar o trabalho com plena responsabilidade e probidade.

Conforme Santos (2001, p.5):

O Estado deve ser minimamente complexo para atender aos desafios do capitalismo contemporâneo. Dessa forma, restringe sua atuação como produtor direto de bens e serviços, reforça sua atividade de regulação das políticas públicas enfatiza seu papel de coordenação entre as várias agências governamentais, os três níveis de governo e entre a esfera pública e a privada, e reorienta suas funções de controle.

Sendo sumariamente estas funções atribuídas ao estado, sabe-se também que se trata de um sistema complexo de divisões de responsabilidades e funções, na maior parte dos governos, há uma separação de funções executivas e legislativas. O legislativo é responsável pela competência de fornecer meios para a aquisição e utilização dos recursos financeiros, sendo também sua responsabilidade a supervisão da administração. A gestão financeira (planejamento, direção, controle e destinação dos recursos) normalmente é de responsabilidade do Executivo. A boa governabilidade pode ser alcançada considerando elementos-chave que inter-relacionados são úteis e necessários para o êxito da gestão. (IFAC/PSC, 2001)

Pois conforme contempla Andrade (2002 p.24):

A administração pública deveria exercer como rotina à pesquisa e acompanhamento sistemático da realidade e das necessidades da população, a fim de verificar onde,

quando e quanto deverá ser investido para solucionar eventuais aspirações da sociedade.

A Figura 2 demonstra claramente os elementos-chave responsáveis por uma boa gestão no setor público, utilizando-se da figura de uma casa evidencia-se a importância de todos os elementos que a compõe:

Primeiramente temos o alicerce, base do imóvel, que deve ser consistente e bem estruturado de modo a permitir manter a sustentação de toda a construção. Na seqüência temos as paredes representando a estrutura responsável por proteger e abrigar a todos que em seu interior se encontrar, em seguida temos a primeira proteção para toda a estrutura do empreendimento representada na figura da laje e por último o telhado responsável pela proteção e conforto de todos que da casa fazem uso.

Segue a representação conforme comentado:

### A CASA DA GESTÃO PÚBLICA



**Figura 2 – A casa da gestão pública**  
**Fonte: ANAO (2003 p.14)**

Esta metáfora apresentada no ANAO de 2003, onde o alicerce é representado em três dimensões, formando a base de sustentação da edificação que será erguida, é representada pelo compromisso que a gestão pública deve assumir norteado pela ética, cultura e bom relacionamento com a sociedade. Na seqüência também como parte do alicerce encontram-se as partes interessadas na boa gestão sejam elas internas ou externas, e para sedimentar o alicerce figura o risco comum e inerente a todo gerenciamento.

As paredes da casa da gestão pública são representadas pela responsabilidade e conformidade das ações tanto interna como externa e também por um acompanhamento do planejamento e performance dos atos e ações, o que figurativamente como parede são responsáveis por manter a estrutura.

Antes do telhado a figura evidencia dois níveis que podem ser interpretados como a laje de uma construção, ou seja, primeiro acabamento que permite abrigo e proteção, sendo representado pela informação de apoio necessária a todo o processo de decisão e pela revisão e avaliação das modalidades de gestão. Por último temos o telhado responsável pelo abrigo e conseqüentemente conservação da estrutura representada pela confiança na organização como resultados da governança.

Assim, compreende-se que os fatores descritos na casa da gestão pública são essenciais para obter a credibilidade e confiança da população. Portanto cabe aos gestores públicos implementar, manter e reforçar tais elementos, maximizando assim as chances de obter a confiança e o respeito de seus clientes (cidadãos), parceiros e colaboradores, sendo assim reconhecido como agente sério e responsável nas atribuições de gestor de Estado a eles conferida.

Descreveram-se então, modelos de gestão e responsabilidades conferidas aos gestores do Estado que conduziriam a uma administração eficiente e eficaz, visando otimizar a administração pública e corroborando com a tão discutida necessidade de reforma do Estado.

De acordo com ANAO (2003, p.8), os princípios essenciais que as entidades do setor público devem aderir a fim de aplicar com efetividade as práticas de governança corporativa são:

**Responsabilidade em prestar contas** – Processo através do qual os agentes públicos disponibilizam para apreciação externa, com adequada clareza e compreensão, as decisões e ações pertinentes a seus respectivos cargos demonstrando assim que o cargo a eles conferido resulta na obrigação de responder com probidade e ética a responsabilidade a eles delegada.

**Transparência** – Necessária para garantir que as partes interessadas tenham confiança nos processos de tomada de decisões, nas ações governamentais, na gestão das atividades, bem como nos indivíduos que fazem parte do quadro de funcionários do setor público, ou seja, o acesso a informações claras e precisas é imprescindível para garantir este princípio.

**Integridade** – Fundamentada nos valores de honestidade e objetividade na condução dos recursos públicos que ensejam em retratar o profissionalismo e conduta ética dos integrantes dos órgãos públicos refletidas nas qualidades de suas tomadas de decisões, demonstrações financeiras e relatórios de desempenho.

**Compromisso** - Os funcionários públicos exercem seus poderes em nome da nação, é importante que os administradores dos órgãos públicos prezem pela capacidade em servir o Governo e ao interesse público de forma a proporcionar uma melhoria contínua em suas atividades. Neste contexto incluí-se a sustentabilidade financeira e a gestão eficiente e eficaz dos recursos, bem como na manutenção da confiança colocada na organização/governo como um todo.

**Liderança** – Entendida como a fase crítica para a realização do compromisso da administração pública e da boa governança, a liderança é fator imprescindível para que à aplicação dos recursos nos objetivos traçados pela administração sejam utilizados de maneira eficiente e eficaz com base em estratégias de melhoria contínua, portanto o mérito dos indivíduos que compõe o quadro de funcionários da administração deve ser considerado, a fim de que se possa alcançar com sucesso os objetivos planejados.

Estabelece-se então como desafio para a administração pública a habilidade de combinar os princípios e práticas de governança corporativa relevantes no processo de planejamento, direção, execução e controle dos recursos do estado com vistas a proporcionar a todos os *stakeholders* a tão almejada transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade administrativa.

### **2.2.2 Princípios de Governança Corporativa no Setor Público conforme Estudo 13 PSC/IFAC.**

Nos últimos anos, muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento deram início a uma profunda avaliação do papel do governo nas respectivas sociedades.

Partindo-se do conjunto de princípios defendidos para o setor privado, em especial no relatório CADBURY (1992) que identifica três princípios fundamentais como sendo transparência, integridade e responsabilidade, sentiu-se a necessidade de adaptar tais princípios às características essenciais que distinguem o setor privado do setor público.

Considerando que as responsabilidades atribuídas aos gestores centrais dos órgãos públicos, representam o eixo fundamental da boa governança, os princípios adaptados à gestão pública apresentam as seguintes características:

**Transparência:** É necessário ter clareza e precisão nas ações, processos e atividades desenvolvidas nos setores públicos, atribuindo fiscalização adequada e disponibilizando aos *stakeholders* consultas informativas que poderão despertar maior confiabilidade nos processos de decisões tomadas nestes órgãos.

**Integridade:** A integridade é fundamentada na honestidade, objetividade, padrões elevados de sobriedade e probidade na gestão dos recursos públicos, assim como na eficácia de um controle efetivo sobre as normas e desempenho profissional dos indivíduos do setor, retratados em relatórios financeiros e de desempenho.

**Responsabilidade:** Entendida como a responsabilização e a obrigação de responder por “algo” que lhe foi conferido, ou seja, são os processos pelo quais gestores tomam decisões e ações, incluindo a gestão dos fundos públicos e submetem-no a adequado “julgamento” externo.

Corroborando com a idéia dos princípios gerais ora apresentados, em maio de 1995, aspectos de governança no setor público foram abordados pelo Comitê de Normas da Vida Pública (*the Nolan Committee (U.K.)*), que identificou e definiu sete princípios básicos que devem ser os norteadores da gestão pública. Sendo eles:

- Altruísmo (Solidariedade)
- Integridade
- Objetividade
- Responsabilidade
- Transparência
- Honestidade; e
- Liderança

È possível a partir dos princípios fundamentais e básicos, extrair uma série de recomendações ao governo para alcance de uma governança efetiva, como padrões de comportamento, estrutura organizacional e de processos como também o controle e a elaboração de relatórios externos conforme demonstrado no quadro 2.

<b>Padrões de Comportamento</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Liderança</li> <li>❖ Código de Conduta               <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Probidade e propriedade</li> <li>✓ Objetividade, integridade e honestidade.</li> <li>✓ Relacionamento</li> </ul> </li> </ul>		
<b>Estrutura e Processos Organizacionais</b>	<b>Controle</b>	<b>Relatórios Externos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Responsabilidade em prestar conta estatutária.</li> <li>✓ Responsabilidade em prestar conta pelo dinheiro público.</li> <li>✓ Comunicação com <i>Stakeholders</i>.</li> <li>✓ Papéis e responsabilidade               <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Equilíbrio entre poder e autoridade</li> <li>➤ Grupo governamental</li> <li>➤ O presidente</li> <li>➤ Membros do grupo de governo não executivo</li> <li>➤ Administração executiva</li> <li>➤ Política de Remuneração</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Gestão de risco</li> <li>✓ Auditoria interna</li> <li>✓ Comitê de auditoria</li> <li>✓ Controle interno</li> <li>✓ Orçamento</li> <li>✓ Administração financeira</li> <li>✓ Treinamento de Pessoal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Relatórios anuais</li> <li>✓ Uso de normas contábeis apropriadas</li> <li>✓ Medidas de desempenho</li> <li>✓ Auditoria externa</li> </ul>

**Quadro 2 – Recomendações de Governança no Setor Público**

Fonte: PSC/IFAC, (2001, p.14).

#### A. Padrões de Comportamento

É evidente que a transparência, integridade e responsabilidade das pessoas dentro de uma entidade do setor público é a pedra angular da governança eficaz, portanto, como a gestão exerce a liderança na determinação dos valores, normas e conduta de todos os envolvidos em consonância com a cultura organizacional, irá determinar o grau de sua reputação.

1. Liderança – Além da habilidade em conduzir a equipe, o líder deve possuir padrões elevados de comportamento a fim de servir como modelo a ser seguido pelos demais.

2. Código de Conduta – É necessário que seja adotado um código de conduta formal a fim de definir padrões de comportamento que deve ser aderido por todos os membros e colaboradores da organização.

⇒ Probidade e Propriedade – As pessoas que atuam junto a órgãos ou entidades públicas devem adotar elevados padrões de comportamento a fim de salvaguardar os ativos e as informações confidenciais, observar e acatar as regras e procedimentos definidos pela entidade, assim como ter a devida honestidade e conscientização para evitar desperdícios de recursos como não utilizá-los para benefício próprio.

⇒ Objetividade, Integridade e Honestidade – Os órgãos de direção das entidades do setor público necessitam estabelecer mecanismos adequados que assegurem que os membros do

órgão e funcionários do setor não sejam influenciados por preconceitos, viés ou conflitos de interesse, para tanto é importante estabelecer mecanismos eficazes para garantir a observância aplicável a todos os estatutos e regulamentos, como também demais dados relevantes das declarações de boas práticas.

⇒ Relacionamento – É importante que o relacionamento dispensado ao público, as pessoas de outras organizações, aos empregados e fornecedores seja exercido de forma cortês, em tempo oportuno, mantendo a confidencialidade quando necessário feito de forma aberta justa e eficiente, assegurando que os padrões de qualidade sejam cumpridos e os procedimentos seguidos.

#### B. Estrutura e Processos Organizacionais

É importante que se estabeleça processos organizacionais eficientes a fim de garantir a devida responsabilidade estatutária, a utilização eficaz dos recursos públicos, definir claramente o processo de comunicação com as parte interessadas, bem como proporcionar transparência na atribuição de responsabilidade dos gestores principais.

⇒ Responsabilidade Estatutária – É importante que se defina com clareza as funções e responsabilidades dos integrantes dos órgãos públicos a fim de assegurar o cumprimento das normas e regulamentos definidos em estatuto, bem como, mecanismos que inibam o uso inadequado de poder nas funções, prevendo ações antes e depois de eventos, a fim de evitar ocorrências de violação das leis.

⇒ Responsabilidade na prestação de contas do dinheiro público – Há a necessidade de estabelecer padrões adequados para a utilização de forma eficiente e eficaz dos fundos e recursos públicos, com a devida regularidade, e nos termos das disposições estatutárias ou outras autoridades que governam sua utilização.

É importante que haja distinção entre a responsabilidade política e a responsabilidade de prestação de contas pelo dinheiro público, pois a primeira diz respeito à prestação de contas de ações políticas dos governantes eleitos em relação à comunidade; E a gestão de prestação de contas quanto ao uso do dinheiro público é realizada por funcionários responsáveis perante seus superiores hierárquicos até os políticos eleitos.

⇒ A comunicação com as partes Interessadas – É importante que sejam estabelecidos pelas entidades do setor público:

I - Claros canais de comunicação - Proporcionando transparência quanto à missão, função, objetivos e desempenho das entidades.

II - Procedimentos adequados de funcionamento destes canais – Que assegure sua operacionalidade e eficácia quanto à sua missão.

Pois é fundamental que as entidades do setor público tornem explícito o compromisso de transparência em todas as atividades da entidade, sujeitando somente a necessidade de preservar a confidencialidade em circunstâncias específicas o que é correto e adequado para se fazer.

Cabem também as entidades, divulgar o processo de nomeação, tornando público o nome de todos os membros que regem os órgãos e setores.

⇒ Papéis e Responsabilidade

I - Equilíbrio entre poder e autoridade - É necessário que haja uma divisão claramente definida de responsabilidade e autoridade, a fim de assegurar um equilíbrio entre poder e autoridade.

II - Grupo governamental - As entidades e atividades atribuídas ao grupo governante devem ser dirigidas por pessoas comprometidas e com capacitação adequada a fim de conduzir a entidade com eficácia e controle em consonância com o acompanhamento da gestão executiva.

É importante que sejam estabelecidos métodos e processos formais e transparentes, por meio de documentação adequada, objetivando assegurar o entendimento do processo de gestão para o desenvolvimento das políticas, bem como a execução, revisão, acompanhamento, controle e suporte para as tomadas de decisões.

III - O Presidente do grupo governamental - O papel do presidente do grupo governamental deve ser claramente definido por escrito, a fim de atribuir a devida responsabilidade e proporcionar uma liderança estratégica eficaz para alcance das metas e políticas planejadas.

IV - Membros não executivos do grupo governamental - Há necessidade de manter pessoas encarregadas de julgar as questões de estratégia, desempenho, recursos e normas de conduta, é conveniente que essas pessoas sejam independentes da gestão pública bem como isentos de quaisquer outras relações que possam interferir em seu papel. Suas funções devem

estar claramente definidas, assim como a duração do mandato, remuneração e devida revisão quando necessário.

V - Administração Executiva - O chefe do executivo é responsável por toda a gestão executiva, sendo membro ou não do grupo governante, está sob sua supervisão o desempenho final da entidade a ele designada.

Para tanto é importante garantir que as normas e procedimentos sejam seguidos, e que todos os estatutos, regulamentos e demais dados relevantes das declarações de boas práticas sejam respeitados, a fim de assegurar a adequada supervisão e assistência às questões financeiras, obtendo assim, um efetivo sistema de controle financeiro e contábil interno.

IV - Remuneração Política - A fim de obter a transparência almejada na governança corporativa é imprescindível que exista uma política de remuneração claramente definida, onde sejam fixados níveis de remuneração suficientes que atraiam e retenham os membros para que estes executem com êxito seu papel na entidade.

É conveniente que na definição para fixação da remuneração, não faça os membros que dele usufruirão a fim de evitar que as pessoas decidam qual será sua própria remuneração.

Ademais, é importante que seja divulgado no relatório anual da entidade pública, uma declaração sobre a política de remuneração empregada, assim como os detalhes que a permeiam, pois esta divulgação apóia o grupo governante em exercício, nos princípios de abertura e integridade que ele defende.

### C. Controle

⇒ Gestão de Risco – A direção responsável pelas entidades governamentais deve garantir que sejam instituídos sistemas eficazes de gestão de risco assegurando adequado gerenciamento na estrutura de controle.

⇒ Auditoria Interna – É parte integrante da estrutura de controle instituir a necessidade da implementação de auditoria interna nas entidades públicas.

⇒ Comitês de Auditoria – Há a necessidade da criação de uma comissão de auditoria, composta por membros que não participem do executivo, com a responsabilidade de revisar os trabalhos, independentemente do quadro de controle externo e do processo de auditoria.

⇒ Controle Interno – É importante que seja estabelecido mecanismos de controle interno que garantam na prática a eficácia das atividades e funções do órgão público a qual está sujeito.

⇒ Orçamento – O Poder Legislativo normalmente é o responsável por aprovar o orçamento global do setor público, bem como autorizar o Executivo a realizar as despesas para aquisição e utilização de recursos, acompanhando a realização das diretrizes estabelecidas no orçamento ou plano financeiro.

A elaboração do orçamento é essencial para a realização do planejamento financeiro, controle e avaliação dos processos das entidades públicas. Pela sua natureza, é um meio utilizado para alocação de recursos visando à realização dos objetivos propostos.

É importante evidenciar que a ênfase do processo orçamentário deve ser colocada na identificação dos objetivos, prioridades e atividades necessárias para sua execução, deve também ser documentada de forma clara e objetiva a forma como se dá a arrecadação dos recursos, gerando as receitas para as entidades públicas e como será realizada a aplicação e destinação destes recursos.

Para maior eficácia do processo orçamentário é importante que sua base de dados seja integrada a contabilidade, para assim fornecer em tempo hábil informações racionais pertinentes ao controle das receitas e despesas, possibilitando assim usufruir de um instrumento que irá auxiliar o processo de tomadas de decisões.

⇒ Administração Financeira – Para haver um acompanhamento eficiente e eficaz da gestão financeira é importante adotar um sistema que apóie a gestão na implementação e gerenciamento dos recursos limitados, a fim de garantir economia e eficiência na prestação e entrega de serviços a sociedade.

A gestão financeira é responsável pelo gerenciamento da tesouraria, bem como pela formulação dos objetivos financeiros de médio e longo prazo, através de políticas e estratégias que serão úteis ao plano operacional da entidade. Portanto é imprescindível que a administração financeira disponha de informações úteis e fiáveis, a fim de avaliar as operações da entidade. Ademais, um bom sistema de gestão financeira deve estar apoiado em legislação adequada pertinentes às instruções e regulamentos que disciplinam a entidade.

⇒ Treinamento de Pessoal - A qualidade da gestão financeira está diretamente relacionada com a capacidade de obter e manter qualificados os gestores financeiros das entidades públicas. As políticas de recrutamento, condições adequadas de trabalho e programas de formação podem contribuir para a formação de pessoal competente.

Entretanto, existem áreas críticas na gestão financeira como: Planejamento estratégico; Mensuração de desempenho, planos operacionais e formulação de resultados;

Organização das pessoas, estrutura, processos operacionais e de tecnologia; Relatórios financeiros e de desempenho; Gestão de fundos de capital de giro e outros ativos; Sistema de informação contábil relevante e confiável; e Aquisição e contratação de bens e serviços, que merecem atenção.

Portanto uma avaliação de desempenho do pessoal poderá garantir que o desempenho individual esteja relacionado com o plano operacional da entidade. Sendo assim é importante assegurar que incentivos sejam dados a fim de garantir a boa performance e eficiência das pessoas como também instaurar sanções que deverão ser aplicadas para a não execução ou sub-padrão de desempenho.

#### D. Relatórios Externos

⇒ Relatórios Anuais – É dever assegurar que ao final de cada exercício financeiro as Entidades Públicas apresentem relatórios de forma a quitar a responsabilidade em prestar contas pelos recursos públicos. Esses relatórios devem incluir:

- Demonstrações financeiras auditadas e relatório do auditor;
- Uma declaração sobre os objetivos e finalidades da entidade, as medidas adotadas para desempenho futuro bem como uma comparação entre o desempenho atual com o desempenho passado.
- Uma declaração sobre como o presidente e os outros membros são nomeados, juntamente com a política de remuneração adotada;
- Uma demonstração que apresente de forma objetiva, equilibrada e compreensível o desempenho da entidade e sua situação financeira, seu desempenho não financeiro e sua futura capacidade para satisfazer responsabilidades e compromissos.

É importante destacar que a utilidade das demonstrações financeiras é prejudicada quando não publicadas dentro de um período de tempo razoável. O *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS), fornece orientações para que tais demonstrações sejam emitidas no prazo de seis meses a contar da data de reporte. O PSC/IFAC incentiva a publicação das demonstrações no prazo de três meses após o período de referência.

Os gestores das entidades públicas devem incluir nos relatórios anuais uma declaração explicando que têm responsabilidade de:

- Aprovar o orçamento ou plano financeiro, para autorizar a aquisição e utilização de recursos financeiros;

- Demonstrar o estado financeiro da entidade ao final do exercício, como os resultados auferidos no ano;
- Manter um quadro efetivo de controle;
- Assegurar a coerência na utilização de políticas contábeis adequadas, apoiada em julgamentos e estimativas prudentes e razoáveis; e
- Assegurar a observância na aplicação das normas contábeis.

O relatório anual deve ser disponibilizado ao público, e para demonstrar seu compromisso com elevados padrões de governança, é necessário que seja incluído no mesmo (relatório) uma declaração do cumprimento das normas ou códigos de governança, identificando também as normas e códigos que não tenham sido cumpridos explicando os motivos desse não cumprimento.

⇒ Uso das normas contábeis apropriadas – É necessário assegurar que as demonstrações financeiras contidas no relatório anual sejam preparadas de acordo com os *International Public Accounting Standards (IPSAS)* ou outros grupos de autoridade contábil reconhecido e a legislação aplicável.

A observância das normas contábeis constitui um pré-requisito para a responsabilidade financeira, pois o cumprimento das mesmas promove a confiabilidade, coerência e transparência das informações financeiras.

⇒ Medidas de desempenho – A intensa pressão sob a qual “vive” a administração pública, no sentido de aprimorar suas operações a fim de entregar produtos e serviços de forma otimizada combinada ao menor custo possível para o contribuinte, a conduz a adotar padrões pré-determinados para medição de desempenho.

Neste sentido as medidas de desempenho tornam-se úteis, uma vez que formaliza a vontade de realizar um processo de acompanhamento do progresso de desempenho das instituições, que também servirão para estabelecer metas e objetivos proporcionando as devidas justificativas das decisões organizacionais e da gestão.

Assim a medição de desempenho pode auxiliar na melhoria da qualidade dos produtos e serviços ofertados a sociedade como também na redução de custos das atividades governamentais.

Para que o desempenho seja progressivo, é também necessário realizar uma medição de desempenho em termos não monetários. Sem informações sobre os produtos e serviços que

serão entregues, o quanto custa para realizá-los e quais os resultados alcançados nestas transações torna-se impossível fazer uma boa repartição dos recursos públicos, sendo assim, os objetivos dos medidores de desempenho, incluem medidas que respondam as necessidades de responsabilização, melhoria na prestação de serviços e maximização da produtividade da entidade visando sempre a minimização dos custos.

Alguns indicadores, como medidas de desempenhos podem ser recomendados as entidades públicas e governamentais, tais como:

- Medir Processos – Acompanhamento das atividades exercidas pela entidade.
- Analisar Resultados – Comparação entre resultados alcançados e objetivos determinados.
- Indicadores sociais – Medição do impacto que os trabalhos realizados pela entidade refletem na sociedade.
- *Benchmarking* – Processo de comparação entre entidades do mesmo setor, dirigentes e departamentos internos, buscando aperfeiçoar e melhorar continuamente o desempenho.

⇒ Auditoria Externa – É necessário assegurar que seja estabelecida uma relação objetiva e profissional com os auditores externos. Pode-se criar uma comissão de auditoria, como um subcomitê da entidade, que será responsável por gerenciar o relacionamento com os auditores externos. Caberá a essa comissão:

- Considerar, quando pertinente, a nomeação do auditor externo, os honorários de auditoria, e quaisquer questões de exoneração ou demissão;
- Analisar em âmbito não financeiro, os objetivos de eventuais trabalhos de consultoria ou auditoria propostos pelos auditores externos, bem como a revisão da remuneração por esse trabalho;
- Discutir com os auditores externos, antes do início dos trabalhos, o grau de confiabilidade creditado a auditoria interna ou outras agências de revisão.
- Discutir com os auditores externos quaisquer questões significativas para revisão das demonstrações financeiras, pelos membros não executivos, revisores oficiais ou qualquer outro trabalho realizado ou supervisionado pela comissão de auditoria.
- Revisar de forma contínua o processo de comunicação estabelecida com a auditoria externa.

- Analisar os progressos em relação a aceitação das recomendações dos auditores externos.

### **2.2.3 Aplicações das Recomendações de Governança Corporativa na Administração Pública**

As recomendações de governança corporativa na administração pública acima expostas aplicam-se a entidades cujo governo assemelham-se aos órgãos de diretoria do setor privado.

Quando o poder concentra-se em um modelo de governo central cujo poder é exercido de maneira hierárquica, a aplicação das recomendações torna-se mais complexa, haja vista, que governos centrais normalmente são regidos por legislação e regulamentações específicas, o que por consequência, poderá reduzir a aplicabilidade das recomendações.

É importante destacar que as orientações podem ser aplicadas a todas as modalidades de governo, seja ele Federal, Estadual ou Municipal desde que sejam observadas as legislações pertinentes e considerados os princípios centrais da boa governança que são: transparência, responsabilidade e integridade.

Para podermos inferir a importância da governança corporativa no setor público é necessário entendermos como está estruturado o sistema político brasileiro.

Pois um dos propósitos da aderência às práticas de governança é a promoção da governabilidade, ou seja, a capacidade efetiva de que dispões o Governo para transformar suas políticas em realidade (BRESSER, 1997).

## **2.3 O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO**

O Brasil é uma República Federativa e Presidencialista que elege seus representantes por voto direto. República, porque o Chefe de Estado é eletivo e temporário; Federativa, pois os Estados são dotados de autonomia política; Presidencialista, porque ambas as funções de Chefe de Governo e Chefe de Estado são exercidas pelo presidente.

O sistema político brasileiro é estruturado por poderes independentes e harmônicos entre si. Em acordo com a teoria dos três poderes idealizada por Montesquieu em seu livro “O Espírito das Leis” (1748): “Para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder”.

É importante destacar que embora os Poderes de Estado tenham uma divisão quanto às suas responsabilidades, e todos tem a necessidade de praticar atos administrativos, conforme afirma Meirelles (2006, p.61)

...estes desempenham funções e praticam ato que, a rigor, seriam de outro Poder. O que há, portanto, não é separação de Poderes com divisão absoluta de funções, mas, sim, distribuição das três funções estatais precípua entre órgão independentes, mas harmônicos e coordenados no seu funcionamento, mesmo porque o poder estatal é uno e indivisível.

Tais Poderes foram instituídos visando de forma coordenada e conjunta, assegurar o alcance global de resultados reforçando assim na população a confiança e respeito nas decisões e ações tomadas pelos seus representantes legítimos, estabelecendo desta forma o que se pode chamar de boa governabilidade.

O poder do Estado Brasileiro divide-se entre órgão políticos distintos: O Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

### **2.3.1 O Poder Executivo**

Executar as leis e administrar o país é a função do conjunto de órgão públicos que constituem o Poder Executivo. No âmbito federal, essa função cabe ao Presidente e aos Ministros pelo mesmo nomeados. Quando a referência são os Estados da Federação, o responsável pela execução do poder cabe ao Governador, auxiliados pelos Secretários de Estado e nos Municípios, esta responsabilidade é designada ao Prefeito, com a ajuda dos Secretários Municipais.

### **2.3.2 O Poder Legislativo**

Cabe ao conjunto dos órgãos públicos que formam o Poder Legislativo criar as leis que devem ser seguidas pelo País. Na esfera federal, o responsável pela criação destas leis é o Congresso Nacional composto por Senado e Câmara dos Deputados. Na esfera estadual, a

tarefa cabe à Assembléia Legislativa, constituída por Deputados Estaduais. E no município, a função é cumprida pela Câmara dos Vereadores.

### **2.3.3 O Poder Judiciário**

O Poder Judiciário é responsável por aplicar a ação coativa da lei aos litigantes, com a instituição da Constituição Federal de 1988, o Poder Judiciário é representado pelos seguintes órgãos:

- Supremo Tribunal Federal (STF) – Responsável pelo cumprimento da Constituição Federal do Brasil, quando a mesma é violada cabe ao Supremo Tribunal, realizar o julgamento da causa, como também julgar algumas autoridades federais, como o Presidente da República.
- Supremo Tribunal de Justiça (STJ) – É designado a fazer com que as leis federais sejam respeitadas, tem a incumbência de julgar recursos de decisões judiciais que a contrariem, bem como ser responsável pelo julgamento de crimes comuns praticados por governadores e outras autoridades.
- Tribunais Regionais Federais ou Justiça Federal – Tem como função julgar causas que envolvam a União ou empresas públicas federais.
- Tribunal do Trabalho – Compete a este órgão julgar causas cujas origens se dêem nas relações de trabalho. Como o direito à greve, análise de penalidades administrativas impostas por órgãos do governo e litígio envolvendo o sindicato dos empregadores e empregados.
- Tribunais Eleitorais – É responsabilidade de a Justiça Eleitoral organizar, administrar e garantir a transparência das eleições no Brasil, bem como julgar as causas relativas à legislação eleitoral.
- Tribunais Militares – Têm como responsabilidade julgar os crimes militares previstos em lei.
- Tribunais dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios – A Justiça Estadual é de competência de cada Estado, que tem a responsabilidade de defini-la na Constituição Estadual.

### **2.3.4 Responsabilidades e Atribuições dos ocupantes eleitos a cargos públicos nas Esferas de Poder**

#### **Poder Executivo**

O Presidente da República representa a autoridade máxima do país, o chefe do poder executivo federal é eleito pelo voto direto, com mandato de quatro anos, renovável por mais quatro anos através do processo democrático de reeleição.

As principais funções do chefe de estado maior são:

- Nomear ministros, para que administrem setores específicos do País, de acordo com suas pastas;
- Nomear o presidente do Banco Central;
- Nomear o ministro do Supremo Tribunal Federal e dos outros Tribunais Superiores;
- Executar o orçamento nacional;
- Manter relações com outros países;
- Exercer comando sobre as forças armadas;
- Propor e aprovar as leis votadas pelo congresso;

O Chefe do Executivo na esfera estadual é designado Governador do Estado sendo também escolhido pelo voto direto, com mandato de quatro anos e possibilidade de reeleição no Estado em que foi eleito.

As principais funções atribuídas aos Governadores são:

- Comandar a segurança pública, a polícia civil e a militar;
- Nomear os secretários do estado, auxiliares na administração estadual;
- Representar o Estado junto a autoridades federais;
- Executar o orçamento estadual;
- Propor e aprovar as leis votadas pelos deputados, na Assembléia Legislativa;

E em âmbito municipal o Poder Executivo é comandado pelo Prefeito, pessoa eleita pelo voto direto através do processo eleitoral idêntico ao dos outros Chefes do Executivo, seu mandato é de quatro anos com a possibilidade de reeleição.

As funções cabíveis ao Chefe do Executivo Municipal são:

- Nomear os secretários municipais, que o ajudam na administração da cidade;
- Executar as leis aprovadas na Câmara dos Vereadores;
- Preservar e melhorar a infra-estrutura da cidade;
- Propor leis á Câmara dos Vereadores.

### **Poder Legislativo**

Com a função de estabelecer o ordenamento jurídico (conjunto de leis) que rege a atividade individual e social, inclusive do próprio Estado, o Poder Legislativo é formado pelo Congresso Nacional, no âmbito federal, pelas Assembléias Legislativas, nos Estados, e pelas Câmaras Municipais, ou de Vereadores, em cada município. Seus componentes são eleitos pelo voto direto.

O Congresso Nacional é composto pela Câmara dos Deputados, com 513 integrantes com mandatos de quatro anos, e pelo Senado, com 81 senadores eleitos para mandatos de oito anos. O presidente do Senado é também presidente do Congresso Nacional. Cada Estado é representado por três senadores e o número de Deputados Federais é proporcional à população.

Aos senadores são atribuídas as seguintes funções:

- Fiscalizar o Presidente, o Vice-Presidente e os Ministros de Estado;
- Aprovar as dívidas dos estados;
- Homologar a diretoria do Banco Central;
- Elaborar, em conjunto com o Presidente, o orçamento nacional;
- Tomar decisões quanto a acordos internacionais firmados pelo governo;
- Revisar projetos vindos da Câmara dos Deputados;

- Preparar o regimento do Senado.

E aos deputados federais cabe a função de:

- Fiscalizar o Presidente, o Vice-Presidente e os Ministros de Estado;
- Elaborar o orçamento nacional, em conjunto com o presidente;
- Propor leis de interesse nacional debatê-las e aprová-las;
- Formar comissões parlamentares de inquérito, mais conhecidas como CPIs.
- Preparar o regimento da Câmara dos Deputados.

Na esfera estadual têm-se os Deputados Estaduais que formam a Assembléia Legislativa, sendo também eleitos pelo voto direto com possibilidades de reeleição. O número de integrantes da Assembléia Legislativa será relacionado ao número de habitantes do Estado.

Suas funções são similares à dos Deputados Federais, sendo as principais:

- Fiscalizar o Governador, o Vice-Governador e os Secretários do Estado;
- Propor leis de interesse estadual, debatê-las e aprová-las;
- Elaborar o orçamento estadual, em conjunto com o Governador;
- Formar comissões parlamentares de inquérito, mais conhecidas como CPIs.

Em âmbito municipal os parlamentares integrantes da Câmara Municipal, são os Vereadores, com número definido conforme quantidade de eleitores da cidade, com mandato de quatro anos e possibilidade de ser reeleito diversas vezes conforme a vontade dos eleitores.

As funções dos vereadores são:

- Fiscalizar o Prefeito, o Vice-Prefeito e os Secretários Municipais;
- Propor leis de interesse municipal, debatê-las e aprová-las;
- Votar projetos de lei enviados pelo Prefeito;
- Organizar os serviços da Câmara Municipal.

### **Poder Judiciário**

O poder judiciário tem a função de fiscalizar o cumprimento das leis. Seu órgão máximo é o Supremo Tribunal Federal (STF), formado por 11 juízes de passado considerado

intocável e comprovado saber jurídico. São escolhidos pelo Presidente com aprovação do Senado. Abaixo do Supremo estão os Tribunais Estaduais. Não há instância municipal no Poder Judiciário.

### **2.3.5 Atuação da Administração Pública Municipal no Brasil**

A gestão político-administrativa no Brasil tem suas raízes fundamentadas nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, fixadas através de leis que disciplinam e regulamentam a atuação dos Poderes Públicos na direção e gestão das entidades promovendo transparência e compromisso com a sociedade.

Como comenta Silva (2005): Muito se cobra dos governos para introduzir modernas técnicas de administração e atuação empreendedora. Contudo, as práticas de sucesso defendidas pela Governança Corporativa foram igualmente estabelecidas, e há muito tempo, para atuação dos governos brasileiros, junto aos seus acionistas - os cidadãos brasileiros

Ainda conforme Silva (2005): A primeira Constituição Brasileira, editada em 1824, já estabelecia princípios de prestação de contas e de equidade, reproduzidos também na Constituição de 1891, a primeira republicana. As Constituições de 1934 e 1946 introduziram a possibilidade de intervenção Federal nos Estados no caso de ausência de prestações de contas.

Em 1964 foi editada a Lei 4.320 que institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Na atual Constituição Brasileira editada em 1988, conforme disposto no artigo 70 parágrafo único, encontramos a defesa do princípio de prestação de contas quando este define: “Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

A integridade e integração que resultam na equidade defendida como princípio da boa governança encontram-se explanadas no 3º artigo, parágrafo I da Constituição de 1988 quando versa que os objetivos fundamentais da Republica Federativa do Brasil entre outros, são o de “construir uma sociedade livre, justa e solidária”.

A Lei Complementar nº 101 ou Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, editada em maio de 2000, trouxe como manifesto claro a intenção de elucidar a responsabilidade na gestão fiscal pressupondo ações planejadas, transparentes, controladas e devidamente prestadas a sociedade, prevenindo assim riscos e proporcionando eventuais correções em desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Os princípios que regem a Lei de Responsabilidade Fiscal são:

- Planejamento;
- Transparência;
- Controle;
- Responsabilização.

### **2.3.5.1 Planejamento**

Na administração pública conforme fixa a LRF, o planejamento se dá primeiramente através da elaboração do Plano Plurianual (PPA) responsável por estabelecer diretrizes, objetivos e metas da administração pública, por um prazo de quatro anos. O objetivo do PPA consiste em decidir quais serão os investimentos mais importantes dentro de uma perspectiva de desenvolvimento.

Com base no Plano Plurianual o executivo elaborará a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente. A LDO disporá também sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, servindo também como orientadora na elaboração da Lei Orçamentária Anual.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) tem como base concretizar os objetivos e metas propostas no PPA, segundo as diretrizes estabelecidas pela LDO.

A LOA compreende três tipos distintos de orçamentos: Orçamento Fiscal que compreende os poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. Orçamento da Seguridade Social que compreende todos os órgãos e entidades a quem compete executar ação nas áreas de saúde, previdência e assistência social; E o Orçamento de Investimento das

Empresas Estatais que abrange as empresas públicas e sociedades de economia mista em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

A Lei Orçamentária Anual estabelece as despesas e as receitas que serão realizadas no próximo ano, de forma a evidenciar a política econômico-financeira da União, Estados ou Municípios.

#### **2.3.5.2 Transparência**

A transparência na gestão pública resulta da aplicação eficiente e eficaz dos recursos em prol da sociedade. A Lei de Responsabilidade Fiscal concretiza diretamente a transparência administrativa quando estabelece que é dever do poder público executivo promover ampla divulgação inclusive em meios eletrônicos de acesso ao público dos seguintes instrumentos de gestão fiscal: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

O princípio da transparência é evidenciado pela LRF quando incentiva a participação popular como agente de fiscalização da aplicação dos recursos públicos conforme Parágrafo Único do Artigo 48 que relata: “A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”.

Sendo que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo deverão estar disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

#### **2.3.5.3 Controle**

O controle a ser exercido interna e externamente na gestão pública visando fiscalizar as atividades contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais no que diz

respeito à legalidade, legitimidade, economicidade e aplicação de recursos deverá ser exercida pelas Casas Legislativas auxiliadas pelo Tribunal de Contas e pelo cidadão comum (artigo 31 e 70 da CF e artigos 56 a 59 da LRF).

A importância do controle reside no ato de verificar se as metas previstas estão sendo cumpridas, por meio de mecanismos definidos de controle é possível fiscalizar o cumprimento das normas estabelecidas pela LRF como a execução orçamentária e o cumprimento das metas, a geração de despesas, as definições e limites para despesas com pessoal, a observância e cumprimento dos limites para operações de crédito, assim como das disponibilidades de caixa e preservação do patrimônio público.

Neste contexto é significativo ressaltar o artigo 67 da LRF que define:

O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade.

A citação desse artigo repousa na finalidade de elucidar as ações previstas dentro da legalidade que buscam promover uma eficiente gestão na governabilidade da administração pública.

#### **2.3.5.4 Responsabilização**

A responsabilização vem ao encontro das expectativas dos contribuintes, quando tomam conhecimento de que as autoridades e demais responsáveis pela administração pública são sujeitos às sanções do Código Penal, da Lei de Crimes fiscais (Lei nº 10.028/00) e do Decreto-lei 201/67, caso cometam infrações desrespeitando as normas estabelecidas na LRF.

Será considerado crime de responsabilidade contra a lei orçamentária a atitude do administrador em deixar de propor a Lei de Diretrizes Orçamentárias ou elaborá-la sem atender aos requisitos legais como também deixar de expedir ato determinando o corte automático de despesa nos casos e nas condições estabelecidas em lei.

Na medida em que os administradores dos recursos públicos passem a respeitar a Lei de Responsabilidade Fiscal, agindo com responsabilidade, o contribuinte será o maior beneficiado, pois tal ação fomentará o aumento nos investimentos, ampliará os incentivos nos

programas que atendam às necessidades da sociedade e implicará na redução gradativa dos aumentos dos impostos.

### **3. METODOLOGIA DA PESQUISA**

Neste capítulo apresenta-se o método utilizado e o caminho percorrido para concretização do objetivo proposto fundamentado na análise e evidenciação da administração pública de São Caetano do Sul e na adoção ou uso de práticas de governança corporativa recomendadas pelo Estudo 13 do PSC/IFAC.

Em acordo com Cervo e Bervian (2002, p.23): “Em seu sentido mais geral, método é a ordem que se deve impor aos diferentes processos necessários para atingir um certo fim ou um resultado desejado”.

Com relação à epistemologia o trabalho caracteriza-se em uma pesquisa de campo que conforme Oliveira (2003, p.65) “é uma forma de coleta que permite a obtenção de dados sobre um fenômeno de interesse, da maneira como este ocorre na realidade estudada”. Sendo do tipo exploratória que como cita Gil (1996, p.45) “...têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema...Na maioria dos casos, essas pesquisas envolvem: a) levantamento bibliográfico; b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e c) análise de exemplos que “estimulem a compreensão”. Sendo adotado como procedimento técnico o estudo de caso que como define Young (1960), citado por Gil (1996, p.59) como sendo: “...um conjunto de dados que descrevem uma fase ou a totalidade do processo social de uma unidade, em suas várias relações internas e nas suas fixações culturais, quer seja essa unidade uma pessoa, família, um profissional, uma instituição social, uma comunidade ou uma nação”.

#### **3.1 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA**

Tomando como objeto de estudo o Município de São Caetano do Sul, delimita-se o presente a este ente da Federação que não possui soberania entretanto possui autonomia nos termos da Constituição, sendo regido por Lei Orgânica e representado pelo Chefe do Executivo na figura do Prefeito. (Senado Federal: Glossário).

A administração pública municipal tem como finalidade zelar pelos interesses da população local dentro dos limites territoriais do município.

A figura 3 mostra a localização do Município pesquisado, assim como alguns dados pertinentes ao seu perfil sócio-econômico e demográfico:



**Figura 3 – Mapa geográfico, sócio-econômico de São Caetano do Sul ano 2005.**  
**Fonte: Site Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul.**

### 3.2 O MUNICÍPIO DE SÃO CAETANO DO SUL

Colocadas as devidas funções e responsabilidades dos integrantes da administração pública municipal em acordo com o Sistema Político Brasileiro, é importante conhecer a

respeito do município de São Caetano do Sul, para fundamentar a importância do Município como proposta de estudo para o desenvolvimento deste trabalho.

### 3.2.1 História

De acordo com a Fundação Pró-Mémoria de São Caetano do Sul, o Município vem escrevendo história desde a época em que João Ramalho, explorador português, fundou a Vila de Santo André, em 1553. Neste período, os bandeirantes exploravam o território brasileiro em busca de riquezas naturais. Foi assim que, no ano de 1671, Fernão Dias Paes Leme, conhecido como “O Caçador de Esmeraldas”, arrematou em leilão um sítio e o doou aos padres beneditinos.

Assim foi formada a Fazenda São Caetano, que além de plantações, mantinha uma olaria para fazer tijolos.

Entre 1717 e 1720, os monges erigiram uma capela, dedicada a São Caetano, onde hoje se encontra a matriz velha da cidade. Foi a partir daí que o nome São Caetano começou a identificar o lugar.

Os padres beneditinos foram proprietários da Fazenda de São Caetano durante mais de 240 anos. Na segunda metade do século XIX, o Governo Imperial desapropriou as terras, para nelas fundar um Núcleo Colonial de Imigração, que tanta importância teria no futuro da cidade e de toda a região.

Dois fatos são considerados pontos chaves para impulsionar o desenvolvimento da região: a construção da estrada de ferro São Paulo *Railway Company* e a imigração européia.

Com o objetivo de minimizar os efeitos da evasão de mão-de-obra agrícola, a imigração européia tornou-se realidade e em 29 de junho de 1877 algumas famílias de imigrantes embarcava no vapor Europa, no porto de Gênova, com destino ao Brasil.

O primeiro grupo de imigrantes europeu, particularmente formado por italianos que integravam 28 famílias, chegava ao Núcleo Colonial em 28 de julho de 1877, data oficial da fundação.

A presença dos colonos e a proposta do governo de fornecer-lhes alimentação por dois anos em troca do que produzissem, abriram novas perspectivas para o núcleo.

O interesse dos trabalhadores foi logo despertado pela várzea compreendida entre os rios Tamandateí e Meninos, local rico em excelente argila. Imediatamente começaram a aparecer os primeiros estabelecimentos que se dedicaram à fabricação de telhas, tijolos e louças, seguindo a tradição dos antigos monges beneditinos. Data que no ano de 1793 se instalou a primeira indústria de telhas e tijolos, em grande escala.

Em 1889, efetuou-se o recenseamento local, tendo-se verificado a existência de 322 pessoas, distribuídas em 92 lotes de terra, além de muitos outros imigrantes que aguardavam no barracão da sede da fazenda onde estavam estabelecidos há dois anos - a distribuição de novos lotes a serem cultivados. Isso indica a enorme atividade existente em São Caetano, que progredia com rapidez e, em 1896, já se tornava um dos grandes centros produtores da Província de São Paulo.

A história político-administrativa de São Caetano acompanhou, em parte, seu desenvolvimento econômico. Em 1901, o território que até então pertencia ao município de São Paulo foi anexado ao recém-criado município de São Bernardo do Campo.

Em 1905, São Caetano era elevado a Distrito Fiscal. A fixação das primeiras indústrias coincidiu com a ascensão a Distrito de Paz, em 1916. Em 1924, o arcebispo de São Paulo Dom Duarte Leopoldo e Silva, dava ao núcleo a sua primeira paróquia e seu primeiro vigário. A vila transformava-se em cidade.

A Indústria Pamplona foi a primeira fábrica instalada, vindo a seguir a fábrica de Formicida Paulista, de Serafim Constantino. A primeira sociedade de caráter social e filantrópico foi a Sociedade Beneficente Príncipe Di Napoli, em 1891; a segunda, a União Operária Internacional de São Caetano.

A primeira manifestação pela autonomia deu-se em 1928, liderada pelo engenheiro Armando de Arruda Pereira. O São Caetano Jornal foi criado para divulgar a idéia emancipacionista, entretanto o movimento fora mal sucedido, e em 15 de janeiro de 1929 o Coronel Saladino Cardoso Franco era reeleito pela sexta vez Prefeito do município de São Bernardo, e São Caetano continuaria a ser um de seus Distritos.

Na década de 40, o sonho da emancipação voltou a empolgar os sulsancaetanenses, dando origem à segunda tentativa de obter a autonomia. O Jornal de São Caetano e a Sociedade Amigos de São Caetano lideraram o movimento em 1947. A Assembléia Legislativa do Estado recebeu abaixo-assinado com 5.197 assinaturas solicitando a realização de um plebiscito; A reivindicação foi atendida e a consulta popular foi realizada em 24 de

outubro de 1948. Foram apurados 8.463 votos a favor da autonomia de São Caetano, e 1.029 votos contrários.

Em 24 de dezembro daquele ano, o Governador do Estado de São Paulo, Adhemar de Barros, ratificou a decisão dos sulsancaetanenses, homologando a criação do Município de São Caetano do Sul, efetivada a 1º de janeiro de 1949.

A primeira eleição para os cargos públicos, no mês de março seguinte, escolheu Ângelo Raphael Pellegrino primeiro Prefeito e constituiu a primeira Câmara de Vereadores, ocorrendo a posse dos Poderes Executivo e Legislativo no dia 3 de abril de 1949. Em 30 de dezembro de 1953, foi criada a Comarca, instalada no dia 3 de abril de 1955.

A partir de então a cidade começou a ter um crescimento surpreendente. Toda a infra-estrutura urbana começava a ser feita com a ação política dos administradores públicos em parceria com a Câmara de Vereadores. Iniciava-se, de fato, o vertiginoso crescimento do Município recém-emancipado.

Atualmente São Caetano do Sul possui estrutura admirável, o município que faz parte da região do Grande ABC, está inserido na região metropolitana de São Paulo, apresenta o seguinte quadro estatístico:

#### **Panorama da situação econômica e social do município de São Caetano do Sul**

Contagem da População em 2007	144.857
Número de Eleitores em 2004	113.550
Área da Unidade Territorial (Km <sup>2</sup> )	15,36
PIB 2006	
Valor Adicionado na Indústria	3.303.749 mil reais
Valor Adicionado no Serviço	3.272.096 mil reais
Impostos sobre produtos líquidos de subsídios	2.799.943 mil reais
PIB a Preço de mercado corrente	9.375.788 mil reais
PIB per capita	70.367 reais
Estrutura Empresarial 2006	
Agricultura, pecuária, silvicultura e exploração florestal.	20 unidades locais
Indústrias de transformação.	1.078 unidades locais
Produção e distribuição de eletricidade, gás e água.	5 unidades locais
Construção.	209 unidades locais
Comércio, reparação de veículos automotores, objetos pessoais e domésticos.	4.623 unidades locais
Alojamento e alimentação	1.035 unidades locais
Transporte, armazenagem e comunicações .	437 unidades locais
Intermediação financeira, seguros, previdência complementar e serviços relacionados.	278 unidades locais
Atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas.	3.818 unidades locais
Administração pública, defesa e seguridade social.	4 unidades locais
Educação.	172 unidades locais
Saúde e serviços sociais	404 unidades locais
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais.	724 unidades locais
Frota 2007 – Veículos motorizados licenciados	95.380 unidades

**Quadro 3 - Banco de Dados – Cidades@ - adaptado**

**Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**

Quando é mencionado um município cuja área territorial é de apenas 15 km<sup>2</sup>, com uma renda *per capita* de R\$ 70.367,00 que abriga em seu território duas grandes potências da economia brasileira: a *General Motors* e a Petrobrás nota-se que o Município apresenta características singulares que o distingue dos demais, chamando a atenção para evidenciá-lo em um estudo de caso.

Neste sentido damos prosseguimento ao trabalho perfazendo uma análise sobre a administração pública do município de São Caetano do Sul e das práticas de governança empregadas em sua gestão.

### **3.2.2 Aspectos da Governança na Administração Pública Municipal de São Caetano do Sul**

#### **3.2.2.1 Lei Orgânica Municipal de São Caetano do Sul**

Conforme preceitua a CF art. 29 “O Município reger-se-á por lei orgânica (...)”. Faz-se então necessário um breve comentário a respeito das disposições constantes na Lei Orgânica do Município de São Caetano do Sul, para podermos elaborar um quadro referencial sobre as recomendações de governança aplicada à administração pública recomendada pelo estudo 13 do PSC/IFCA, a Lei das Responsabilidades Fiscais editadas no Brasil e a Lei Orgânica do Município objeto do presente Estudo.

#### **3.2.2.2 Promulgação**

A Lei Orgânica do município de São Caetano do Sul foi promulgada no dia 04 de abril de 1990, com a finalidade de assegurar a todo habitante do município o direito à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados, à habitação, ao transporte, ao meio ambiente equilibrado e ao saneamento básico.

Seu objeto principal conforme descrito no artigo 3º é legislar sobre assuntos de interesse local, tendo como objetivo o bem-estar de sua população e o pleno desenvolvimento de suas funções sociais.

Nesta lei estão fixadas as competências do Município, sua organização (Poder Legislativo, Executivo e Judiciário), Servidores Públicos (Responsabilidades e Remuneração) formas de tributação, finanças e orçamentos, bem como as fiscalizações contábeis, financeiras, econômicas, operacionais e patrimoniais referenciando e incentivando a participação popular neste processo da administração municipal.

### **3.2.2.3 Competências do Município**

É da competência do município a elaboração do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias, dos Orçamentos Anuais, do Plano Diretor, bem como instituir e arrecadar tributos a fim de organizar e prestar os serviços públicos para o bem comum da sociedade, prestando as devidas contas conforme fixados em lei.

### **3.2.2.4 Organização Municipal**

A organização do município de São Caetano do Sul, conforme Constituição Federal divide-se nos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário

O Poder Legislativo é exercido pela Câmara Municipal composta de Vereadores, eleitos pelo voto direto e secreto, por sistema proporcional, dentre cidadãos maiores de dezoito anos, (direito facultado aos maiores de dezesseis anos) no exercício dos direitos políticos.

Cabe à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, legislar sobre assuntos de interesse local, votar o Orçamento Anual e Plurianual de investimentos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Plano Diretor bem como autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais.

É também de sua incumbência criar Comissões Parlamentares de Inquérito sobre fato determinado que se inclua na competência municipal, e por prazo certo, sempre que o requerer pelo menos um terço de seus membros.

As Comissões Parlamentares de Inquérito, no interesse da investigação, poderão proceder a vistorias e levantamentos nas repartições públicas municipais e entidades da

administração indireta ou fundacional, requisitando de seus responsáveis à exibição de documentos e a prestação de esclarecimentos necessários; Cabendo-lhe também o direito de requerer a convocação do secretário municipal como tomar o depoimento de quaisquer autoridades municipais.

Poderá ainda a Comissão, proceder a verificações contábeis em livros, papéis e documentos dos órgãos da administração direta e indireta do Município, inclusive fundacional.

É parte das atribuições conferidas à Câmara Municipal, anualmente, tomar e julgar as contas prestadas pela Mesa da mesma (Câmara Municipal) e pelo Prefeito a fim de apreciar o relatório sobre a execução dos Planos de Governo como fiscalizar e controlar os atos do Executivo, inclusive os da Administração Indireta, podendo autorizar referendo e convocar plebiscito.

A remuneração para o mandato de Vereador será mediante forma fixada pela Câmara Municipal, em cada legislatura, para a subsequente estabelecida como limite máximo o valor percebido como remuneração em espécie, pelo Prefeito.

O Poder Executivo é exercido pelo Prefeito, cuja competência repousa na representação do Município em suas relações jurídicas, políticas e administrativas, exercendo, com o auxílio dos Secretários ou Diretores Municipais, a direção superior da administração pública, através da sanção, promulgação e publicação das leis, bem como pela expedição de decretos para sua fiel execução.

Deve o prefeito, enviar a Câmara Municipal à prestação de contas da administração do Município, os projetos de lei relativos ao Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias, Orçamento Anual, dívida pública, operações de crédito e o projeto do Plano Diretor.

É seu dever também encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado, até trinta e um de março de cada ano, a sua prestação de contas e a da Mesa da Câmara, bem como o Balanço do Exercício findo.

A remuneração estabelecida para o Prefeito em conformidade com a Lei Complementar Federal nº 101 (LRF), é fixada pela Câmara Municipal, mediante Decreto Legislativo, no final de uma legislatura para a subsequente sendo baseada no teto para aquela atribuída aos servidores do município, estando sujeita ao imposto de renda e proventos de qualquer natureza.

O Poder Legislativo é representado pela Procuradoria Geral do Município, sendo esta uma instituição de natureza permanente, essencial à Administração Pública Municipal, responsável pela advocacia do Município, da administração direta e das autarquias, bem como pela assessoria e consultoria jurídica do Executivo, sendo orientada pelos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público.

### **3.2.2.5 Servidores Municipais**

O município em consonância com a Constituição Federal e Lei das Responsabilidades Fiscais, instituirá conselho de política de administração e remuneração de pessoal integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

Conforme artigo 110 inciso 3º “A despesa com o pessoal ativo e inativo do Município não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”.

Ainda de acordo com inciso 4º “A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades de Administração Direta ou Indireta só poderão ser feitas se houver prévias dotações orçamentárias, suficientes para atender às projeções de despesas de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes.”

A remuneração conforme artigo 114 inciso 1º diz: “A lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observado, como limite máximo, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito”.

No inciso 3º tem-se que a lei assegurará, aos servidores da administração direta, autarquias e fundações públicas, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou semelhantes, ou entre servidores do Executivo e Legislativo, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou local de trabalho.

É importante destacar conforme preceitua o inciso 7º que o vencimento nunca será inferior ao salário mínimo, para os que percebam de forma variável; E que o vencimento não poderá ser diferente, no exercício de funções e no critério de admissão, por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil, sendo também vedada à concessão de gratificações adicionais ou quaisquer vantagens pecuniárias fixadas por decreto ou por qualquer ato administrativo.

Por fim destaca-se o artigo 131 referente a atos de improbidade administrativa, que caso ocorram importarão na suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

### **3.2.2.6 Tributação, Finanças e Orçamentos**

#### **3.2.2.6.1 Sistema Tributário Municipal**

Descreve o Artigo 132 que a receita pública será constituída por tributos, preços e outros ingressos.

Compete ao Município instituir imposto sobre propriedade predial e territorial urbana; transmissão "inter-vivos", vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel, serviços de qualquer natureza não compreendidos na competência estadual, definidos em lei complementar.

Sendo obrigação de o Município divulgar, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar, e a expressão numérica dos critérios de rateio.

#### **3.2.2.6.2 Finanças**

Conforme artigo 142 da Lei Orgânica “As despesas de pessoal ativo e inativo ficarão sujeitas aos limites estabelecidos em lei complementar a que se refere o artigo 169 da Constituição Federal.”

A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações, só poderão ser feitas se houver prévias dotações orçamentárias, suficientes para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes ou se houver autorização específica na

lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

E para as disponibilidades de caixa do Município, estas serão depositadas em instituições financeiras oficiais, ressalvadas os casos previstos em lei.

### **3.2.2.6.3 Orçamentos**

As leis de iniciativa do Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal, o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias, os Orçamentos Anuais.

No Plano Plurianual deverão ser estabelecidas as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras dela decorrentes, assim como as relativas aos programas de duração continuada.

As Diretrizes Orçamentárias compreenderão as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientará, outrossim, a elaboração da Lei Orçamentária Anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária.

Por sua vez a Lei Orçamentária anual compreenderá o orçamento fiscal referente aos fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações, instituídas ou mantidas pelo Município, o orçamento de seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e as fundações instituídos ou mantidos pelo Município.

O projeto de Lei Orçamentária será acompanhado de demonstrativo dos efeitos decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Portanto serão vedados o início de programas, projetos e atividades não incluídas na Lei Orçamentária Anual, a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as de fim preciso, aprovadas pela Câmara Municipal, por maioria absoluta, a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvada a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do

ensino, como determinado pelo artigo 212 da Constituição Federal, assim também a prestação de garantia às operações de crédito por antecipação de receita, a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes, a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa, a concessão ou utilização de créditos ilimitados, a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos pelo orçamento fiscal e pela seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos.

### **3.2.2.7 Fiscalização Contábil, Financeira, Orçamentária, Operacional e Patrimonial**

Em acordo com o capítulo IV, artigo 149 a Lei Orgânica preceitua que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e de todas as entidades da Administração Direta e Indireta, quanto à legalidade, economicidade, motivação, moralidade, publicidade e interesses públicos, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Executivo, na forma da respectiva Lei Orgânica, em conformidade com o disposto no artigo 31 da Constituição Federal.

Sendo o controle externo exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, que disciplinará a prestação de contas de qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos; ou pelos quais o Município responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

A fim de garantir transparência na gestão administrativa e para efeito de exame e apreciação a Lei instituí no inciso 3º do referido artigo, que as contas do Município ficarão anualmente, durante o prazo de 60 dias, à disposição de qualquer contribuinte, que poderá questionar-lhes a legitimidade.

### **3.2.2.8 A Fiscalização e a Participação Popular na Administração Municipal**

A Lei Orgânica do Município de São Caetano do Sul enfatiza a importância da fiscalização e participação popular quando trata o tema em capítulo específico.

É enfática quando afirma no Artigo 244 que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou de forma direta”.

Assegura que a soberania popular se manifesta quando a todos são asseguradas condições dignas de existência e será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, pelo plebiscito, pelo referendo, pelo veto, pela iniciativa popular no processo legislativo, pela participação popular nas decisões do Município e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições e pela ação fiscalizadora sobre a administração pública.

No Artigo 247 afirma que “Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público (ou de entidade de que o Município participe), à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má fé, isento de custas judiciais e de ônus da sucumbência”, assegurando assim que a iniciativa popular em propor projetos de lei de interesse específico do Município, da Cidade ou de Bairros, por meio de manifestações será garantida quando atingir pelo menos, cinco por cento do eleitorado.

E caso as iniciativas populares de projetos de lei não atingirem o índice mínimo previsto na Constituição Federal, devem ser encaminhadas para as Comissões da Câmara de Vereadores e igualmente distribuídas a todos os Vereadores, para o seu conhecimento.

Culmina no compromisso do Município em prestar apoio indispensável no que estiver ao seu alcance às comunidades locais, associações de amigos de bairros, sindicatos, clubes de serviços e outras entidades, no sentido de facilitar o cumprimento de seus objetivos, recebendo e processando as sugestões que visem aprimorar a Administração Municipal.

### **3.3 POPULAÇÃO E AMOSTRA**

A pesquisa configurou-se como um estudo de caso, que teve por objeto o município de São Caetano do Sul. Nesse município, num primeiro momento, estudaram-se as práticas de governança na administração pública, entrevistando-se políticos locais; Numa abordagem complementar elaborou-se um questionário cuja intenção foi conhecer as percepções da população sobre aspectos de transparência e prestação de contas, tendo em vista as respostas obtidas na primeira parte da pesquisa. Assim, a amostragem da população foi dividida em dois grupos:

No primeiro grupo focamos os representantes do poder público Executivo e Legislativo do Município, haja vista, que o poder Judiciário é subordinado ao Tribunal de Contas do Estado, não contando o Município com tal poder próprio, e no segundo grupo fizemos uma amostragem estatística da população que no total compõe 144.857 (cento e quarenta e quatro mil oitocentos e cinqüenta e sete) pessoas, das quais 113.550 (cento e treze mil quinhentos e cinqüenta), conforme IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística são eleitores dos representantes dos Poderes Públicos vigentes.

A amostra conforme Richardson (1999, p.158) “É definida por qualquer subconjunto do conjunto universal ou da população”, concluiu-se assim, que a amostra do primeiro grupo se deu de maneira intencional, definida para o presente estudo no próprio Chefe do Executivo Municipal, o Prefeito, e através da co-relação entre representantes do Poder Legislativo que perfazem o total de doze Vereadores em São Caetano do Sul, sendo onze Vereadores considerados da base aliada do Prefeito e somente um Vereador representa a oposição na cidade, optou-se, então, por considerar a amostra do Legislativo em dois vereadores, considerando exatamente este fator: base aliada e oposição.

Para o segundo grupo foi realizado um planejamento de amostragem baseado nas seguintes premissas: A pesquisa a ser realizada junto à população sulsancaetanense limita-se aos eleitores que perfazem o total de 113.550 (cento e treze mil, quinhentos e cinqüenta) pessoas, acreditando que a percepção das pessoas pode distinguir-se em função do bairro onde residem, optou-se por definir que seria pesquisa um número de pessoas em condições igualitárias na mesma proporção em cada bairro do Município. O método de coleta dos dados foi realizado mediante entrevista pessoal, para o qual se empregou o questionário anteriormente comentado.

### **3.3.1 Planejamento da Amostragem do Segundo Questionário**

A escolha da presente fórmula pautou-se na premissa apresentada por Oliveira (2003, p.90) de que a fórmula em questão é bastante empregada em pesquisa de mercado, sendo definida para estimar a proporção de elementos com determinada característica em um universo.

Portanto optou-se pelo uso desta fórmula em razão de sua independência de parâmetros populacionais desconhecidos para as variáveis aqui estudadas. A fórmula utilizada foi:

$$n = \left[ \frac{z}{e} \right]^2 p (1-p)$$

onde:

n = tamanho da amostra

p = proporção de elementos favoráveis ao evento

z = desvio padrão

e = margem de erro de p.

**Tamanho da amostragem:** Nesta pesquisa determinamos um nível de confiança de 95% e margem de erro de 6,7%. Como desconhecemos neste primeiro momento a proporção de  $p$  optamos assim como cita Oliveira (2003, p.92): “optar pelo conservadorismo, escolhendo a proporção máxima, no caso,  $p = 0,5$ ”. Desta forma temos:

n= tamanho da amostra

z = 1,64, representando as quantidades de desvios padrões que garantem 95% de confiabilidade nas respostas coletadas.

e = 6,7 %

P = 0,5

O parâmetro P representa o percentual de respostas positivas esperadas, onde se aceitou uma possibilidade de erro de 6,7%

Admitindo-se uma população infinita temos:

$$n = (1,64 / 0,067)^2 \times 0,5 (1 - 0,5) = 149,78 = 150 \text{ pessoas}$$

Assim calculamos o tamanho da amostra para uma população infinita. No entanto, a população estudada perfaz o total de 113.550 (cento e treze mil, quinhentos e cinquenta) eleitores logo considerando este fato temos:

$$n = n_0 \times \text{população} / (n_0 + (113.550 - 1))$$

$$n = (149,78 \times (113.550)) / (149,78 + (113.550 - 1)) \approx 150$$

Desta forma definimos em 150 municípios a amostra para validação de nosso estudo no município de São Caetano do Sul. Concluímos ser 150 o número adequado para nosso estudo, utilizando as fórmulas acima referenciadas

### **3.4 TÉCNICA DE COLETA DE DADOS**

A técnica de coleta de dados da pesquisa foi realizada através da aplicação de dois questionários (Apêndice A e B), o primeiro sugerido no próprio estudo 13 do PSC/IFAC, adaptado às condições e realidades políticas, econômicas, sociais e culturais do Brasil, foi aplicado aos representantes dos dois Poderes – Executivo e Legislativo, conforme descrito anteriormente.

De acordo com Oliveira (2003, p.62 ):

Entenda-se por técnica o conjunto de preceitos ou processos utilizados por uma ciência ou arte. No caso de pesquisa de campo é necessário analisar e interpretar os dados obtidos, mediante técnicas estatísticas para a devida elaboração do relatório de sustentação do trabalho científico.

A fim de atender tal preceito, o questionário dirigido aos representantes dos Poderes Públicos local abrange a três classificações de perguntas, ou seja, são constituídos de perguntas abertas, visando aprofundar as opiniões dos entrevistados em relação ao assunto em questão; perguntas fechadas e dicotômicas, onde é admitida somente uma alternativa, normalmente aquela com a qual o entrevistado mais se adequou, e também perguntas de múltipla escolha, sendo perguntas fechadas que apresentam uma série de possíveis respostas, abrangendo várias facetas do mesmo assunto. (Richardson, 1999, p.191-193, Marconi e Lakatos, 1996, p. 91-92).

A forma da aplicação do referido questionário ocorreu de forma individual, primeiramente para conhecimento do conteúdo encaminhamos aos respondentes, via e-mail, o questionário a ser abordado. Em um segundo momento realizou-se uma entrevista dirigida que para Richardson (1999, p.210) “desenvolve-se a partir de perguntas precisas, pré-formuladas e com uma ordem preestabelecida”.

O questionário compôs um total de quarenta e uma questões, dispostas e organizadas por grupos que atendem aos princípios básicos de governança corporativa, perfazendo o total

de recomendações elaboradas pelo PSC/IFAC abordados neste estudo, o envio e análise do questionário obedeceram a seguinte ordem:

1º Entrevistado – Dr. José Auricchio Júnior – Prefeito

2º Edgar Nóbrega Gomes – Vereador – Oposição

3º Vereador da Situação (o nome foi omitido em pedido do mesmo)

Salientamos que tanto o Prefeito como o Vereador qualificado como oposição, responderam a todas as questões, entretanto o Vereador qualificado como situação limitou-se a responder somente a duas questões a de número 26 e 34 ambas relacionadas a controle.

O segundo questionário foi elaborado em função das respostas obtidas no primeiro a fim de conhecer as percepções da população sobre aspectos de transparência e prestação de contas, haja vista, que estes dois temas foram conflitantes nas respostas obtidas pelos representantes dos Poderes Públicos pesquisados.

Partindo desta premissa elaboramos o questionário focando única e exclusivamente os dois temas: Transparência e Prestação de Contas, junto à população sulsancaetanense, eleitores, e beneficiários ou não, da administração pública vigente no Município.

O questionário aplicado à população do município contém um total de 18 (dezoito) perguntas. As perguntas são do tipo fechada, que conforme Oliveira (2003, p.72) “são perguntas direcionadas a respostas fixas entre duas opções: sim ou não” e também do tipo múltipla escolha, ou seja, perguntas fechadas com várias respostas, pois ainda conforme Oliveira (2003, p. 73): “são perguntas que buscam conhecer uma opinião”. O questionário foi aplicado diretamente aos entrevistados na forma de abordagem direta.

Como a definição da amostra concretizou-se em um total de 150 (cento e cinquenta) municípios optamos por distribuir esse total entre todos os bairros componentes do município de São Caetano do Sul; Como anteriormente comentado, a cidade possui 15 (quinze) bairros, dessa forma decidimos aplicar o questionário nos bairros com a determinação de colher 10 (dez) questionários respondidos entre os municípios abordados e entrevistados. A abordagem ocorreu de forma igualitária e indiscriminatória cujo único parâmetro norteador foi o de entrevistar municípios eleitores residentes e domiciliados no município, assim sendo a aplicação do questionário deu-se através de visitas às residências ou abordagem em locais públicos por onde transitavam os entrevistados. A distribuição por bairro ocorreu da seguinte maneira:

**Tabela 1 – Coleta de Dados Junto a População Sulsancaetanense**

<b>Ordem de visitas nos Bairros</b>	<b>Data</b>	<b>Bairro</b>	<b>Abordagens</b>	<b>Total de Respostas</b>
1º	07/01/2010	Santa Paula	12	10
2º	08/01/2010	Barcelona	10	10
3º	10/01/2010	Santa Maria	13	10
4º	11/01/2010	Olímpico	15	10
5º	12/01/2010	Centro	26	10
6º	13/01/2010	São José	10	10
7º	15/01/2010	Oswaldo Cruz	14	10
8º	17/01/2010	Cerâmica	10	10
9º	18/01/2010	Prosperidade	10	10
10º	19/01/2010	Nova Gerti	11	10
11º	20/01/2010	Mauá	13	10
12º	21/01/2010	Fundação	10	10
13º	22/01/2010	Jd.S.Caetano	14	10
14º	23/01/2010	Sto. Antonio	12	10
15º	24/01/2010	Boa Vista	10	10
<b>Total de Entrevistas</b>			<b>181</b>	<b>150</b>

Fonte: Elaborada pela autora

### 3.5 TÉCNICAS UTILIZADAS PARA ANÁLISE DOS DADOS

Para análise dos dados que de acordo com Oliveira (2003, p.77) “é a tentativa de evidenciar as relações existentes entre o fenômeno estudado e outros fatores”. Elaboramos uma tabela em Excel onde realizamos o alinhamento das perguntas na ordem em que figuram no questionário com as respectivas respostas obtidas, a fim de propormos uma interpretação correta onde buscamos dar um significado mais amplo às respostas, vinculado-as a outros conhecimentos, buscando assim expor o verdadeiro significado do material apresentado, em relação aos objetivos propostos e ao tema (Oliveira, 2003).

Para o questionário aplicado aos representantes dos poderes públicos a forma utilizada para interpretar e analisar as respostas quando estas advirem de perguntas fechadas ou de múltipla escolha a base para as conclusões foi a similaridade ou discordância das respostas; Nos casos em que as perguntas admitiram respostas de ordem dissertativas, partimos para uma análise minuciosa onde buscaremos identificar no conteúdo, o núcleo da mensagem transmitida para darmos prosseguimento à interpretação e análise.

Replicamos na seqüência uma parte desta tabela para podermos melhor elucidar a forma de análise e posterior interpretação dos dados.

**Tabela 2 – Técnica Utilizada para Análise de Dados do Questionário Aplicado aos Representantes do Poder Público Local**

<b>Probidade e Propriedade</b>	<b>Prefeito</b>	<b>Vereador – Oposição</b>	<b>Vereador Situação</b>
6. Existe algum mecanismo utilizado para salvaguardar os interesses públicos no tocante aos atos de probidade e propriedade dos responsáveis diretos pela administração pública? ( ) SIM ( ) Não	Sim	Sim	Não Respondeu
Qual?	A corregedoria Geral do Município	Declaração de bens, juramento de defesa do interesse da cidade e mais amplamente os parâmetros da LRF e Lei de licitações	

**Fonte: Elaborada pela autora**

Para o questionário aplicado junto à população sulsancaetanense tratamos as informações colhidas por meio de estatística simples, na forma percentual, ilustradas por gráficos.

As análises levaram em consideração as evidências das recomendações elaboradas no estudo 13 do PSC/IFAC e o dispêndio de envolvimento e preocupação da população sulsancaetanense concernentes à prestação de contas e transparência praticada e evidenciada pelo poder público local, caracterizando-se como análise descritiva.

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

De posse dos questionários respondidos, o objetivo neste momento foi o confronto entre as questões formuladas que fundamentaram esta pesquisa com as respostas obtidas a fim de atestar se os objetivos propostos foram alcançados.

Conforme afirma Richardson (1999, p.198) “A análise de conteúdo é, particularmente, utilizada para estudar material de tipo qualitativo.”

A natureza da análise de conteúdo focando a objetividade, sistematização e inferência, agrupou as questões por temas, dispostos na ordem em que figuraram no questionário, estando todos em acordo com os princípios de governança corporativa e com o devido referencial teórico que embasou e sustentou seus propósitos.

É oportuno observar conforme afirma Colauto e Beuren (2004, p. 141):

Teoricamente, não há normas ou regras específicas que indiquem o processo interpretativo dos dados. No entanto, observa-se na literatura uma preocupação em conscientizar o pesquisador da necessidade de estar sempre correlacionando os dados empíricos com a teoria contemplada em seu estudo.

Em acordo com os autores demonstramos no quadro 4 a relação estabelecida entre a fundamentação teórica e as questões descritas nos questionários.

**Quadro 4 - Comparativo entre o referencial teórico e a abordagem utilizada para confecção dos questionários**

<b>Temas Abordados (Estudo 13 PSC/IFAC)</b>	<b>Princípios de Governança Corporativa aplicadas ao Setor Público (ANAO 2003)</b>	<b>Fundamentação Teórica</b>	<b>Autores</b>
Padrões de Comportamento ⇒ Liderança ⇒ Código de Conduta <ul style="list-style-type: none"> <li>● Propriedade e Probidade</li> <li>● Objetividade, Integridade e Honestidade</li> <li>● Relacionamento</li> </ul> ⇒ Medidas de Desempenho	Liderança	<i>Fairness</i> – Equidade, caracterizada por dispensar tratamento justo e igualitário a todos os participantes da administração. Além da habilidade em conduzir uma equipe, possuir padrões elevados de comportamento a fim de servir como modelo para os demais.	- Barret - Andrade e Rossetti - OCDE Cadbury Report IFC IBCG
Estrutura e Processos Organizacionais ⇒ Responsabilidade em prestar conta estatutária ⇒ Responsabilidade em prestar conta pelo dinheiro público ⇒ Orçamento e Administração Financeira	Responsabilidade em prestar contas	<i>Accountability</i> – Prestação de contas fundamentadas nas melhores práticas contábeis e de auditoria. Responsabilização por “algo” conferido aos gestores, ou seja, são os processos pelos quais os gestores tomam decisões e ações, incluindo a gestão dos fundos públicos e os submetem a adequado “juízo externo”.	- Barret - Andrade e Rossetti - OCDE Cadbury Report IFC IBCG

<b>Temas Abordados (Estudo 13 PSC/IFAC)</b>	<b>Princípios de Governança Corporativa aplicadas ao Setor Público (ANAO 2003)</b>	<b>Fundamentação Teórica</b>	<b>Autores</b>
⇒ Comunicação com Stakeholders (Sociedade) ⇒ Comitê de Auditoria ⇒ Auditoria Externa ⇒ Relatórios Externos ⇒ Relatórios Anuais	Transparência	<i>Disclosure</i> – Evidenciação dispensada aos dados e informações, que devem estar disponibilizadas na forma de relatório, ou seja, ter clareza e precisão nas ações, processos e atividades desenvolvidas no setor público, atribuindo fiscalização adequada e disponibilizando aos stakeholders consultas informativas que poderão despertar maior confiabilidade nas tomadas de decisões.	- Barret - Andrade e Rossetti - OCDE Cadbury Report IFC IBCG -Cano
Papéis e responsabilidade ⇒ Equilíbrio entre poder e autoridade. ⇒ Grupo governamental ⇒ O presidente ⇒ Membros do grupo de governo não executivo ⇒ Administração Executiva ⇒ Gestão de Risco ⇒ Treinamento de Pessoal ⇒ Política de Remuneração	Compromisso (relativo a qualidades pessoais)	<i>Stewardship</i> - Compromisso dos gestores públicos em desenvolver suas responsabilidades com eficiência e eficácia de acordo com a confiança a eles atribuída para desempenho de seus respectivos cargos.	Barret - Andrade e Rossetti - OCDE Cadbury Report IFC IBCG - Jensen e Meckling - Ross, Westerfield, Jaffe
⇒ Auditoria Interna ⇒ Controle Interno ⇒ Uso de Normas Contábeis apropriadas	Integridade	<i>Compliance</i> – Obediência e conformidade no cumprimento das normas reguladoras Fundamentada na honestidade, objetividade, padrões elevados de probidade e sobriedade na gestão dos recursos públicos.	Barret - Andrade e Rossetti - OCDE Cadbury Report IFC IBCG Jensen e Meckling

**Fonte: Elaborado pela autora**

Com o objetivo de averiguação referente à questão de governança corporativa no município de São Caetano do Sul, faz-se necessário um quadro explicativo, denominado quadro 5, no qual faremos a comparação entre os princípios de governança recomendados conforme estudo 13 do PSC/IFAC, com a Lei Complementar Federal nº 101 a Lei das Responsabilidades Fiscais e a Lei Orgânica do Município de São Caetano do Sul, Conforme Segue:

**Quadro 5 - Comparativo entre as Recomendações acerca de Governança Corporativa, Publicada no Estudo 13 elaborada pelo PSC/IFAC, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei Orgânica Municipal**

<b>Recomendações Estudo 13 IFAC/ PSC</b>	<b>Lei das Responsabilidades Fiscais</b>	<b>Lei Orgânica Municipal de São Caetano do Sul</b>
Padrões de Comportamento / Liderança / Código de Conduta	Responsabilidades sujeitas à sanções penais (caso haja infrações desrespeitando as normas da LRF)	Em conformidade com a legislação federal, a LOM define que os crimes por responsabilidade penal serão julgados pelo Tribunal de Justiça e os crimes de responsabilidade político administrativa serão julgados pela Câmara Municipal.
Responsabilidade na Prestação de Contas Estatutária e pelo dinheiro público.	Disponibilidade dos instrumentos de gestão fiscal para acesso ao público (sociedade).	As contas do Município ficarão anualmente, durante o prazo de 60 dias, à disposição de qualquer contribuinte que poderá questionar a legitimidade.
Comunicação com <i>Stakeholders</i>	Divulgação dos planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestação de contas com parecer prévio, Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório da Gestão Fiscal. Participação popular e realização de audiências públicas para discussão e elaboração dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.	- Divulgação da arrecadação de tributos. É lícito a qualquer cidadão obter informações e certidões sobre assuntos referentes à Administração Municipal. (art.2º - Título VIII)
Equilíbrio entre Poder e Autoridade	Divisão entre poder Executivo, Legislativo e Judiciário.	Divisão entre poder Executivo, Legislativo e Judiciário.
Grupo Governamental / Presidente	Eleito pelo voto direto e secreto.	Eleito pelo voto direto e secreto.
Membros não executivos.	Constituição Federal Capítulo VII art 37 V – os cargos em comissão e as funções de confiança serão exercidos, preferencialmente, por servidores ocupantes de cargo de carreira técnica ou profissional.	Os Secretários ou Diretores Municipais serão escolhidos entre brasileiros maiores de vinte e um anos, e no exercício dos direitos políticos. Farão declaração pública de bens, no ato da posse e no término do exercício do cargo. Os Secretários ou Diretores Municipais, auxiliares diretos e de confiança do Prefeito, serão responsáveis pelos atos que praticarem ou referendarem no exercício do cargo.
Administração Executiva	Poder Executivo supervisionado pelo poder legislativo	Poder Executivo supervisionado pelo poder legislativo A organização da atuação das atividades do Município será realizada com base num processo de planejamento que por sua vez consiste em um conjunto de análises, proposições, discussões públicas e adoção de diretrizes que, consubstanciadas em planos, estruturam a ação de governo e orientam a ação de particulares com vistas ao desenvolvimento do Município e à observância dos princípios da Lei.

<b>Recomendações Estudo 13 IFAC/ PSC</b>	<b>Lei das Responsabilidades Fiscais</b>	<b>Lei Orgânica Municipal de São Caetano do Sul</b>
Política de Remuneração	Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: I - União: 50% (cinquenta por cento); II - Estados: 60% (sessenta por cento); III - Municípios: 60% (sessenta por cento)	A remuneração do Prefeito, fixada mediante decreto legislativo, pela Câmara Municipal, no final de uma legislatura para a subsequente será o teto para aquela atribuída aos servidores do Município;
Gestão de Risco	Constituição Federal Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.	Constituição Federal Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
Auditoria Interna / Controle Interno	Controle interno e externo exercido pelas casas Legislativas auxiliadas pelo Tribunal de Contas e Cidadão comum.	Controle interno e externo exercido pelas casas Legislativas auxiliadas pelo Tribunal de Contas e Cidadão comum.
Comitê de Auditoria	Não Mencionado	Não Mencionado

<b>Recomendações Estudo 13 IFAC/ PSC</b>	<b>Lei das Responsabilidades Fiscais</b>	<b>Lei Orgânica Municipal de São Caetano do Sul</b>
Orçamento / Administração Financeira	Planejamento – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual	Plano Plurianual; Diretrizes Orçamentárias, Projeto de lei orçamentária anual.
Treinamento de Pessoal	Não Mencionado	Não Mencionado
Relatórios Anuais Externos	Planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestação de contas com parecer prévio, Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório da Gestão Fiscal.	Não Mencionado, sendo obrigado a minimamente seguir as orientações da LRF.
Uso de Normas Contábeis Apropriadas	Lei 4.320/64	Não Mencionado
Medidas de Desempenho	Não Mencionado	Não Mencionado
Auditoria Externa	Realizada pelo Tribunal de Contas	Realizada pela Câmara Municipal auxiliada pelo Tribunal de Contas do Estado.

**Fonte: Elaborado pela autora.**

Conforme quadro referencial pode-se perceber que há mecanismos disciplinadores fixados em lei que buscam garantir probidade, transparência e responsabilidade por parte dos gestores na condução e administração de órgão e entidades públicas, entretanto a questão que desperta atenção e consiste objeto de estudo do presente trabalho é há interesse por parte dos gestores públicos para adoção de práticas de governança corporativa na administração pública, sem que as mesmas ensejem em exigências legais?

De acordo com Slomski (2007, p.33):

O Agente (gestor eleito - Prefeito do Município) possui muito mais informações sobre a entidade que dirige do que o Principal (cidadão). Gera-se, assim, assimetria informacional externa, dado que o cidadão não sabe com certeza se o Agente está maximizando o retorno de seu capital na produção de bens e serviços como ele desejaria.

O estudo de caso ora proposto vem ao encontro deste questionamento. Observaremos a partir deste momento se a administração pública de São Caetano do Sul tem buscado além das exigências legais desenvolver e adotar práticas de governança corporativa que visem prover transparência, prestação de contas, senso de justiça e responsabilidade administrativa ao Principal, (cidadãos sulsancaetanenses), a fim de fortalecer a relação de confiança, quando estes (cidadãos) conferiram aos Agentes (gestores públicos) a responsabilidade de administrar os recursos arrecadados e retornar com eficiência e eficácia na forma de bens e serviços para o bem comum da sociedade Municipal.

## 4.1 CARACTERIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA

### 4.1.2 Interpretação dos resultados junto aos Representantes dos Poderes Públicos

**Fairness:** entendido como senso de justiça, encontra-se abordado nas questões cujo conteúdo versam sobre liderança, conduta, probidade e propriedade, objetividade, integridade e honestidade, relacionamento e medidas de desempenho, no qual atestamos haver consenso entre os respondentes, haja vista que as respostas foram coerentes e condizentes com os respectivos cargos afirmando haver, liderança combinada com elevados padrões de comportamento que servem de modelo para os demais membros da organização.

**Accountability:** princípio fundamentado na responsabilização dos agentes públicos em prestar contas, tema abordado no questionário através de questões cujo conteúdo centra-se na responsabilidade estatutária dos dirigentes, na aplicação e uso eficiente dos recursos públicos e na realização do orçamento. Neste tópico encontramos conflito nas respostas dos dois representantes no tocante a orçamento e administração financeira, a pergunta consistia em indagar se a gestão em exercício possui procedimentos que assegurem um programa orçamentário efetivo e eficiente o conflito fundamenta-se na publicação da aprovação do orçamento para o exercício de 2008, cujo conteúdo publicado no artigo 4º é transcrito a seguir:

“ARTIGO 4º - Fica o prefeito autorizado a:”

“II Abrir créditos suplementares até o limite equivalente ao valor da despesa prevista nesta Lei (Artigo 7º, Inciso I e Artigo 43 da lei 4320).”

O trecho do artigo transcrito acima sugere que o dirigente do poder executivo tem a liberdade de remanejar o orçamento, no âmbito do programa de trabalho, dentro do mesmo órgão em até 100% (cem por cento), fato este que contraria a importância da previsão orçamentária e fere o princípio da responsabilidade na prestação de contas.

**Disclosure:** Princípio entendido como transparência, fundamentado na comunicação com as partes interessadas, bem como nos meios de controle utilizados para que tal princípio seja atendido.

Este tema foi abordado no questionário através de indagações que objetivavam verificar se a gestão executiva mantém canais de comunicação com a sociedade que informem sua missão, objetivo, papel, desempenho, bem como analisar qual a importância dispensada pela gestão no

tocante a este assunto, ademais foram também questionados quais os relatórios publicados anualmente a fim de prestar contas sobre a gestão pública, bem como os veículos de comunicação utilizados para a divulgação e posterior apreciação de tais relatórios.

Neste tópico encontramos o maior número de divergências cerca de 60% das respostas foram totalmente opostas, vamos demonstrar no Quadro 6 uma a uma as questões abordadas para melhor evidênciação:

**Quadro 6 – Divergências entre as Respostas do Representante do Executivo e Legislativo , na Abordagem de tópicos relacionados a Transparência**

Questão	Resposta do representante do executivo	Resposta do Representante do Legislativo
O governo estabeleceu canais de comunicação com a sociedade quanto a missão, papéis, objetivos e desempenho?	Sim	Não
Existem processos adequados estabelecidos que garantam que os canais de comunicação funcionem na prática com eficácia?	Sim	Não
O governo faz um compromisso explícito de franqueza e transparência em todas as atividades?	Sim	Sim
Questão	Resposta do representante do executivo	Resposta do Representante do Legislativo
O governo torna disponíveis publicamente os processos utilizados para a contratação de servidores não concursados?	Sim	Não
O governo torna disponíveis publicamente os processos utilizados para a contratação de servidores não concursados?	Sim	Não
Quais são os relatórios publicados anualmente a fim de prestar contas sobre a gestão administrativa pública?	Não respondeu	Audiências trimestrais de saúde, quadrimestrais de finanças e atos oficiais publicados
Quais os veículos de comunicação utilizados pela administração pública para publicação dos relatórios determinados na legislação fiscal?	Diário Oficial	Diário Oficial Jornal Diário do Grande ABC
A atual gestão pública algum relatório que não seja exigido por lei? Qual? _____	Sim, não respondeu qual.	Não
É incluso nos relatórios da gestão municipal algum demonstrativo que confirme o cumprimento da administração pública com os padrões ou códigos de governança corporativa?	Sim	Não respondeu, alegando desconhecimento
Nos relatórios publicados o governo assegura que as demonstrações estão em acordo com os padrões contábeis?	Sim	Sim
A gestão municipal adota medidas de desempenho para assegurar e demonstrar que os recursos obtidos são utilizados com economicidade e eficiência?	Sim	Não
As atividades da administração pública são auditadas por uma auditoria externa? Qual? _____	Sim Tribunal de contas eleitoral	Sim Tribunal de contas eleitoral

**Fonte: Elaborado pela autora**

Percebemos aqui que a discrepância de informações é acentuada e verificamos no sítio da prefeitura cujo endereço eletrônico é: [www.saocaetanodosul.sp.gov.br](http://www.saocaetanodosul.sp.gov.br) e da câmara de vereadores sítio: [www.camarascsp.gov.br](http://www.camarascsp.gov.br), e não encontramos disponíveis publicações, ou

informações a respeito de locais onde seja possível acesso a informações que torne os canais de comunicação com a sociedade claros e precisos, encontra-se somente menção a relatório e publicações determinadas e exigidas e disciplinados em lei.

*Stewardship:* O compromisso enquanto princípio defende a idéia de que os dirigentes eleitos como representantes da população da administração pública devem desenvolver suas responsabilidades com eficiência e eficácia de acordo com a confiança a eles atribuída para desempenho de seus respectivos cargos. Este tema foi abordado através de questões que versavam sobre a responsabilidade estatutária do servidor público concursado e comissionado, sobre a definição clara das responsabilidades dos membros do governo a fim de equilibrar poder e autoridade, políticas de remuneração, treinamento e controle de risco.

Atestamos que neste item as respostas foram coerentes entre si embasadas na afirmação de existir um compromisso firmado entre os membros da administração pública e a comunidade local.

*Compliance:* Integridade fundamentada na honestidade, objetividade, padrões elevados de probidade e sobriedade na gestão dos recursos públicos, bem como na obediência e conformidade no cumprimento das normas reguladoras.

A integridade na gestão dos recursos públicos se fez presente no questionário quando abordados temas como controle interno, auditoria interna, comitê de auditoria e relevância deste assunto, onde o confronto de respostas demonstrou equilíbrio e consenso entre os respondentes, afirmando considerar o controle interno de fundamental importância, dispondo o Município de Comitê de auditoria Interna, com estrutura definida de controle, fazendo uso das normas e recomendações feitas pelos órgãos competentes.

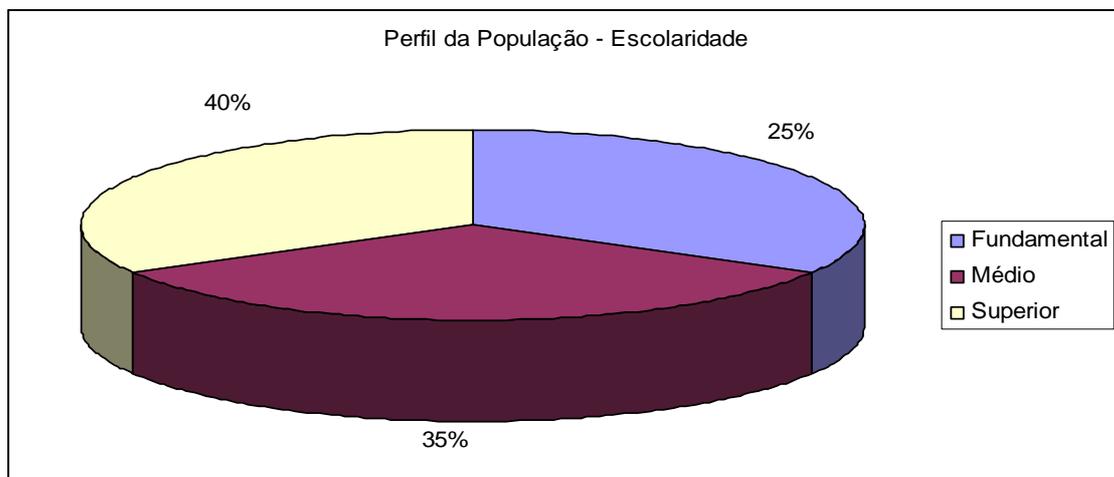
#### **4.1.3 Interpretação dos resultados junto a População**

Diante do exposto, como comentado anteriormente, realizamos uma abordagem complementar, cujo objetivo pautou-se em conhecer as percepções da população sobre aspectos de transparência e prestação de contas, tendo em vista as respostas obtidas na primeira parte da pesquisa. Assim, chegamos aos seguintes resultados:

#### 4.1.3.1 Perfil dos Respondentes

O perfil da população que respondeu ao questionário é caracterizado por pessoas que compreende a faixa etária de 18 e 70 anos, eleitores, residentes e domiciliados no município de São Caetano do Sul, perfazendo uma amostra total de 150 pessoas entrevistadas. Desse total aproximadamente 40 % (quarenta por cento) possuem curso superior, 35 % (trinta e cinco por cento) completaram o ensino médio e 25 % (vinte e cinco por cento) cursaram o ensino fundamental, conforme demonstrado no gráfico 1:

**Gráfico 1 – Perfil dos Eleitores Sulsancaetanenses**

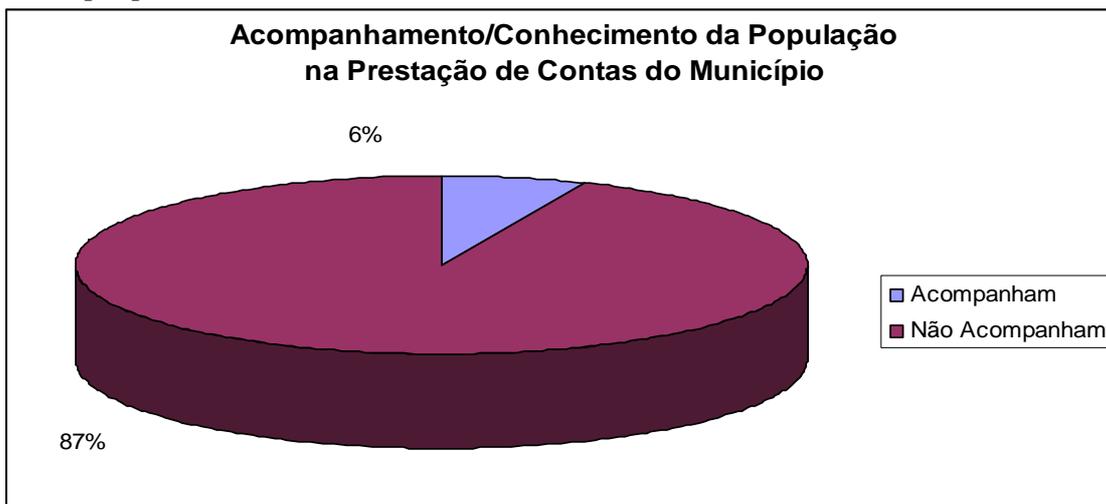


Fonte: Elaborado pela autora

#### 4.1.3.2 Percepção da População quanto à necessidade na Prestação de Contas

A questão de número três, dirigida a população de São Caetano do Sul, indaga a importância dispensada pela população quanto à necessidade da prestação de contas pelo Poder Público, as respostas obtidas foram unânimes e totalizaram 100% quanto a população achar necessário o poder público prestar contas, embora as respostas obtidas nas questões seguintes propriamente as do intervalo compreendendo as questões de número 4 a 8 todas correlacionadas a prestação de contas abordando itens como a obrigatoriedade mínima de prestação de contas definida pela LRF, o acompanhamento destas prestações as respostas foram contraditórias revelando que aproximadamente 87% desconhecem a obrigatoriedade do Poder Público em prestar contas conforme definido na LRF, demonstrando também que somente 6% da população conforme amostra faz um acompanhamento efetivo através de audiências públicas e/ou sitio acerca das atividades de prestação de contas do poder público, como pode ser demonstrado no gráfico 2:

**Gráfico 2 – Prestação de Contas - Percepção da População concernente à necessidade na Prestação de Contas por parte do Poder Público**

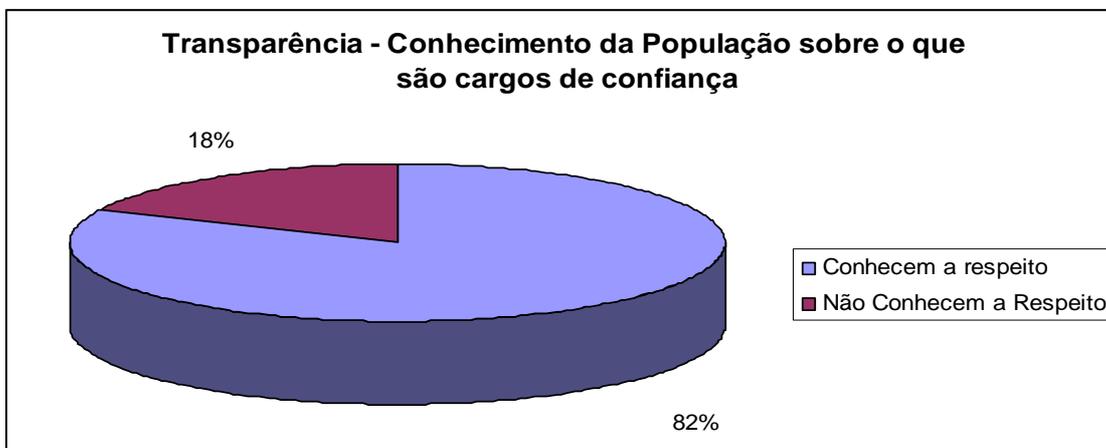


Fonte: Elaborado pela autora

#### 4.1.3.3 Percepção da População quanto à Transparência

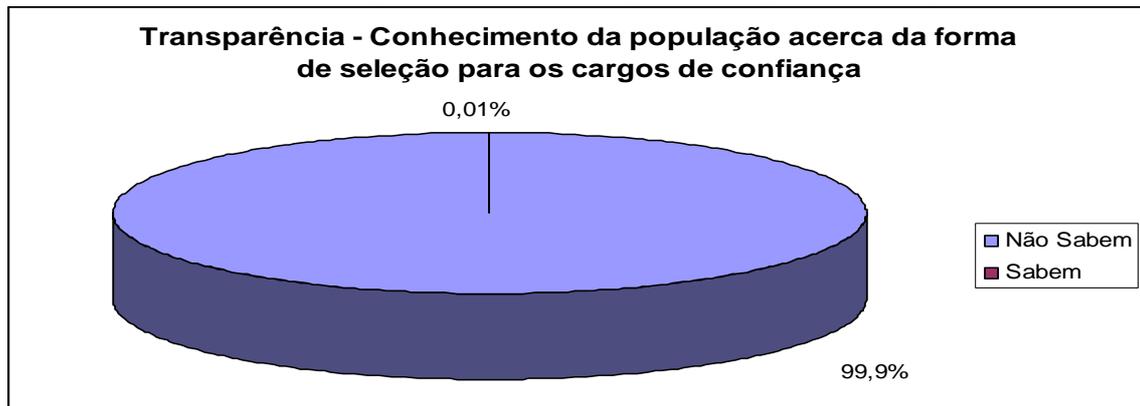
Na abordagem realizada junto à população constatamos que aproximadamente 82% da população está consciente do que venha a ser cargos de confiança, ou seja, pessoas empregadas para desempenhar funções na administração pública, que são convidadas à ocupar os respectivos cargos por indicação, sem que haja a necessidade da prestação de concursos para ingresso na carreira pública más essa mesma população que está ciente do que venha a ser cargos de confiança desconhece completamente, com 99,9% de probabilidade o número de pessoas empregadas dessa forma, como ocorre o processo de seleção, tampouco as condições necessárias e oferecidas por tais cargos, como demonstramos na seqüência , nos gráficos 3 e 3.1:

**Gráfico 3 -Percepção da população no tocante a transparência – Conhecimento acerca de Cargos de Confiança**



Fonte: Elaborado pela autora

**Gráfico 3.1 – Percepção da população no tocante a transparência – conhecimento sobre como são selecionados e os benefícios e responsabilidades dos respectivos cargos de confiança**

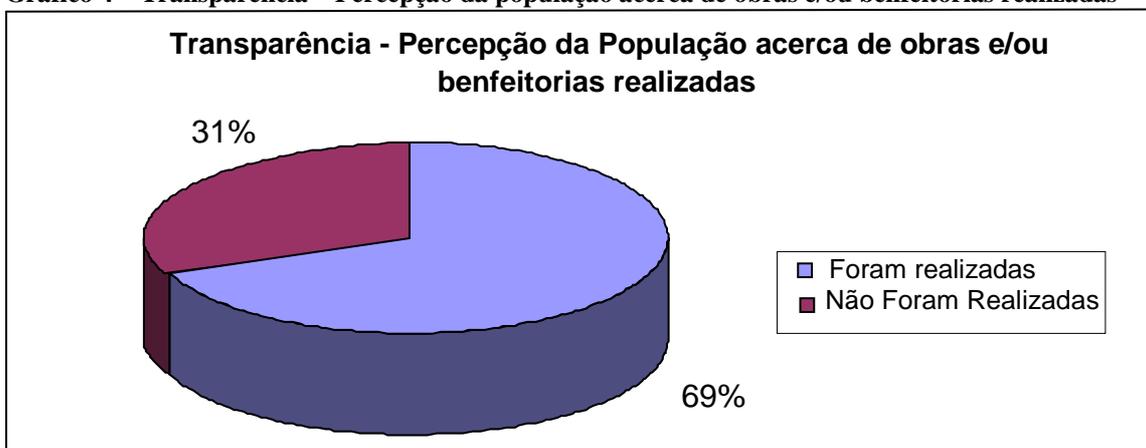


Fonte: Elaborada pela autora

Outra abordagem que destacamos, também relacionada à transparência é o fato do desconhecimento por parte dos munícipes quanto ao Plano Orçamentário da administração e o cumprimento ou não do mesmo, a abordagem compreendia as questões de número 16 a 19, abordando primeiramente a realização ou não de melhorias nos respectivos bairros dos entrevistados e na seqüência a abordagem consistia em indagar o valor de tais benfeitorias, assim como sua previsão orçamentária e cumprimento da mesma, as respostas obtidas apresentaram-se da seguinte maneira:

Do total de 150 entrevistados cerca de 31% foram categóricos ao afirmar que em seus respectivos bairros no último mandato da atual gestão não fora realizado nenhuma obra ou benfeitoria; Os outros 69% dos entrevistados que afirmavam haver ocorrido obras ou melhorias em seus respectivos bairros, foram unânimes em afirmar que desconheciam o custo, o orçamento e a eficácia no uso dos recursos para tais empreendimentos. Como demonstramos no gráfico 4:

**Gráfico 4 – Transparência – Percepção da população acerca de obras e/ou benfeitorias realizadas**



Fonte: Elaborado pela autora

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

São Caetano do Sul, de acordo com o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) divulgado em 23 de Agosto de 2009 pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), aponta a cidade de São Caetano do Sul como o município mais desenvolvido do País, com nota igual a 0,9524, em uma escala em que 1 é o maior índice possível.

Esta é uma das razões para realizar um estudo de caso na cidade, envolvendo sua administração pública.

O tema GOVERNANÇA CORPORATIVA, devido sua notoriedade torna-se cada dia mais importante, como afirma Famá e Ribeiro Neto (2003, p.1):

A importância da governança corporativa não se concentra apenas em disciplinar as relações entre as diversas áreas de uma organização ou com partes externas. A implementação das boas práticas de governança corporativa possibilita uma gestão mais profissionalizada e transparente, diminuindo a assimetria informacional, minorando o problema de agência, procurando convergir os interesses de todas as partes relacionadas, buscando maximizar a criação de valor na empresa.

Associada à relevância do tema Governança Corporativa e a escassez de trabalhos envolvendo este tema e administração pública, partimos do pressuposto de buscar enriquecer a temática envolvendo as duas áreas, governança e administração pública.

### 5.1 CONCLUSÕES EM RELAÇÃO AOS OBJETIVOS

Em relação ao objetivo declarado de elaborar um diagnóstico da administração pública de São Caetano do Sul com foco na aplicabilidade dos princípios e recomendações sobre governança corporativa no setor público, apresentadas no estudo 13 do PSC/IFAC em consonância com o sistema político vigente no País.

Formulamos duas questões que fundamentaram o desenvolvimento desta pesquisa:

1-) Quais são as práticas de governança corporativa adotadas na gestão do município de São Caetano do sul?

2-) Quais dessas práticas adotadas estão em acordo com as recomendações feitas no estudo 13 do *Public Sector Committee*?

As respostas para estas questões e posterior conclusão foram colhidas por meio de questionário, enviado ao chefe do Executivo Municipal e a dois representantes do Legislativo, que totalizam doze Vereadores, sendo eles um de oposição e outro da situação.

De posse das respostas concluímos que o objetivo deste trabalho foi alcançado e a gestão atual realmente aplica as recomendações de governança corporativa do estudo 13, em especial quando refere-se a *FAIRNESS, COMPLIANCE E STEWARDSHIP*.

As ressalvas ficam por conta de *ACCOUNTABILITY E DISCLOSURE*, tópicos que após análise das respostas obtidas junto aos representantes do Poder Público Municipal e posterior constatação de disparidade entre as mesmas, concluímos ser importante realizarmos junto à população do Município uma abordagem complementar pautada na discrepância das respostas ora citadas concernentes aos temas transparência e prestação de contas cujo objetivo principal foi certificar-se da afirmativa das presentes ressalvas, a fim de garantir que tais temas fossem realmente objetos de restrição.

De acordo com as respostas obtidas, na segunda abordagem, confirmamos realmente haver a necessidade de melhor evidenciação na prestação de contas e transparência da gestão municipal.

Outro ponto que nos chamou a atenção, embora não seja o objeto do estudo, encontra-se intimamente relacionado ao mesmo, foi a identificação e constatação de que a população encontra-se incrédula e cética quando o assunto refere-se à administração pública, portanto, aproveitamos a oportunidade para a partir das ressalvas feitas, elaborarmos comentários complementares na forma de recomendações.

## 5.2 RECOMENDAÇÕES E LIMITAÇÕES EM RELAÇÃO AO ESTUDO

Pelo presente estudo encontramos dois pontos que merecem maior atenção por parte dos gestores públicos do Município de São Caetano do Sul, são eles:

**Accountability:** A prestação de contas fica comprometida quando o poder executivo, através da abertura de créditos suplementares, consegue por meio de transposições<sup>1</sup> remanejar

---

<sup>1</sup> transposições são realocações no âmbito dos programas de trabalho, dentro do mesmo órgão. Pode acontecer que a administração da entidade governamental resolva não construir a estrada vicinal, já programada e incluída no orçamento, deslocando esses recursos para a construção de um edifício para nele instalar a sede da secretaria de obras, também já programada e incluída no orçamento, cujo projeto original se pretende que seja ampliado. Nesse caso, basta que a lei autorize a realocação dos recursos orçamentários do primeiro para o segundo projeto. (Furtado, 2009).

em cem por cento, as verbas orçadas para determinado fim, destinando-as para verbas de mesma natureza mas com finalidade diferenciada, resultando em um conflito entre o que os cidadãos esperam e o que de fato é realizado. A recomendação neste caso é democratizar esta abertura de créditos permitindo a participação dos munícipes no processo e destinação dos créditos suplementares, explicando com clareza e precisão o motivo de necessidade que originou tais transposições.

**Disclosure:** A transparência de fato mostrou-se comprometida, uma forma plausível de transparência da administração pública e os agentes outorgantes, neste caso o munícipe, é a publicação de relatórios e disponibilidade dos mesmos, para apreciação pública, uma recomendação neste caso, já em uso por outros Municípios, é disponibilizar no sitio da prefeitura as informações para prover a transparência abordada neste estudo, bem como publicar em jornal local os atos e decisões tomadas pela administração que seja de relevância notória e que não seja necessariamente exposto para a população somente por força de lei.

Cidadãos: Como comentamos anteriormente tivemos a percepção de que a população encontra-se cética em relação à Administração Pública fato este constatado a partir de questões que abordam a importância dispensada pelos mesmos (cidadãos) quando questionados sobre a responsabilidade do Poder Público em prestar contas e o total desconhecimento dos mesmos da obrigatoriedade em vigor, por força de lei, desta prestação já ocorrer. Outro ponto relevante foi o conflito de respostas obtidas quando questionados em relação a realização de obras ou benfeitorias feitas ou entregues em seus respectivos bairros e o total desconhecimento do cumprimento ou não do plano orçamentário para a realização das obras e/ou benfeitorias; Acreditamos assim ser oportuno recomendar que haja um maior envolvimento do poder público com a população objetivando estabelecer uma relação de confiança e satisfação entre as partes.

Estes são pontos que identificamos e acreditamos ser necessário o comentário para futura reflexão.

### **5.3 RECOMENDAÇÕES PARA FUTURAS PESQUISAS**

O presente trabalho não pretendeu esgotar o assunto acerca da importância da governança corporativa na administração pública e com certeza apresentou limitações,

destacando em especial as que nortearam às conclusões que foram condicionadas a fidelidade das respostas obtidas nos questionários.

Acreditamos assim, ser oportuno recomendar aos pesquisadores e estudiosos do Setor Público, o desenvolvimento e aprofundamento de estudos envolvendo o tema governança corporativa e administração pública no intuito de aprimorar condutas e até mesmo propor modelos que ensejem na otimização da gestão pública garantindo assim que todo o aparelhamento do Estado esteja organizado para a realização dos serviços que lhe cabem, visando assim à satisfação das necessidades coletivas da sociedade.

## 6. REFERÊNCIAS

AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE-ANAO. **Better Practice Guide Framework, Processes and Practices**. Volume 1, 2003. Disponível em [www.anao.gov.au](http://www.anao.gov.au). Acessado em 30 maio 2008.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal**. São Paulo: Atlas, 2002.

ANDRADE, Adriana. **Do Privado para o público**. Foco – Economia e Negócios – 1º Fevereiro, 2006 – Ano 3 nº 33. Disponível em <http://governancacorporativa.com>. Acessado em 02 jun 2008

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José Paschoal. **Governança Corporativa: Fundamentos, Desenvolvimentos e Tendências**. 3º Ed. Atlas: São Paulo, 2007.

\_\_\_\_\_. **Governança: O Caminho da Reconstrução Institucional do Estado**. Revista URBS – Viva o Centro – Ano X nº 41 Junho/Julho, 2006. Disponível em <http://governancacorporativa.com>. Acessado em 05 jun 2008.

\_\_\_\_\_. **Governança, para reconstrução do Estado**. Revista do SFI (Sistema Financeiro Imobiliário), 2005 – Ano 9, nº 20. Disponível em <http://governancacorporativa.com>. Acessado em 12 ago 2008.

BIANCHI, Márcia . **A Controladoria como um mecanismo interno de governança corporativa e de redução dos conflitos de interesse entre principal e agente**. 157 f. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2005.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília

\_\_\_\_\_. Constituição federal de 1988. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília.

\_\_\_\_\_. **Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da união, dos estados, dos municípios e do distrito federal.

BRESSER, Luiz Carlos P. **Administração Pública Gerencial: Estratégia e Estrutura para um Novo Estado.** Revista do Servidor Público: Brasília, A. 48, n.1, p.5-25, Jan-Abr 1997. Disponível em <http://www.enap.gov.br>. Acessado em 03 Mai 2008.

BRASIL. Senado Federal. **Glossário.** Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal>. Acessado em 25 jul 2009.

*CADBURY COMMITTEE. Report of the committee on the financial aspects of corporate governance.* London 1992. Disponível em [www.ags.gov.au](http://www.ags.gov.au). Acesso em 01 jun 2008.

CATELLI, Armando Et.al. **Controladoria: Uma Abordagem da Gestão Econômica – Gecon.** São Paulo: Ed.Atlas, 1999. 596p.

CERVO, Amado L.; BERVIAN Pedro A. **Metodologia Científica.** 5 ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002. 242 p.

COLAUTO, Douglas Romualdo; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, Ilse Maria (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004. 200 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. **Direito Administrativo.** 18ªEd. Atlas: São Paulo, 2005. 220 p.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO – FIRJAN. **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal.** Julho 2009. Disponível em <http://www.firjan.org.br>. Acessado em 23 Nov. 2009.

FAMA, Rubens; RIBEIRO NETO, Ramon Martinez. **A Importância da Governança Corporativa na Gestão das Empresas – O Caso do Grupo Orsa** . Artigo apresentado no 6º Seminário de Administração da FEA/USP. São Paulo, 2003. Disponível em <http://www.ead.fea.usp.br>. Acessado em 12 set. 2009.

FLORES, Mário César. **Qual Estado?** Revista do Servidor Público, Brasília, 1996. No prelo.

FUNDAÇÃO PRÓ-MEMÓRIA DE SÃO CAETANO DO SUL. **História da Cidade**. Disponível em <http://www.fpm.org.br/Historico>. Acessado em 08 Ago. 2009.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **Créditos adicionais versus transposição, remanejamento ou transferência de recursos**. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 896 16 dez.2005. Disponível em [http:// jus2.uol.com.br/doutria](http://jus2.uol.com.br/doutria). Acesso em 12 set. 2009.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 3 ed. São Paulo:Atlas, 1996. 159 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNAÇÃO CORPORATIVA – IBCG. **Código das melhores práticas de Governança Corporativa**. São Paulo, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. **Cidades@ - São Caetano do Sul**. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm> Acessado em 02 Set. 2009.

JENSEN, Michael C; MECKLING, William H. **Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure**. *Journal of Financial Economics*, October, 1976, V. 3, No. 4, pp. 305-360. Disponível em <http://papers.ssrn.com>. Acessado em 30 ago. 2008.

\_\_\_\_\_. **The Nature of Man**. *Journal of Applied Corporate Finance*, Summer 1994, V. 7, No. 2, pp. 4 - 19. Disponível em <http://papers.ssrn.com>. Acessado em 14 set.2008.

\_\_\_\_\_. **Coordination, Control and the Management of Organizations**. Harvard Business School. Working Paper #98-098, 1999. Acessado em 20 set.2008.

MARCONI, Mariana de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 3 ed. São Paulo : Atlas, 1996. 231 p.

MARION, José Carlos. **Reflexões sobre a Contabilidade Mental**. Revista Brasileira de Contabilidade nº 172 (Julho/Agosto - 2008) Página 7. Disponível em <http://www.marion.pro.br>. Acessado em 12 set. 2009.

MARTIN, Nilton Cano. **Governança Empresarial, Riscos e Controles Internos: A Emergência de um novo modelo de Controladoria**. Revista Contabilidade & Finanças - USP, São Paulo, n. 34, p. 7 - 22, jan./abr. 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32º Ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero e José Emmanuel Burle Filho. Malheiros: São Paulo, 2006. 826 p.

MELO, Gilmar Ribeiro de. **Governança Corporativa no Setor Público Federal Brasileiro**. 127 f. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2006.

NASCIMENTO, Auster M.; BIANCHI, Márcia. **Um Estudo sobre o papel da controladoria no Processo de Redução de Conflitos de Agência e de Governança Corporativa**. Artigo apresentado 5º Congresso USP Controladoria e Contabilidade, São Paulo, 2005. Disponível: <http://www.congressoeac.locaweb.com.br>. Acessado em 02 fev. 2009.

NOLAN, Chairman Lord. **Standards in Public Life**. IN: *FIRST REPORT OF THE COMMITTEE ON STANDARDS IN PUBLIC LIFE*. May 1995. Disponível em <http://www.public-standards.org.uk>. Acessado em 06 jun 2008.

OLIVEIRA, Antonio Benedito S. (coord.). **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Contabilidade**. São Paulo: Saraiva, 2003. 177 p.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Princípios de Governança Corporativa**. Disponível em <http://www.oecd.org>. Acessado em 05 mai 2008.

PINHO, José Antonio G.; SANTANA, Mercejane W. **O Governo Municipal No Brasil: Construindo Uma Nova Agenda Política Na Década De 90**. São Paulo. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. abr. 2001. 35 p. (FGV. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 20).

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL. **Estatísticas**. Disponível em: [www.saocaetanodosul.sp.gov.br](http://www.saocaetanodosul.sp.gov.br). Acessado em 30 de mar. 2009.

\_\_\_\_\_. **Mapa de São Caetano**. Disponível em [www.saocaetanodosul.sp.gov.br](http://www.saocaetanodosul.sp.gov.br). Acessado em 30 mar. 2009.

*PUBLIC SECTOR COMMITTEE; INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS – PSC/IFAC . Study 13 -Governance in the public sector: a governing body perspective. New York, 2001.*

RICHARDSON, Roberto Jarry. Et.al. **Pesquisa Social :Métodos e Técnicas**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999. 334p.

ROSS, Stephen; WESTERFIELD, Randolph W. JAFFE, Jeffrey F; Tradução: Antonio Zoratto Sanvicente. **Administração Financeira: Corporate Finance**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2007. 776p.

SANTOS, Maria H.Castro. **Governabilidade, governança e capacidade governativa**. Revista do Servidor Público, Brasília, 2001. No prelo.

SÃO CAETANO DO SUL. Lei Organica do Município. Publicada em 04 de abril de 1990. São Paulo.

SERRÃO, Carlos Fernando de Barros; BORGES, Luiz Fernando Xavier. **Aspectos de Governança Corporativa Moderna no Brasil**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 12, n.24, p. 111-148, dez. 2005. 98. Disponível em <http://www.bndes.gov.br>. Acessado em 30 Nov. 2008.

SILVA, Márcia Andréa S. T. da. **Por uma governança corporativa pública. Editorial publicado no informativo bimestral Prestando Contas.** Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro Ano XII, Nº63 - Maio/Junho de 2005. Disponível em <http://www7.rio.rj.gov.br>. Acessado em 29 dez. 2008.

SLOMSKI, Valmor; et al. **Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública.** São Paulo: Atlas, 2008. 198 p.

\_\_\_\_\_. **Controladoria e Governança na Gestão Pública.** 1.ed. 2.reimpr. São Paulo: Atlas, 2007. 140p.

\_\_\_\_\_. **Teoria do agenciamento no Estado: Uma evidência da distribuição de renda econômica produzidas pelas entidades públicas de administração direta.** Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade Federal de São Paulo – São Paulo, 1999. 106p.

*THE WORLD BANK. Governance Matters. Working Paper, Kaufman, D; Kraay A; and Zoido Lobaton, P, 1999. Disponível em <http://wwwds.worldbank.org>. Acessado 03 jan. 2008.*

## APÊNDICES

## ROTEIRO DE ENTREVISTA ESTRUTURADA

### APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO ENVIADO AOS REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL

No intuito de fomentar a discussão acerca da adoção de práticas de Governança Corporativa na Administração Pública, tomamos por estudo a cidade de São Caetano do Sul, por apresentar características peculiares que a destacam como o Município Brasileiro com o melhor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Neste sentido, tornou-se necessário estruturarmos um questionário, utilizado na forma de entrevista com os principais responsáveis pela gestão pública municipal, objetivando identificar quais práticas de Governança Corporativa em acordo com o estudo 13 do PSC/IFAC, são adotadas no Município e quais práticas poderiam ser adotadas a fim de otimizar a atual gestão do Palácio da Cerâmica.

O questionário em pauta foi elaborado tomando por base o recomendado no próprio estudo 13, adaptado a realidade política, social, econômica e cultural do Brasil, com o qual objetivamos identificar os potenciais pontos fortes e fracos nos compromissos de governança na gestão Municipal.

Agradecemos antecipadamente pela colaboração do Excelentíssimo Prefeito Dr. José Auricchio Júnior e do Senhor Vereador Edgar Nóbrega Gomes, que gentilmente se dispuseram a colaborar e contribuir para a realização do presente estudo.

## GOVERNANÇA E GESTÃO MUNICIPAL – CHECANDO OS PROCEDIMENTOS CONFORME RECOMENDAÇÕES DO ESTUDO 13 DO PSC/IFAC

### Padrões de Comportamento

#### Liderança

1. Elevados padrões de comportamento integra as recomendações de boas práticas de governança corporativa, dentre as medidas abaixo, quais são adotadas pelo governo para assegurar que seus membros exercitem a liderança de acordo com os altos padrões de comportamento, como modelo para os demais membros da entidade?

- Políticas de Recursos Humanos.
- Procedimentos de Recrutamento.
- Indução a treinamentos contínuos.
- Plano de carreira (para cerca de 50% das carreiras).
- Outros \_\_\_\_\_

#### Código de Conduta

2. Existe um código de conduta implantado no governo?

- Sim
- Não

3. Caso haja um código de conduta, existem mecanismos utilizados para analisar periodicamente o grau de adesão por parte dos membros e colaboradores dos órgãos públicos?

- Sim
- Não

Caso o exposto seja sim, quais são? \_\_\_\_\_

4. Com relação ao código de conduta, no momento da admissão os servidores concursados e comissionados:

- Recebem o código impresso.
- Recebem orientações para acesso ao código em sítio específico.
- Recebem o código impresso e orientações para acesso em sítio específico
- Não recebem o código impresso, nem orientação para acesso e sítio específico.
- Outros: \_\_\_\_\_

5. O código de conduta reflete os princípios fundamentais de transparência, integridade e responsabilidade?

- Sim
- Não

#### Probidade e Propriedade

6. Existe algum mecanismo utilizado para salvaguardar os interesses públicos no tocante aos atos de probidade e propriedade dos responsáveis diretos pela Administração Pública?

- Sim
- Não

Qual? \_\_\_\_\_

## **Objetividade, Integridade e Honestidade**

7. Os servidores públicos são orientados quanto ao oferecimento de pagamentos, brindes, favores ou incentivos que possam influenciar uma ação oficial?

Qual a forma de orientação? \_\_\_\_\_

## **Relacionamento**

8. Há na estrutura organizacional do Município um órgão ou departamento responsável por receber, interpretar e tomar providências, quanto a eventuais reclamações concernentes ao atendimento dispensado aos interessados em geral pelos agentes públicos?

Sim  Não

9. Qual o tratamento dispensado a estas eventuais reclamações?

Não existe órgão ou departamento com esta finalidade.

São armazenadas em Banco de Dados próprio.

São comunicados imediatamente ao servidor.

São analisadas e quando há necessidade (muitas ocorrências) o servidor alvo das reclamações é comunicado.

## **Estruturas e Processos Organizacionais**

### **Responsabilidade Estatutária**

10. Existe um estatuto do servidor público?

Sim  Não

11. Os servidores não concursados são regidos pelo estatuto do servidor público ou existe um estatuto específico para esta particularidade?

São regidos pelo estatuto do servidor público.

Existe um estatuto específico para servidores não concursados.

Não existe estatuto para esta finalidade.

### **Responsabilidade em prestar contas pelo dinheiro público**

12. Há mecanismos estabelecidos que assegurem a devida otimização no tocante ao uso e aplicação com eficiência e eficácia para proteção dos recursos públicos?

Sim  Não

Quais? \_\_\_\_\_

## **Comunicação com a sociedade**

13. O governo estabeleceu canais de comunicação com a sociedade quanto a missão, papéis, objetivos e desempenho?

Sim  Não

**14.** Existem processos adequados estabelecidos que garantam que os canais de comunicação funcionem na prática com eficácia?

Sim  Não

**15.** O governo faz um compromisso explícito de franqueza e transparência em todas as atividades?

Sim  Não

**16.** O governo torna disponível publicamente os processos utilizados para a contratação de servidores não concursados?

Sim  Não

**17.** O governo divulga publicamente os nomes de todos os servidores não concursados?

Sim  Não

### **Papéis e Responsabilidade**

**18.** Existe definida claramente a divisão de responsabilidades dos principais membros do governo, para assegurar o equilíbrio entre poder e autoridade?

Sim  Não

**19.** O Excelentíssimo Senhor Prefeito tem por hábito:

Reunir-se regularmente com os principais membros do governo.

Monitorar a gestão executiva.

Outros. Quais? \_\_\_\_\_

**20.** Em relação ao grupo governante é correto afirmar:

Quando são nomeados os principais membros dos órgãos legislativo e executivo são estimulados a buscar aperfeiçoamento em relação à atividade pública.

Estabeleceram planos e mecanismos adequados que permitam aos principais membros ter acesso a informações relevantes, conselhos e recursos, quando são necessários para eu possam exercer com eficácia seu papel na administração pública.

Estabeleceu uma estrutura de controle concernente às tomadas de decisões para acompanhamento efetivo dos processos realizados.

Mantém a estrutura de controle atualizada.

Estabeleceu procedimentos formais e regulamentos financeiros para gerir as atividades do grupo governante.

**21.** Como a gestão executiva realiza as nomeações para cargos não concursados?

De acordo com critérios específicos.

Com base no mérito e habilidade do indivíduo.

Não estabeleceu processos.

**22.** O Governo estabeleceu procedimentos formais e transparentes, para desenvolver políticas de remuneração e para fixar os pacotes de remuneração dos membros do grupo governante?

**23.** É disponibilizado para publicação uma demonstração das políticas de remuneração e detalhes da remuneração do grupo governante?

Sim  Não

## **Controle**

A Controladoria pode ser entendida como uma área de atividade da organização, responsável pelo acompanhamento da gestão e controle dos recursos disponíveis para o processo de produção, bem como pela análise do desempenho das operações da empresa como um todo, a fim de disponibilizar informações eficientes e eficazes que darão suporte ao processo de decisão. (Catelli, 2001)

**24.** A administração pública dispõe de algum órgão que integre o processo de planejamento, execução e controle, por exemplo, um órgão de Controladoria?

Sim  Não

**25.** Caso possua, dentre as alternativas abaixo, qual a que melhor expressa às responsabilidades dessa área?

Não possui.

Controle do cumprimento do processo orçamentário, acompanhamento das ações governamentais.

A gestão dos Administradores Públicos.

Outras. Quais? \_\_\_\_\_

**26.** Vossa Excelência já possui conhecimento acerca da cartilha “O Vereador e a Fiscalização dos Recursos Públicos Municipais”, publicada pela Controladoria Geral da União?

Sim  Não

**27.** Caso o exposto acima, seja afirmativo, qual conceito melhor expressaria a opinião de Vossa Excelência em relação a este documento:

Não tenho conhecimento.

Importante, porém no Município, os Vereadores já são incentivados a manter esta postura.

Irrelevante, haja vista, que o Vereador tem por obrigação saber seu papel no Legislativo.

Importante, iremos incentivar que todos os Vereadores tenham conhecimento do citado documento.

## **Gestão de Risco**

Riscos são eventos negativos que podem impedir a criação de valor ou mesmo destruir o valor existente influenciando a organização no alcance de seus objetivos.

Segundo metodologia do Tribunal de Contas da União, Análise de Risco é o uso sistemático de informações para identificar os possíveis eventos que podem influenciar o alcance dos objetivos da organização, compreendendo a estimativa da probabilidade de ocorrência do evento e seu impacto na consecução dos alvos organizacionais.

**28.** Partindo deste pressuposto, foram estabelecidas medidas para assegurar que os sistemas de gestão de risco façam parte da estrutura interna de controle?

Sim  Não

## **Auditoria Interna**

29. A atual administração dispõe de uma função efetiva de auditoria interna como parte da estrutura do controle interno?

Sim  Não

Qual? \_\_\_\_\_

30. O governo possui um comitê de auditoria, formado por membros que não fazem parte da cúpula governante, com responsabilidades pela revisão independente das estruturas de controle e dos processos de auditoria externa?

Sim  Não

### **Controle Interno**

31. Na opinião de Vossa Excelência, o controle interno é:

- Sem importância.
- Pouco importante.
- Importante.
- Muito importante.

32. A gestão municipal possui uma estrutura interna de controle?

Sim  Não

33. Esta estrutura de controle é testada regularmente?

Sim  Não

34. Existe um monitoramento ou acompanhamento das etapas essenciais no processo de controle interno da gestão, desde o Planejamento, Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento, quanto a avaliação e encaminhamento de Ações Corretivas?

- Sempre.
- Às vezes.
- Nunca

### **Orçamento e Administração Financeira**

35. São adotados, pela gestão atual, procedimentos que assegurem um programa orçamentário efetivo e eficiente?

Sim  Não

Qual (is)? \_\_\_\_\_

### **Treinamento de Pessoal**

36. O governo possui programas de qualificação para os membros da administração pública?

Sim  Não

### **Relatórios Externos**

#### **Relatórios Anuais**

37. Quais são os relatórios publicados anualmente a fim de prestar contas sobre a gestão administrativa pública?

---

**38.** Quais os veículos de comunicação utilizados pela atual gestão para publicação dos relatórios determinados na Legislação Fiscal?

Jornais.

Diário Oficial.

Internet.

Revistas.

Televisão

Outros. Quais? \_\_\_\_\_

**39.** A atual gestão publica algum relatório que não seja exigido por Lei?

Sim

Não

Qual? \_\_\_\_\_

**40.** É incluso nos relatórios da gestão municipal algum demonstrativo que confirme o cumprimento da administração pública com os padrões ou código de Governança Corporativa?

Sim

Não

**41.** Nos relatórios publicados, o governo assegura que as demonstrações estão em acordo com os padrões contábeis?

Sim

Não

### **Medidas de Desempenho**

**42.** A Gestão municipal adota medidas de desempenho para assegurar e demonstrar que os recursos obtidos são utilizados com economicidade e eficiência?

Sim

Não

### **Auditoria Externa**

**43.** As atividades da administração pública são auditadas por uma auditoria externa?

Sim

Não

Qual? \_\_\_\_\_

APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO ENVIADO AOS MUNICÍPES DE SÃO CAETANO DO SUL

1. IDADE \_\_\_\_\_ SEXO \_\_\_\_\_ RESIDENTE NO BAIRRO \_\_\_\_\_

**2. Escolaridade**

Primário       Fundamental       Médio       Superior

**3. O Senhor (a) considera importante a prefeitura de São Caetano do Sul, na figura do representante do executivo da cidade, prestar contas de suas atividades como obras realizadas, gastos empregados, entre outros?**

Sim       Não

**4. O Senhor (a) sabe que a prefeitura de São Caetano do Sul, presta conta de suas atividades?**

Sim       Não

**5. O senhor (a) conhece as informações de prestação de contas da prefeitura de São Caetano do Sul?**

Sim       Não

**6. Como o senhor (a) acompanha esta prestação de contas?**

Não acompanho       Através de jornais.  
 Participo de Audiências Públicas       Através de acesso ao sítio da Prefeitura  
 Outros. Qual (is)? \_\_\_\_\_

**7. Como o senhor (a) avalia a qualidade das informações prestadas pela prefeitura de São Caetano do Sul em termos de clareza, objetividade e relevância?**

Não conheço       Considero razoáveis  
 Considero Excelentes       Considero ruins

**8. O senhor (a) acredita que estes relatórios são suficientes para assegurar a Transparência na Gestão Municipal?**

Não conheço       Acredito serem suficientes       Acredito serem insuficientes

**9. O Senhor (a) tem conhecimento sobre o que são cargos de confiança no setor público?**

Sim       Não

**10. Na prefeitura de São Caetano do Sul existem pessoas que trabalham como contratados exercendo funções nos cargos de confiança.**

**A. O Senhor (a) sabe quantas pessoas são contratadas desta maneira?**

Sim       Não

**B. Tem conhecimento sobre como são realizados os processos de seleção para estes cargos?**

Sim       Não

**C. Tem informações sobre as condições de trabalho em termos de salários, benefícios, jornada de trabalho e responsabilidades?**

Sim       Não

**11. Tem por hábito fazer uso da internet?**

Sim       Não

**12.** Se sim, já acessou o sítio da Prefeitura de São Caetano do Sul?

Sim  Não

**13.** Se sim, já teve a oportunidade de acessar os relatórios de prestação de contas disponíveis no sítio da Prefeitura de São Caetano do Sul?

Sim  Não

**14.** O que acha da qualidade dos relatórios de prestação de contas disponibilizados pela Prefeitura de São Caetano do Sul em seu sítio?

Não conheço  São ruins  
 São razoáveis  São excelentes  
 Encontra-se somente o que é exigido por Lei.

**15.** Durante o último mandato do Excelentíssimo Prefeito (2008 – hoje), em seu Bairro foi realizado alguma obra ou benfeitoria como reformas, construções, melhor qualificação dos funcionários nos diversos órgãos públicos, entre outros?

Sim  Não

**16.** Se sim, o Senhor (a) tem conhecimento do dispêndio financeiro feito para realização deste empreendimento ou serviço?

Sim  Não

**17.** Se sim, o Senhor (a) tem conhecimento se este custo estava em acordo com o demonstrado no Orçamento?

Sim  Não

**18.** Se sim considera eficiente e eficaz a utilização dos recursos nestas obras?

Sim  Não

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)