

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTABILIDADE**

**ELEN DURÁN DA SILVEIRA**

**APLICAÇÃO DO CONCEITO DE GOVERNANÇA  
CORPORATIVA SEGUNDO O IFAC EM UMA EMPRESA  
PÚBLICA BRASILEIRA**

**FLORIANÓPOLIS**

**2013**



**ELEN DURÁN DA SILVEIRA**

**APLICAÇÃO DO CONCEITO DE GOVERNANÇA  
CORPORATIVA SEGUNDO O IFAC EM UMA EMPRESA  
PÚBLICA BRASILEIRA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Contabilidade, da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Contabilidade em 23 de setembro de 2013.

Orientador: Prof. Dr. Luiz  
Alberton

**FLORIANÓPOLIS**

**2013**

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Silveira, Elen Durán da  
APLICAÇÃO DO CONCEITO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA SEGUNDO  
O IFAC EM UMA EMPRESA PÚBLICA BRASILEIRA / Elen Durán da  
Silveira ; orientador, Luiz Alberton - Florianópolis, SC,  
2013.  
143 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em  
Contabilidade.

Inclui referências

1. Contabilidade. 2. Governança Corporativa. 3.  
Governança Pública . 4. Conab. I. Alberton, Luiz. II.  
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-  
Graduação em Contabilidade. III. Título.

**Elen Durán da Silveira**

**APLICAÇÃO DO CONCEITO DE GOVERNANÇA  
CORPORATIVA SEGUNDO O IFAC EM UMA EMPRESA  
PÚBLICA BRASILEIRA**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre”, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Contabilidade, da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 23 de setembro de 2013.

---

Prof. Rogério João Lunkes, Dr.  
Coordenador do Curso

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Luiz Alberton, Dr.  
PPGC/UFSC

---

Prof. Hans Michael Van Bellen, Dr.  
PPGC/UFSC

---

Prof<sup>ª</sup>. Vanessa Ishikawa Rasoto, Dr<sup>a</sup>.  
Universidade UTFPR



Este trabalho é dedicado aos meus pais  
Acrimar Lopes da Silveira e Elida  
Durán da Silveira e aos Meus  
afilhados Tiago Durán de Bittencourt e  
Felipe Durán de Bittencourt.



## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Acrimar Lopes da Silveira e Élide de Oliveira Durán por terem feito da minha educação, prioridade de suas vidas.

A minha irmã Aline D. da S. de B. Menezes, ao meu cunhado João Ricardo de B. Menezes e meus lindos afilhados Tiago Durán de Bittencourt e Felipe Durán de Bittencourt pela compreensão da minha ausência e distância em vários momentos importantes de nossas vidas.

Ao meu orientador, Professor Dr Luiz Alberton, o reconhecimento pela sua dedicação, paciência e sutileza em suas observações e sugestão, inclusive e principalmente nos finais de semana.

Aos Professores da UFSC e colaboradores pela troca de experiências e pela paciência com meu aprendizado.

Aos colegas e amigos feitos no decorrer da minha vida por terem tido a compreensão de minhas ausências e compreensão nos momentos de tensão.

Aos empregados da Conab pela colaboração, direta ou indireta, na troca de experiências e pelas informações prestadas em minhas pesquisas.

A Rubens Rodrigues dos Santos pela valorização desta pesquisa, além de solicitar na Reunião de Diretoria, que respondessem o questionário.

A Thelma das Gracas Fernandes Sousa e demais colegas da biblioteca da Conab pela disposição e ajuda na procura de bibliografia e renovações dos empréstimos, entendendo em todas as vezes que a correria do dia-a-dia impedia que me ativesse aos detalhes, e, impossível não comentar, sempre com um simpático sorriso no rosto.



## RESUMO

SILVEIRA, Elen Durán da. **Aplicação do conceito de governança corporativa segundo o ifac em uma empresa pública brasileira**. 2013. 143 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Programa de Pós-Graduação em Contabilidade da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis-SC, 2013.

O Estudo 13, desenvolvido pelo *International Federation of Accountants* (IFAC), do *Public Sector Committee* (PSC), tem a competência de tratar de assuntos envolvendo relatórios financeiros, contabilidade e auditoria do serviço público. O objetivo geral deste trabalho é verificar a utilização dos princípios e recomendações de Governança Corporativa sugeridos pelo Estudo 13 do PSC/IFAC na gestão de uma empresa pública, Conab. O presente trabalho é descritivo, pois estabelece uma correlação entre conceito, teoria e realidade de Governança Corporativa na Conab. A empresa objeto do estudo de caso é uma empresa pública de grande porte, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). A pesquisa aplicou um questionário onde um dos resultados encontrados referente aos Padrões de Comportamento, dizem respeito à liderança e elevados padrões de comportamento; código de conduta, que para a CONAB é Código de Ética; e objetividade, integridade e honestidade. Em todas as demais respostas analisadas, prevaleceu a negativa, ou seja, a empresa não estava, na visão da alta administração, seguindo os preceitos do Estudo 13. As conclusões alcançadas por essa pesquisa são: Governança Corporativa é importante para as empresas que a praticam e para a sociedade, pois melhora a eficácia da economia; Os componentes importantes para uma boa governança são: transparência, segregação de funções, mecanismos de controle efetivo e fortalecido, código de ética ou de conduta definido e aplicado, comprometimento da alta administração, responsabilidade com os recursos públicos, visão sistêmica e foco no futuro, prevenção de interferências políticas indevidas. A Conab deverá desenvolver formas para cumprir os princípios e as recomendações do Estudo 13.

**Palavras-Chaves:** Governança Corporativa, Governança Pública e Conab.



## ABSTRACT

SILVEIRA, Elen Durán.da. **Application of the concept of corporate governance according to IFAC in a public Brazilian company.** 2013. 143 pages. MSc Thesis (Masters in Accountancy) - Graduate Program in Accountancy at the Federal University of Santa Catarina. Florianópolis-SC, 2013.

The “Study 13”, developed by the International Federation of Accountants (IFAC), of the Public Sector Committee (PSC), has the competence to deal with matters involving financial reporting, accountancy and auditing of public service. The main objective of this thesis is to verify the application of the principles and recommendations of the Corporate Governance suggested by the Study 13 of PSC/IFAC in the management of a public company, CONAB. This is a descriptive study, as it establishes a correlation between concept, theory and reality of Corporate Governance at CONAB. CONAB is a large public company under the Brazilian Ministry of Agriculture, Livestock and Food Supply (MAPA). A survey was applied and showed that some of the findings concern Behavioral Patterns are related to leadership and high behavioral standards; code of conduct, which is to CONAB Code of Ethics; and objectivity, integrity and honesty. In all other answers analyzed prevailed the negative, in other words, the company was not, in the eyes of the senior administrators, following the principles suggested by Study 13. The conclusions reached by this research are: Corporate Governance is important for those companies that practice it, and for society, since it improves the efficiency of the economy. The important components for good governance are: transparency, segregation of responsibilities, strengthened and effective control mechanisms, defined and applied code of ethics or code of conduct, commitment of the high administration, careful management of public resources, systemic approach and focus on the future, anticipation of undue political interference. CONAB may develop ways to accomplish the principles and recommendations of the Study 13.

**Keywords:** Corporate Governance; Public Governance; CONAB.



## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Origens da Governança Corporativa .....	36
<b>Figura 2:</b> Princípios basilares da boa Governança Corporativa .....	38
<b>Figura 3:</b> Segmentos do mercado de capitais brasileiro .....	41
<b>Figura 4:</b> Cubo do COSO .....	47
<b>Figura 5:</b> Impactos macroeconômicos da Governança Corporativa: efeitos sobre o desenvolvimento econômico .....	54
<b>Figura 6:</b> Finalidades da Governança Corporativa.....	57
<b>Figura 7:</b> Elementos da governança .....	59
<b>Figura 8:</b> Governança corporativa versus governança pública .....	63
<b>Figura 9:</b> Fluxo da metodologia da pesquisa.....	93
<b>Figura 10:</b> Mapa Estratégico da CONAB .....	99
<b>Figura 11:</b> Organograma da CONAB a partir de 01/01/2013 .....	101



## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Recomendações de governança no setor público.....	72
<b>Quadro 2:</b> Questões de padrões de comportamento.....	103
<b>Quadro 3:</b> Questões de estatuto de prestação de contas, prestação de contas e comunicação com as partes interessadas.....	105
<b>Quadro 4:</b> Questões de segregação de funções e responsabilidades..	106
<b>Quadro 5:</b> Questões de controle.....	113
<b>Quadro 6:</b> Questões de Relatórios Externos .....	115



## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b> Percepção da alta administração quanto ao questionário IFAC.....	102
<b>Gráfico 2:</b> Percepção da alta administração quanto à estrutura organizacional e seus processos .....	111
<b>Gráfico 3:</b> Percepção da alta administração quanto ao controle.....	112



## LISTA DE SIGLAS

AAA – Associação Americana de Contadores  
ABC – Agência Brasileira de Cooperação  
AICPA – Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados  
ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações  
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica  
AUDIN – Auditoria Interna  
AGF - Aquisição do Governo Federal  
BOVESPA – Bolsa de Valores de São Paulo  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CEO – Chief Executive Offices  
CIPFA – Instituto Britânico de Finanças e Contabilidade Pública  
CGU – Controladoria Geral da União  
CNUCC – Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC)  
CVM – Comissão de Valores Mobiliários  
CODAG – Coordenadoria de Desenvolvimento e Apoio a Gestão  
CONAD – Conselho de Administração  
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento  
CONFIS- Conselho Fiscal  
COSO – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission  
DAP – Declaração de Aptidão  
DIAFI – Diretoria Administrativa e Financeira  
DIGEP – Diretoria de Gestão de Pessoas  
DIPAI – Diretoria de Políticas Agrícolas e Informação  
DIRAB – Diretoria de Operações e Abastecimento  
ENANPAD – Encontros Nacionais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração  
FEI – Executivos de Finanças Internacionais  
MPOG – Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão  
IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa  
IFAC – International Federation of Accountants  
IIA - Instituto de Auditores Internos  
IMA – Instituto de Contadores Gerenciais  
Intosai – Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

OEA – Organização dos Estados Americanos  
OECE – Organização Européia de Cooperação Económica  
OECD – Organization for Economic Co-operation and Development  
OCDE – Organização para Cooperação Económica e de  
Desenvolvimento  
ONU – Organização das Nações Unidas (ONU)  
PEPRO – Prémio Equalizados Pago ao Produtor Rura  
PGPM – Programa de Garantias de Preços Mínimos  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PRESI - Presidência  
PSC – Public Sector Committee  
Sabox – Lei Sarbanes-Oxley  
SOE – State-Owned Enterprises  
SOX – Lei Sarbanes-Oxley  
SUCOR – Superintendência de Contraladoria e Riscos  
TCU – Tribunal de Contas da União  
USP – Universidade de São Paulo  
VEP – Valor e Escoamento do Produto

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>25</b>
1.1	TEMA E PROBLEMA .....	25
1.2	OBJETIVOS .....	26
1.2.1	<b>Objetivo Geral</b> .....	<b>26</b>
1.2.2	<b>Objetivos Específicos</b> .....	<b>26</b>
1.3	JUSTIFICATIVA DA PESQUISA .....	26
1.4	DELIMITAÇÃO DA PESQUISA .....	31
1.5	ORGANIZAÇÃO DA PESQUISA .....	32
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>35</b>
2.1	O SURGIMENTO DA GOVERNANÇA CORPORATIVA .....	35
2.2	PADRÕES DE GOVERNANÇA CORPORATIVA .....	42
2.2.1	<b>OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico</b> .....	<b>42</b>
2.2.2	<b>COSO - Committee of Sponsoring Organizations</b> .....	<b>44</b>
2.2.3	<b>IFAC - International Federation of Accountants</b> .....	<b>48</b>
2.2.4	<b>IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa</b> .....	<b>50</b>
2.2.5	<b>CVM – Comissão de Valores Mobiliários</b> .....	<b>51</b>
2.3	VISÃO MACROECONÔMICA DA GOVERNANÇA CORPORATIVA .....	53
2.4	VISÃO GERAL DE GOVERNANÇA CORPORATIVA .....	55
2.5	GOVERNANÇA CORPORATIVA NA GESTÃO PÚBLICA.....	58
2.6	GOVERNANÇA CORPORATIVA EM EMPRESA PÚBLICA..	61
2.7	GOVERNANÇA CORPORATIVA PARA O IFAC E ESTUDO 13 .....	66
2.8	PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA CORPORATIVA SEGUNDO O IFAC .....	67
2.8.1	<b>Transparência</b> .....	<b>67</b>
2.8.2	<b>Integridade</b> .....	<b>69</b>
2.8.3	<b>Responsabilidade em prestar contas</b> .....	<b>70</b>
2.9	RECOMENDAÇÕES CONFORME O IFAC.....	71
2.9.1	<b>Padrões de comportamento</b> .....	<b>73</b>
2.9.2	<b>Estruturas e processo organizacionais</b> .....	<b>76</b>

2.9.3	Controle.....	81
2.9.4	Relatórios Externos.....	83
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA DA PESQUISA .....</b>	<b>89</b>
3.1	QUANTO AOS OBJETIVOS DA PESQUISA.....	89
3.2	QUANTO AOS PROCEDIMENTOS .....	89
3.3	QUANTO À ABORDAGEM DO PROBLEMA.....	91
3.4	PROCEDIMENTOS PARA A COLETA E TRATAMENTO DE DADOS .....	91
<b>4</b>	<b>ANÁLISE E RESULTADO DA PESQUISA.....</b>	<b>95</b>
4.1	CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE .....	95
4.2	ANÁLISE DOS RESULTADOS .....	102
4.2.1	<b>Padrões de comportamento .....</b>	<b>103</b>
4.2.2	<b>Estrutura organizacional e seus processos .....</b>	<b>104</b>
4.2.3	Controle.....	112
4.2.4	Relatórios Externos.....	114
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>117</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>123</b>
	<b>APÊNDICE A: QUESTIONÁRIO APLICADO.....</b>	<b>135</b>
	<b>APÊNDICE B: ORGANOGRAMA ATÉ 31 DEZ 2012.....</b>	<b>141</b>
	<b>APÊNDICE C: ORGANOGRAMA A PARTIR DE 1º DE JANEIRO         DE 2013 .....</b>	<b>143</b>

# 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo está dividido da seguinte forma: tema e problema, objetivos, justificativa, delimitação da pesquisa e organização da pesquisa.

## 1.1 TEMA E PROBLEMA

Após escândalos que envolveram empresas de capital aberto com seus controles internos e contabilidades distorcidas, vêm se avolumando pesquisas nas áreas que interferem em uma melhor demonstração para os usuários das informações contábeis. O objetivo maior da Contabilidade é subsidiar o seu usuário de informações suficientes para que este tome a melhor decisão.

Tendo em vista que esse é um dos objetivos da Contabilidade, é necessário que as demonstrações evidenciem, de forma clara e transparente, toda informação que puder influenciar na tomada de decisão. Para que a contabilidade atinja esse grau de informação, tem-se procurado teorias e conceitos os quais aprimorem ou ajudem a gerar confiança nestas informações, dentre elas, a Governança Corporativa.

A Governança Corporativa é um processo sistematizado, o qual interfere na administração para que encontre mecanismos que reduzam o conflito de agência. Conflito de agência existe quando há interesses diferenciados para cada um dos interessados em informações sobre uma entidade.

Diante da necessidade crescente pelo melhor controle e eficiência dos gastos públicos, foi desenvolvido o Estudo 13, pelo *Public Sector Committee* (PSC) do *International Federation of Accountants* (IFAC), do o qual tem a competência de tratar sobre assuntos envolvendo relatórios financeiros, contabilidade e auditoria do serviço público. O IFAC é uma organização global da classe contábil, presente em 122 países com a missão de proteger o interesse público encorajando alto nível de qualidade das práticas contábeis. O IFAC desenvolve normas internacionais de ética, auditoria, educação e normas públicas de contabilidade.

O Estudo 13 do IFAC preocupou-se em desenvolver mecanismos de governança para o setor público, especificamente sobre as responsabilidades de um corpo diretivo de uma entidade do setor público controlado.

A partir do Estudo 13, propõe-se verificar a aderência das suas recomendações e das ações da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) quanto à Governança Corporativa. Diante do exposto, pretende-se responder a seguinte pergunta:

Quais princípios e recomendações de Governança Corporativa contidos no Estudo 13 da IFAC estão sendo contemplados na gestão da CONAB?

## 1.2 OBJETIVOS

O capítulo de objetivo se divide em objetivo geral e objetivos específicos, conforme se segue.

### 1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral deste trabalho é verificar a utilização dos princípios e recomendações de Governança Corporativa sugeridos pelo Estudo 13 do PSC/IFAC na gestão de uma empresa pública.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

Os objetivos específicos são:

- Apresentar a ideia lógica da incorporação dos conceitos de Governança Corporativa na administração pública;
- Identificar os componentes de Governança Corporativa necessários em uma empresa pública;
- Identificar a percepção dos gestores de uma empresa pública em relação à aplicação dos princípios propostos pelo Estudo 13 do PSC/IFAC.

## 1.3 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

Após centenas de trabalhos, ainda não há no mundo acadêmico consenso sobre como os mecanismos de governança (ex.: conselho de administração, transparência, estrutura de propriedade, etc.) afetam o desempenho corporativo. O principal problema é simples: muitos fatores, além da qualidade de suas práticas de governança, podem

ocasionar um desempenho diferenciado de determinada companhia (SILVEIRA, 2010).

Os autores Klapler e Love (2004), Black, Jang e Kim (2005), Bai et al. (2013), Brown e Caylor (2004), Beiner et al. (2004), Leal e Carvalhal da Silva (2005), Carvalho e Pennacchi (2012), Silveira et al. (2003), Silveira e Dias Junior (2010) encontraram em seus estudos uma forte relação positiva entre governança, valor de mercado e desempenho operacional.

Alvares, Giacometti e Gusso (2008) propõem que o modelo para um bom plano de governança deve possuir as seguintes premissas básicas:

- O objetivo das corporações é proporcionar retornos aos proprietários;
- O conceito de valor relaciona-se à capacidade de geração de caixa de forma sustentável no longo prazo;
- O atendimento dos interesses dos acionistas é condição fundamental para atender às demais partes interessadas;
- A evidência empírica de que boas práticas de governança contribuem para a geração de valor para os acionistas e para a sociedade não esgota a necessidade de se discutirem as razões para adoção dessas práticas e a correta avaliação de sua eficácia;
- A origem da Governança Corporativa foi no ativismo de acionistas minoritários, o qual gerou um sistema complexo de relações de poder, controle e mitigação de riscos e solução de conflitos – constituindo o modelo formalista ou *outside-in*, enquanto que a adoção espontânea por empresas de capital fechado delineia um novo modelo, construtivista ou *inside-out*, os quais se complementam na forma e conteúdo;
- A avaliação do estágio de maturidade e eficácia das práticas de um sistema complexo de relações entre *shareholders*, empresa e *stakeholders*, por meio de entrevistas estruturadas com múltiplos agentes, proporciona um diagnóstico mais próximo da realidade do sistema em análise.

Patel, Balic e Bwakira (2002), em pesquisa análoga ao tema deste trabalho, demonstraram o nível de transparência, por meio de 98 questões de verdadeiro e falso. Os resultados são baseados em um conjunto de dados sobre Transparência e Divulgação (T & D score) da Standard & Poors.

A Standard & Poors (2013) dedica seus esforços para fornecer informações que facilitem a tomada de decisões de investimento baseadas em inteligência de mercado, na forma de *ratings* de crédito, índices, pesquisas de investimento e avaliações e soluções de riscos.

O escore T & D analisou relatórios anuais disponíveis de mais de 1.600 empresas de grande porte em mais de 30 países. As questões avaliaram o nível de transparência nos relatórios anuais das empresas, dividido em três subcategorias:

- Estrutura de propriedade e de relações com investidores;
- Transparência financeira e de divulgação de informações;
- Administração e gestão da estrutura e do processo.

Os resultados alcançados pela pesquisa mostraram que os mercados emergentes da Ásia apresentaram maior transparência e divulgação. A avaliação também é positivamente correlacionada com a transparência e a divulgação, de acordo com a noção de que o mercado coloca um prêmio sobre as empresas com menor assimetria (PATEL; BALIC; BWAKIRA, 2002).

Gompers, Ishii e Metrick (2003) utilizaram um índice para Governança Corporativa em 1.500 empresas norte-americanas, consistindo na presença ou não de 24 provisões *antitakeover* e direitos de acionistas, e concluíram que as práticas de governança são negativamente relacionadas com despesas de capital e montante de aquisições. Enquanto que são positivamente relacionadas com lucros e crescimento de vendas.

Os mecanismos *antitakeover* impedem ou limitam as probabilidades de sucesso de uma OPA (Oferta Pública de Ações), e contribuem para que as equipes de gestores mantenham os seus lugares mesmo que tenham bons ou maus desempenhos e origem elevada custos de agência (ALVES, 2008).

Core, Guay e Rusticus (2006) expandiram a análise da pesquisa anterior e encontraram relação negativa entre a não aplicação das práticas de Governança Corporativa e desempenho operacional, mas essa relação não foi encontrada para preços de ações.

Mello (2006) utilizou como parte de sua pesquisa o questionário sugerido no Estudo 13, do PSC/IFAC. A entrevista foi aplicada na Secretaria de Gestão, do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Concluiu que, no que diz respeito aos princípios destacados no Estudo 13, estão em consonância com os principais eixos da administração pública brasileira. Entretanto, deve-se considerar que os procedimentos analisados estão em um nível mínimo de governança e

que algumas recomendações precisam ser mais bem adaptadas ao setor público.

Leal e Carvalho da Silva (2005) produziram uma pesquisa a qual possuiu como objetivo identificar a relação entre o índice de governança e o valor de desempenho de cada empresa. Os resultados para o período 1998-2002 indicaram que menos de 4% das empresas brasileiras possuíam boas práticas de Governança Corporativa, e que empresas com melhores práticas de Governança Corporativa possuíam maior valor de mercado e melhor desempenho operacional.

A mesma conclusão demonstrou o estudo desenvolvido Bridger (2006), o qual afirmou que o mercado de capitais brasileiro atribui maior valor somente às ações das empresas que adotam as mais rígidas práticas de boa Governança Corporativa.

Nesse mesmo viés de Leal e Carvalho da Silva (2005) e Bridger (2006), (*apud* Bouis, 2012), entendem que a análise das práticas de Governança Corporativa abrange o seguinte: a transparência da propriedade e do controle, o tratamento igualitário dos acionistas, a divulgação de informações, a eficácia, os controles e o gerenciamento de riscos, entre outros temas.

Para Manzi (2008), o bom funcionamento de um programa de conformidade e de controle favorece a qualidade das decisões e também reduz o custo operacional, representando um pressuposto para a boa governança das organizações, ou seja, não se pode falar em Governança Corporativa e sustentabilidade sem falar em ética e considerar a importância de *compliance*.

Schilder (2006) afirma que estudos comprovaram o valor comercial da conformidade, que é de uma economia de U\$\$ 5,00 a cada U\$\$ 1,00 gasto. Os valores se referem a custos com processos legais, danos de reputação e perda de produtividade.

Estudo similar foi desenvolvido por Slomski et al. (2008), em que o seu objetivo foi analisar se houve mudança significativa na rentabilidade e no valor total de mercado das companhias após a adesão ao Nível 1, Nível 2 e Novo Mercado da Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA). Nesse estudo foram testados estatisticamente o Retorno do Ativo, o Retorno do Patrimônio Líquido e o Valor Total de Mercado da Empresa. Os resultados indicaram que, quando analisadas em conjunto, houve uma mudança significativa positiva no Retorno Médio do Ativo, Retorno Médio do Patrimônio Líquido e valor médio das empresas após a referida adesão. Por outro lado, quando analisadas, individualmente, 63,64% dos casos convergiram para aceitação da hipótese de que houve mudança positiva significativa no valor da

empresa. E, para o retorno do ativo e do PL, apenas 27,27% e 31,82% dos casos individuais foram convergentes com a análise conjunta, respectivamente. Porém, admitem que existem outras variáveis micro e macroeconômicas que impactam na rentabilidade e no valor das companhias, e não apenas o motivo da adesão aos níveis de Governança da BOVESPA.

Outra justificativa para este estudo, muito discutido internacionalmente, diz respeito aos princípios que fundamentam a Nova Gestão Pública, em que se dá ênfase à necessidade de melhorar os valores e comportamentos éticos, a passagem de um governo de poucos para um de todos e a aplicação da boa Governança Corporativa nos negócios econômicos de domínio da gestão pública (MELLO, 2006).

No setor público brasileiro, o estudo sobre Governança Corporativa é praticamente inexistente. O pouco que existe é baseado nos princípios do setor privado, sem uma discussão maior sobre a possibilidade de adaptação. Esses estudos tiveram início com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que estabeleceu normas de Finanças Públicas voltadas para a responsabilidade e transferência na gestão pública (SLOMSKI, 2005). Atualmente esse reflexo é diferente, pois a cada ano aumenta o número de pesquisas sobre Governança Corporativa.

Houve sempre um desconforto pessoal da pesquisadora em relação a alguns aspectos relacionados à governança na empresa estudada, em razão de se perceber a necessidade de instituir conceitos e princípios para que a empresa evoluísse, inclusive no sentido de contribuição para a sociedade como um todo. Esse desconforto pessoal ficou demonstrado como uma necessidade constatada, tanto pela auditoria interna, quanto pela Controladoria Geral da União – CGU (CGU, 2011).

Para Matias-Pereira (2010), a nova gestão pública pressupõe aplicar nas organizações públicas os modelos de gestão originalmente oriundos da iniciativa privada e dos conceitos de administração estratégica focada nos negócios empresariais e nos conceitos de empreendedorismo.

No Relatório de Auditoria Especial (CGU, 2011), ficou evidenciada a necessidade de a CONAB implementar em seu modelo administrativo o conceito de Governança Corporativa. Essa conclusão da CGU se deu a partir de uma Nota Técnica da AUDIN (Auditoria Interna) nº 12/2010, que já havia enunciado para a alta administração da empresa a necessidade de disciplinar aspectos básicos de transparência,

equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa, conceitos intimamente ligados à Governança Corporativa.

No meio acadêmico não foi encontrado nenhum trabalho científico que tratasse de Governança Corporativa aplicado à CONAB. O trabalho encontrado mais próximo do assunto foi a pesquisa de gestão do conhecimento. A pesquisa definiu um processo de estruturação de memória organizacional em razão da iminência de evasão de especialistas. O objetivo da memória organizacional é possibilitar a retenção, o compartilhamento e o reuso do conhecimento individual e corporativo, para preservar a organização da perda do capital intelectual e possibilitar a formação da nova geração de especialistas (MENEZES, 2006).

Entre as conclusões da pesquisa que coadunam com alguns conceitos de Governança Corporativa estão as seguintes observações (MENEZES, 2006):

- A CONAB necessita melhorar a gestão documental e de informações, o que subsidiará estudos executados pelos especialistas e promoverá a disseminação de conhecimento.
- Integração entre áreas, como exemplos a biblioteca e o setor de arquivo, pois ambos são essenciais para atendimento das necessidades de informação dos especialistas. Sugere que, havendo essa integração, haverá uma memória organizacional como uma boa solução para tornar disponível o maior número de informações e conhecimentos para a organização.
- Há processos não estruturados de grande produção de conhecimento que merecem o apoio de sistemas mais inteligentes para maior efetividade.

Dessa forma, a pesquisa mostra-se original e de relevante importância científica e social, uma vez que pode contribuir para demonstrar o nível de governança em uma empresa da administração pública indireta, possibilitando a análise crítica dessa administração e possivelmente comparando com outras que venham a ser desenvolvidas. Contribui para a prática da gestão que aplique boas práticas de governança.

#### 1.4 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

Existem alguns estudos e pesquisas, conforme demonstrado no capítulo da justificativa, que estudaram o tema de Governança Corporativa. O Estudo 13 aponta questões importantes a serem

observadas pelas entidades públicas e formulou questões mínimas que devem ser observadas por essas instituições para a melhor utilização dos recursos públicos e sua aplicação. Portanto, esta pesquisa estudou especificamente os conceitos de Governança Corporativa, recomendações do Estudo 13 e sua aplicabilidade à CONAB na percepção da alta administração da Companhia.

A delimitação temporal da pesquisa se baseou em documentos emitidos até 31 de maio de 2013, válidos. Documentos emitidos posteriormente serão ignorados nesta pesquisa.

## 1.5 ORGANIZAÇÃO DA PESQUISA

O trabalho está dividido nos seguintes capítulos:

Capítulo 1 – Introdução: demonstram-se os antecedentes do problema, os objetivos que norteiam a pesquisa, as justificativas para a pesquisa, a situação problema, as delimitações do estudo e a estrutura do trabalho.

Capítulo 2 – Referencial Teórico: é apresentada a teoria que sustenta a pesquisa, que será tratada na seguinte ordem: o surgimento da Governança Corporativa e suas instituições, conceitos, visão macroeconômica e visão geral, Governança na gestão e empresa pública, análise do Estudo 13 do PSC/IFAC, seus princípios e recomendações.

Capítulo 3 – Metodologia da pesquisa: demonstram-se os caminhos percorridos durante todo o processo de pesquisa. Nesse capítulo, é apresentada a modalidade de pesquisa, escolha e seleção dos entrevistados, técnica e instrumentos de coleta de dados, processo de realização das entrevistas e a análise de dados. Para essa apresentação, dividiu-se em: objetivos da pesquisa, procedimentos, abordagem do problema e os procedimentos para a coleta de dados.

Capítulo 4 – Análise de resultados da pesquisa: inicialmente faz-se a caracterização da entidade pesquisada, demonstrando as suas atribuições, qualidades e demais características. Também é neste capítulo que se realiza a análise dos resultados: mostram-se os resultados e sua discussão a partir da análise das respostas do entrevistado, buscando verificar a situação da gestão atual e o levantamento, a partir das respostas do questionário, das necessidades de alinhamento com o Estudo 13. Conforme o próprio estudo, a análise de Resultados se divide em Padrões de comportamento, Estrutura organizacional e seus processos, controle e Relatórios externos.

Capítulo 5 – Conclusão: são respondidos os objetivos geral e específicos, propostos pelo presente trabalho.



## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo é abordado o referencial teórico relativo ao tema de Governança Corporativa.

### 2.1 O SURGIMENTO DA GOVERNANÇA CORPORATIVA

Uma das primeiras e mais importantes definições de Governança Corporativa foi utilizada na elaboração do relatório Cadbury (FILHO e PICOLIN, 2008). Sir Adrian Cadbury, então *Chairmen* do Comitê de Assuntos Financeiros do Conselho de Administração do Reino Unido, foi designado para uma comissão para elaborar um Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa, em 1991. Em dezembro de 1992, foi publicado o Relatório de Cadbury (Cadbury Report).

O Relatório de Cadbury inspirou-se na prática do mercado de capitais norte-americano, o mais avançado do mundo, onde existiam grandes blocos de ações de propriedade dos Fundos de Pensão ou Fundos de Investimento, minoritários muito ativos, investidores institucionais, escritórios de advocacia muito agressivos, conselhos exigentes e a natureza geralmente litigiosa da sociedade (LODI, 2000).

Silveira (2010) admite haver diversas semelhanças do mercado de capitais do Reino Unido e o norte-americano, e as enumera: extremamente líquido, sofisticado e relevante para o financiamento das empresas e com estrutura de propriedade similar (alta dispersão acionária e forte presença de investidores institucionais). Porém, quanto à Governança Corporativa, possui diferenças marcantes: a governança inglesa baseou-se na autorregulação por meio da elaboração de códigos de governança por representantes de mercado. Nos Estados Unidos, a lógica foi de regulação, pois avançou nas exigências legais para que se cumprisse a Lei *Sarbanes Oxley*.

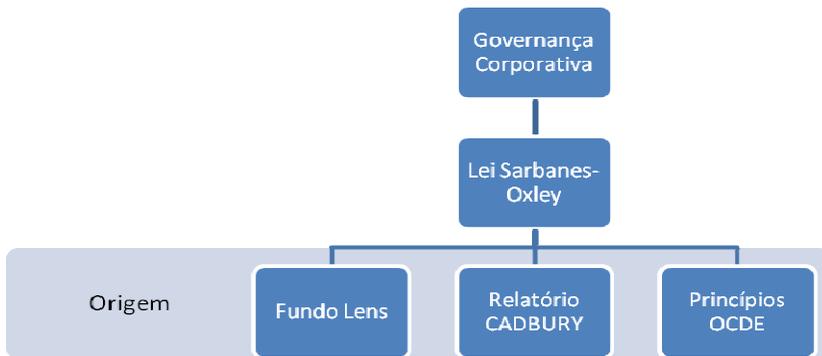
Para Lodi (2000), no Brasil, nunca foram feitas tentativas sérias que visassem a desenvolver e implementar uma política semelhante devido à falta de companhias de capital aberto. Para o autor, a estrutura econômica do Brasil não encorajou fundadores e proprietários de companhias brasileiras a abrirem suas companhias, que veem os acionistas mais como “emprestadores”.

Segundo Tinoco, Escuder e Yoshitake (2011), o assunto sobre Governança Corporativa não era discutido antes de 1990. Foram elaborados diversos documentos denominados “Códigos de boas práticas de governança” em praticamente todos os países, após o

pioneiro Relatório de Cadbury, visando estabelecer um melhor padrão de governança nas companhias (SILVEIRA, 2010).

Oliveira (2011) afirma que as primeiras discussões a respeito do assunto tiveram sua origem no tripé “firmado pelo fundo LENS, pelo relatório Cadbury e pelos princípios da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e o filtro básico do processo corresponde à Lei Sarbanes-Oxley”.

**Figura 1:** Origens da Governança Corporativa



**Fonte:** Oliveira (2011, p.13) – adaptada

No intuito de consolidar melhores resultados e maior valor para as empresas, o fundo de investimentos LENS efetivou um novo modelo de gestão, em 1992, baseado em cinco princípios básicos (OLIVEIRA, 2011):

- Atuação e o monitoramento eficazes pelos acionistas adicionam melhores resultados e valor para as empresas;
- Empresas éticas e com valores de atuação bem consolidados e disseminados têm forte sustentação para suas possíveis recuperações;
- Ética tem ligação direta com os resultados das empresas;
- Empresas modernas são complexas e dinâmicas e procuram gerar riquezas para seus proprietários e para a comunidade onde atuam; e
- Direito e a vontade de realizar investimentos são a base de sustentação do desenvolvimento das empresas e da liberdade empresarial.

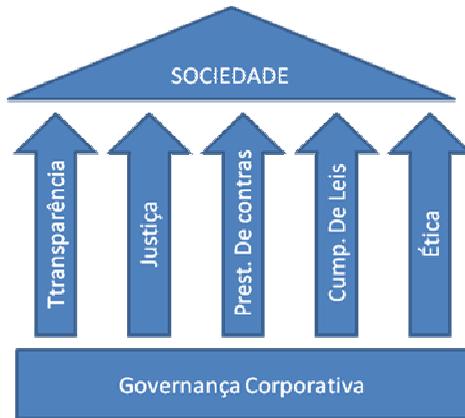
Em maio de 1999, o grupo de Governança Corporativa da Organização para Cooperação Econômica e de Desenvolvimento – OCDE – consolidou o *Principles of Corporate Governance*.

Lancellotti (2010) considera cinco áreas atribuídas pelos princípios: direitos dos acionistas; tratamento equânime dos acionistas; papel das partes interessadas (*stakeholders*) na Governança Corporativa; divulgação e transparência; e responsabilidades do conselho.

Securato (2006) sintetizou as diretrizes dos Princípios de Governança Corporativa emitidos pela OCDE conforme se segue:

- Não há um modelo único de Governança Corporativa, embora possam ser identificados elementos comuns que dão suporte às melhores práticas;
- Os princípios de governança são de natureza evolutiva e devem ser revistos sempre que ocorrerem mudanças significativas, dentro das corporações e em seu entorno;
- Para se manter competitivas em um mundo em transformação, as corporações precisam inovar e adaptar suas práticas de governança, para atender a novas exigências e alavancar novas oportunidades;
- Os governos têm grande responsabilidade na criação de uma estrutura reguladora que proporcione flexibilidade suficiente para que os mercados funcionem de maneira eficaz e atendam aos interesses dos acionistas de outras partes interessadas;
- São os governos, os órgãos reguladores do mercado de capitais, as corporações e seus acionistas que devem decidir os princípios de Governança Corporativa, levando em conta os custos e os benefícios de sua regulamentação.

Apesar de demonstrados acima alguns dos principais documentos oficiais de governos que iniciaram uma preocupação com a Governança Corporativa, logo após a publicação do Relatório de Cadbury, em 1995, foi editado o primeiro livro que continha a designação “*Corporate governance*”, de autoria de R. Monks e N. Minow (TINOCO, ESCUDER E YOSHITAKE, 2011). Para Oliveira (2011), Robert Monks foi quem instituiu o modelo de gestão destinado a consolidar melhores resultados e maior valor para as empresas.

**Figura 2:** Princípios basilares da boa Governança Corporativa

**Fonte:** SLOMSKI et al. (2008, p. 10)

Os princípios apresentados na figura acima foram enfatizados pelo ativismo pioneiro de Robert Monks nos anos de 1990, que mudou o curso da Governança Corporativa nos Estados Unidos, focando sua atenção nos direitos dos acionistas e mobilizando-os para o exercício de um papel ativo nas corporações. Robert Monks centrou suas ações em dois valores fundamentais da governança: senso de justiça e cumprimento das leis.

Também é atribuído a Monks o uso da expressão Governança Corporativa pela primeira vez em 1991 nos Estados Unidos, apesar de a Governança Corporativa já possuir o reconhecimento de sua importância na gestão de negócios e na promoção do crescimento econômico anteriormente, porém não se utilizava a (ANDRADE; ROSSETTI, 2009).

O movimento em torno das melhores práticas de governança surgiu nos Estados Unidos, em meados da década de 80, em razão do ambiente acionário extremamente pulverizado e de leis que dificultavam a atuação direta dos acionistas nas companhias com os CEOs que controlavam os conselhos de administração de suas empresas (SILVEIRA, 2010).

Apesar de Oliveira (2011) afirmar que as primeiras discussões sobre Governança Corporativa tiveram sua origem no tripé LENS, Relatório Cadbury e pelos princípios da OCDE, e de Silveira (2010) admitir que o movimento nos Estados Unidos se iniciou em meados da década de 80, a Lei Sarbanes-oxley foi aprovada apenas em julho de 2002 pelo Congresso Norte-Americano.

Para Securato (2006), a lei é, sem dúvida, a maior reforma da legislação de mercado de capitais dos Estados Unidos desde a quebra da Bolsa de Nova York em 1929 e a consequente promulgação das leis básicas sobre valores mobiliários em 1933 e 1934. A lei possui 1.107 artigos, e é frequentemente denominada de Sabox, ou ainda, SOX. Teve impacto em empresas do mundo todo, pois trata de obrigações específicas para companhias com ações negociadas no mercado dos Estados Unidos por meio de programas de ADRs Níveis 2 e 3. American Depositary Receipt é um tipo de título que é classificado como mais simples no nível 1 e mais completo e oneroso no nível 3.

Para Marnet (2008), a falência da Enron Corporation (companhia norte-americana de distribuição de energia – eletricidade e gás natural) foi o maior escândalo corporativo dos anos recentes e um dos maiores colapsos na história dos Estados Unidos, e foram rapidamente seguidos por WorldCom, Parmalat, e inclusive pela Neuer da Alemanha, resultando diretamente em trabalhos e reflexões de contadores, acadêmicos, comentaristas e políticos para que se evitassem novos colapsos, resultando na Lei Sarbenes-Oxley.

Um dos pontos mais relevantes da SOX é a exigência de que o principal executivo e o diretor-financeiro se tornem responsáveis pelas informações que divulgam, atestando também a veracidade de seus relatórios financeiros (SECURATO, 2006).

A SOX é constante alvo de crítica da maioria das companhias, especialmente a seção 404, em função do seu custo de implementação e é considerada a mais controversa (Silveira, 2010, p. 95):

A seção determina uma avaliação anual dos controles e procedimentos internos para fins de emissão dos relatórios financeiros. Com base nessa avaliação, as empresas devem gerar um relatório de “avaliação da administração sobre controles interno relativos às demonstrações financeiras”. Esse relatório deve então ser avaliado por Auditor Independente, que emitirá seu parecer relativo à avaliação dos controles internos realizada pelos gestores. No pior cenário, os auditores podem concluir pela presença de “deficiências materiais” relevantes nos controles internos da companhia, indicando uma probabilidade considerável de lançamento de números incorretos nas demonstrações financeiras, com impacto potencial sobre o valor de mercado da companhia.

A SOX se baseia em quatro princípios (OLIVEIRA, 2011):

- A conformidade legal e ética, ou seja, a Governança Corporativa não é simplesmente um assunto de boas intenções;
- A adequada administração e a correspondente prestação responsável das contas e dos resultados, incluindo a plena indicação dos responsáveis;
- A adequada transparência e veracidade das informações disponibilizadas aos diversos públicos interessados; e
- O senso de propósito e de justiça nas várias decisões adotadas pela empresa.

Enfim, a SOX tende a influenciar corporações de todo o mundo, independente de mercado aberto, com a boa governança; as práticas éticas não são mais produto de boas intenções, mas uma exigência legal, introduzindo mecanismos para proteger os investidores contra fraudes, tornando mais confiáveis e transparentes a avaliação da gestão e a cobrança de resultados que atendam aos interesses dos acionistas e de todo o conjunto de partes interessadas, rompendo nas corporações com a espessa crosta de isolamento dos executivos (SECURATO, 2006).

Oliveira (2011) salienta que os congressistas idealizadores da SOX, Paul Sarbanes e Michael Oxley, expressaram na lei muito mais rigor para conselheiros e executivos quanto à ética, tendo em vista a economia norte-americana ser financiada pelo mercado de capitais, necessitando, assim, resgatar a confiança da comunidade de investidores e manter a liquidez e a atratividade dos sistemas financeiro e empresarial daquele país.

As exigências de transparência incluem o controle, pelos conselhos, de remuneração dos benefícios autoatribuídos pela alta direção, rigorosa sintonia com as regras definidas pelos órgãos reguladores, comprometimento com a geração de valor e geração de riqueza para os acionistas e o respeito ao direito dos minoritários a levar em consideração aspectos de Governança Corporativa em suas análises (SECURATO, 2006).

No Brasil, também já se verificam demonstrações do interesse que a Governança Corporativa desperta nos participantes do mercado de capitais. A BOVESPA, de forma inovadora, instituiu os contratos de melhores práticas de Governança Corporativa quando da implementação do Novo Mercado e dos Níveis I e II de Governança Corporativa em 2002. O objetivo foi criar um ambiente mais adequado para que as empresas pudessem, a partir de melhores práticas de Governança Corporativa e maior transparência de informações, proporcionar maior

segurança aos investidores e, conseqüentemente, reduzir seus custos de captação de recursos (COMERLATO; TERRA, 2008).

**Figura 3:** Segmentos do mercado de capitais brasileiro



**Fonte:** SLOMSKI et al. (2008, p. 49)

Ainda em 2002, ingressaram as duas primeiras companhias no Novo Mercado da Bovespa: CCR Rodovias e Sabesp. Elas ficaram isoladas no segmento mais avançado de listagem até maio de 2004. O aquecimento do mercado de ações propiciou o surgimento em julho de 2005 da primeira companhia brasileira com ações totalmente dispersas na Bolsa, isto é, sem controle acionário definido: a Lojas Renner, considerada a primeira corporação do Brasil. Em 2006, deu-se a primeira iniciativa de aquisição hostil no Brasil, com a fracassada tentativa de aquisição da Perdigo pela Sadia (SILVEIRA, 2010).

O estado da Governança Corporativa no Brasil pode ser mais bem compreendido à luz do modelo de desenvolvimento do mercado acionário que data do início dos anos 70, com a criação da lei 6.404/76. Nesse mesmo ano foi criada a CVM – Comissão de Valores Mobiliários. Porém, somente a partir dos anos 90, com a falência de algumas empresas abertas, fortaleceu-se a preocupação com a necessidade de melhorar os padrões de governança empresarial (SILVA; LEAL, 2007).

Sensível às novas práticas e às exigências do mercado, a CVM substituiu a Instrução CVM nº 31/84 pela Instrução CVM nº 358, de 3 de janeiro de 2002, que trouxe importantes alterações já há algum tempo reivindicadas pelo mercado. Dentre muitos dos assuntos que versam sobre essa instrução, está a forma de veiculação das informações relevantes, salientando que a divulgação e a comunicação de ato ou fato

relevante, mesmo quando resumidas, devem ser feitas de modo claro e preciso, em linguagem acessível ao público investidor (COMERLATO; TERRA, 2008).

Após a apresentação de alguns aspectos históricos sobre Governança Corporativa, passa-se a apresentar instituições que promoveram a governança, que já foram comentadas nesse trabalho anteriormente.

## 2.2 PADRÕES DE GOVERNANÇA CORPORATIVA

As instituições de que trata este capítulo são: OCDE, COSO, IFAC, IBGC e CVM. Serão descritas as particularidades de cada uma dessas instituições e demonstrada sua relação com o trabalho.

### 2.2.1 OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

A Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE) foi criada em 1947 para executar o financiamento do Plano Marshall para a reconstrução de um continente devastado pela guerra. Ao reconhecer a interdependência de suas economias, abriu o caminho para uma nova era de cooperação que iria mudar a face da Europa. Incentivados por seu sucesso e pela perspectiva de levar o seu trabalho à frente em um palco global, o Canadá e os EUA se juntaram aos membros da OECE ao assinar a nova Convenção da OCDE em 14 de dezembro de 1960. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) nasceu oficialmente em 30 de setembro de 1961, quando a Convenção entrou em vigor (OCDE, 2013).

Na sua origem, 18 países europeus, além dos Estados Unidos e Canadá, se uniram para criar uma organização dedicada ao desenvolvimento global. Hoje, a OCDE conta com 34 países membros espalhados pelo mundo. Entre eles, os países mais avançados do mundo e também países emergentes como México, Chile e Turquia. Também fazem parte os “gigantes emergentes” como China, Índia e Brasil e as economias em desenvolvimento na África, Ásia, América Latina e Caribe. O objetivo dessa organização é a construção de um mundo forte, mais limpo e mais justo (OCDE, 2013).

Para Securato (2006), a OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*) é uma instituição internacional que reúne as economias mais desenvolvidas do planeta e possui um código de

Governança Corporativa com características muito particulares. No Brasil é chamada de OCDE: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

Atualmente, os 34 países membros da OCDE em todo o mundo, regularmente, consultam-se para discutir problemas e analisá-los, além de promover políticas para resolvê-los. Os EUA viram a sua riqueza nacional quase triplicar em cinco décadas, desde que a OCDE foi criada, calculada em termos de produto interno bruto *per capita* da população. Outros países da OCDE têm visto semelhante resultado, e em alguns casos ainda mais espetacular, de progresso, como China, Índia e Brasil, que surgiram como novos gigantes econômicos (OCDE, 2003).

O interesse da OCDE sobre o tema da governança cresceu ao longo da década de 90 e, em 1998, originou o *Business Sector Advisory Group on Corporate Governance*. Na prática, mais do que simples recomendações, buscava mostrar aos países membros e não membros como podiam aproveitar plenamente os benefícios do mercado global de capitais se adotassem práticas aceitáveis de Governança Corporativa, com padrões rigorosos de demonstrações contábeis, transparência nas informações relevantes, proteção aos acionistas e diretrizes estratégicas definidas por conselheiros independentes, entre outras (SECURATO, 2006).

Em setembro de 2005, a OCDE lançou, após dois anos de pesquisa junto aos agentes do mercado e do setor público, um importante documento destinado a fornecer diretrizes para o aprimoramento das práticas de governança nas empresas de controle estatal. O documento, intitulado “Corporate Governance Guidelines for State-Owned Enterprises (SOEs)”, complementa os Princípios de Governança Corporativa da OCDE, principal documento sobre Governança Corporativa da entidade, sendo considerado o primeiro *Benchmark* internacional para auxiliar os governos no aprimoramento das práticas de governança das empresas sob seu controle. As diretrizes da OCDE são baseadas em cinco princípios fundamentais, conforme segue (SILVEIRA, 2010):

1. Deve haver um mercado que assegure a justa competição entre empresas sob controle estatal e privadas, incluindo a separação dos papéis do Estado como acionista controlador e como órgão regulador do mercado;
2. O Estado deve reforçar sua função de proprietário, atuando de forma ativa e bem informada, porém com atribuições diferentes das de gestor;

3. O Estado deve separar as decisões de negócio das decisões políticas, reduzindo a interferência política na gestão diária das empresas;
4. As empresas de controle estatal devem aprimorar sua transparência por meio do fortalecimento dos controles internos, supervisão por auditorias independentes, elaboração de relatórios amplos e divulgação das operações com o Estado;
5. Os conselhos de administração das instituições pertencentes ao governo devem ser fortalecidos, incluindo a introdução de um processo transparente para indicação de conselheiros (com base em competências e *expertises*) e alocação do poder de fato aos conselhos na escolha e destituição dos diretores-presidentes das empresas estatais.

Os princípios apresentados acima coadunam com a essência do Estudo 13 do IFAC. Isso será detalhado mais adiante, no capítulo do IFAC, porém adianta-se a essência para que possam ficar explícitos os valores do Estudo 13. Os princípios são: transparência, integridade e responsabilidade em prestar contas. As recomendações são: padrões de comportamento, estrutura e processos organizacionais, controle e relatórios externos. Se comparados com os princípios da OCDE, é perceptível a relação entre eles.

A integridade é reconhecida nos três primeiros princípios da OCDE; a transparência é reconhecida no 4º, inclusive com a mesma nomenclatura; no 5º, está o Conselho de Administração, o qual, além de transparência em sua seleção, também envolve a questão de responsabilidade na prestação de contas. Essa similaridade também ocorrerá com o COSO, próximo item a ser tratado.

### **2.2.2 COSO - Committee of Sponsoring Organizations**

O *Committee of Sponsoring Organizations* ou Comitê das Organizações Patrocinadoras (COSO) – é a uma entidade sem fins lucrativos, que desenvolveu um método com vistas à melhoria dos relatórios financeiros, com base na efetividade dos controles internos, na Governança Corporativa e nos padrões éticos das entidades patrocinadoras (ELIAS, 2010).

A história do COSO iniciou em 1985, nos Estados Unidos, quando foi criada a National Commission on Fraudulent Financial Reporting (Comissão Nacional sobre Fraudes em Relatórios

Financeiros). O seu primeiro objeto de estudo foram os controles internos. Com o passar do tempo, tal Comissão transformou-se em Comitê, que passou a ser conhecido como COSO (Comitê das Organizações Patrocinadoras) (REGO; BRUNI, 2009).

Este Comitê é patrocinado pelas cinco grandes associações de profissionais contábeis dos Estados Unidos: a Associação Americana de Contadores (AAA), o Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA), Executivos de Finanças Internacionais (FEI), o Instituto de Auditores Internos (IIA) e o Instituto de Contadores Gerenciais (IMA). O Comitê é completamente independente de cada uma das organizações patrocinadoras e seus integrantes são representantes da indústria, contabilidade pública, organizações de investimento e da Bolsa de Valores de Nova York (LUNKES, 2010).

O COSO publicou critérios práticos, amplamente aceitos para o estabelecimento de controles internos e para avaliação de sua efetividade. O modelo apresentado em julho de 1992, denominado *Internal Control – Integrated Framework* (Controles Internos – Um Modelo Integrado), atualmente conhecido como COSO I, mudou o conceito tradicional de “controles internos” e chamou a atenção para o fato de que eles tinham de fornecer proteção contra riscos (TCU, 2009).

Os trabalhos atuais como o COSO direcionam-se para a identificação dos riscos que possam impactar os objetivos da organização e para a avaliação da forma como os gestores atuam para minimizar esses riscos, por meio de controles internos e de outras ações. Evoluiu-se, assim, da gestão centrada em controles funcionais para o desenvolvimento de uma cultura de risco, na qual todos os funcionários tornam-se responsáveis pela gestão de risco e adquirem consciência dos objetivos do controle. Essa mudança de paradigma foi adotada, inclusive, pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – Intosai, ao preconizar, como se verá mais adiante, padrões de estruturas e processos de controle interno calcados no gerenciamento de riscos e em modelos de Governança Corporativa (TCU, 2009).

O modelo COSO I tornou-se referência mundial pelo fato de (TCU, 2009):

1. Uniformizar definições de controle interno;
2. Definir componentes, objetivos e objetos do controle interno em um modelo integrado;
3. Delinear papéis e responsabilidades da administração;
4. Estabelecer padrões para implementação e validação;
5. Criar um meio para monitorar, avaliar e reportar controles internos.

O prefácio da edição brasileira do COSO II afirma que o COSO I tornou-se referência para ajudar empresas e outras organizações a avaliar e aperfeiçoar seus sistemas de controle interno, sendo que essa estrutura foi incorporada em políticas, normas e regulamentos adotados por milhares de organizações para controlar melhor suas atividades visando ao cumprimento dos objetivos estabelecidos. No entanto, a intensificação da preocupação com riscos – fruto de uma série de escândalos e quebras de negócios de grande repercussão – fez com que o COSO encomendasse o desenvolvimento de uma estratégia de fácil utilização pelas organizações para avaliar e melhorar o próprio gerenciamento de riscos. O resultado foi a publicação, em 2004, do modelo *Enterprise Risk Management – Integrated Framework* (Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada), também conhecido como COSO ERM ou COSO II (TCU, 2009).

O COSO II amplia o alcance dos controles internos e oferece um enfoque mais vigoroso e extensivo ao tema, agregando técnicas de gerenciamento integrado de riscos, sem abandonar, mas incorporando o COSO I. A nova postura é de prever e prevenir os riscos inerentes ao conjunto de processos da organização que possam impedir ou dificultar o alcance de seus objetivos (TCU, 2009).

O método COSO surge em um cenário que visa a atender os pré-requisitos da Lei Sarbanes-Oxley (2002), mas com premissas que atendem, muito além, às necessidades das organizações. A natureza estratégica dessa abordagem faz com que este método se torne efetivo para alinhar os objetivos e estratégias organizacionais com os processos existentes (REGO; BRUNI, 2009).

Assim, o COSO pode ser considerado o início de uma série de inovações na gestão de risco, gerado após grandes e inesperadas crises. A heterogeneidade dos modelos de avaliação de risco é benéfica para a estabilidade do sistema, já que os agentes responderão de formas diferentes a uma mesma situação de risco, enriquecendo o conhecimento sobre o assunto (REGO; BRUNI, 2009).

**Figura 4:** Cubo do COSO



**Fonte:** COSO (2007, p 13)

No que diz respeito a entidades ligadas ao setor público, a título de ratificação da importância do COSO, o BID – Banco Mundial – e a Intosai reconheceram e adotaram o modelo COSO. O órgão que auxilia o parlamento norte-americano no exercício do controle externo, *U.S. Government Accountability Office* (GAO), também revisou seus documentos para incorporar o modelo COSO. O Tribunal de Contas da União (Brasil), como membro da Intosai, também reconhece e utiliza o modelo como base para as suas avaliações de controle interno no setor público (TCU, 2009).

O cubo acima demonstra a integração entre os objetivos, os componentes e os níveis da organização envolvidos no gerenciamento de riscos. A face superior do cubo apresenta os objetivos do gerenciamento de risco; já a face frontal, os componentes do gerenciamento de riscos, ou, o que é necessário fazer para atingir os objetivos; por fim, a face lateral, os níveis da organização objetos da gestão de riscos. Ao se comparar com os princípios do IFAC – transparência, integridade e responsabilidade em prestar contas –, assim como com as recomendações – padrões de comportamento, estrutura e processos organizacionais, controle e relatórios externos –, é claramente perceptível toda a relação entre eles. Ao se detalhar, no próximo item, as questões tratadas pelo IFAC, ficará mais visível tal semelhança.

### 2.2.3 IFAC - International Federation of Accountants

A *International Federation of Accountants*, Federação Internacional de Contadores, fundada em 7 de outubro de 1977, Munique, Alemanha, no 11º Congresso Mundial de Contadores, foi criada para fortalecer a profissão contábil em todo o mundo no interesse público, para o seguinte (IFAC, 2013):

- Desenvolver padrões de alta qualidade internacionais em auditoria e segurança, contabilidade pública, ética e educação para profissionais contabilistas e apoiando a sua adoção e utilização;
- Facilitar a colaboração e cooperação entre os órgãos de seus membros;
- Colaborar e cooperar com outras organizações internacionais;
- Servir como o porta-voz internacional para a profissão contábil.

O programa de trabalho de 12 pontos que segue foi estabelecido nas reuniões de abertura da Assembleia do IFAC, em Munique, Alemanha, em outubro de 1977. Esses 12 pontos guiaram os comitês do IFAC e o seu pessoal durante os primeiros cinco anos de funcionamento. Muitos elementos desse programa de trabalho são relevantes ainda hoje (IFAC, 2013):

1. Desenvolver declarações que servem como diretrizes internacionais em auditoria;
2. Estabelecer os princípios básicos que devem ser incluídos no código de ética de qualquer órgão membro do IFAC;
3. Determinar os requisitos e desenvolver programas para educação e formação profissional de contador;
4. Coletar, analisar, pesquisar e divulgar informações sobre a gestão das práticas contábeis públicas para auxiliar os profissionais na condução de forma mais eficaz;
5. Avaliar, desenvolver e apresentar um relatório sobre a gestão financeira e outras técnicas e procedimentos de gestão;
6. Realizar outros estudos de valor para os contabilistas, como um possível estudo sobre as responsabilidades legais dos auditores;
7. Promover relações mais estreitas com os usuários das demonstrações financeiras, incluindo preparadores, sindicatos, instituições financeiras, indústria, governos e outros;

8. Manter boas relações com as organizações regionais e explorar o potencial para o estabelecimento de novas organizações regionais, bem como auxiliá-las;
9. Estabelecer comunicações regulares entre os membros de organizações interessadas IFAC e outros, principalmente através de um Boletim IFAC;
10. Organizar e promover o intercâmbio de informações técnicas, materiais educativos e publicações profissionais, e outras literaturas que emanem dos corpos de membros;
11. Organizar e realizar um congresso internacional de contadores aproximadamente a cada cinco anos;
12. Ampliar a adesão ao IFAC.

Começando com 63 membros fundadores, de 51 países, em 1977, a adesão ao IFAC cresceu para incluir cerca de 173 membros e associados em aproximadamente 129 países e jurisdições em todo o mundo (IFAC, 2013).

A missão do IFAC é servir o interesse público nos seguintes aspectos: contribuir para o desenvolvimento de padrões de alta qualidade e de orientação; facilitar a adoção e implementação deles, contribuindo para o desenvolvimento de fortes organizações de contabilidade profissionais e empresas de contabilidade; promover o valor de profissionais contabilistas em todo o mundo; e falar sobre questões de interesse público (IFAC, 2013).

O Comitê do Setor Público (PSC) do IFAC foi formado para dedicar-se à coordenação mundial das necessidades do envolvimento do setor público nos relatórios financeiros, contabilidade e auditoria. Nesse contexto, a expressão “setor público” refere-se aos governos federal, estadual ou municipal e ainda às entidades governamentais relacionadas, como as agências, conselhos, comissões e empresas públicas (SLOMSKI et al., 2008).

O Estudo 13 do PSC/IFAC está focado em formas de governança na gestão pública, especialmente no que tange à responsabilidade do grupo governante e da entidade controlada pelo setor público. O PSC informa que esse estudo contribuirá para a boa governança e responsabilidade na gestão pública de todo o mundo. O Estudo 13 define os princípios comuns e recomendações sobre a governança das entidades do setor público, com o objetivo de promover a orientação para auxiliar o grupo governante a desenvolver ou rever as práticas de governança como um caminho para capacitar os governantes a operarem de maneira mais efetiva, eficiente e transparente (SLOMSKI et al., 2008).

Tendo em vista que o Estudo 13 desenvolvido pelo IFAC é o objeto desta pesquisa, ele será abordado em maiores detalhes no item sobre Governança Corporativa para o IFAC e Estudo 13.

No Brasil, também existem institutos preocupados com a Governança Corporativa; apesar de não serem voltados especificamente para a área pública, influenciam em todas as áreas, como é o caso do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC, apresentado logo a seguir.

#### **2.2.4 IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa**

O Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração (IBCA) foi criado em 1995, e posteriormente foi chamado de Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Na época, por mais que seus idealizadores planejassem o futuro, era impossível prever que, uma década mais tarde, aquela mistura de laboratório e oficina de pensamento se transformaria numa referência nacional e internacional pela coerência das suas práticas e abrangência das suas ideias renovadoras, acessível a todos os profissionais envolvidos com gestão de empresas, por meio de cursos, seminários, conferências, congressos, publicações e os frutos colhidos com o trabalho voluntário (SECURATO, 2006).

O IBGC é considerado nacional e internacionalmente como um dos principais responsáveis pela introdução do conceito de Governança Corporativa no Brasil, pelo reconhecimento e disseminação da importância das boas práticas e pelo crescente interesse das empresas brasileiras (LANCELLOTTI, 2010).

O IBGC possui como objetivo ser referência em Governança Corporativa, contribuindo para o desempenho sustentável das organizações e influenciando os agentes da sociedade no sentido de maior transparência, justiça e responsabilidade (IBGC, 2013).

Elaborou o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (na 4ª edição) e procurou reunir uma série de recomendações, já aplicadas em outros países, visando a melhorar a governança no país. Para o IBGC, os princípios e práticas da boa Governança Corporativa aplicam-se a qualquer tipo de organização, independentemente do porte, natureza jurídica ou tipo de controle (LANCELLOTTI, 2010).

Para Silveira (2010), o Código elaborado pelo IBGC é o principal documento de referência. Em sua primeira versão, abordou temas como

o relacionamento entre controladores e minoritários e diretrizes para o funcionamento dos conselhos de administração. Seu lançamento foi em maio de 1999. O documento é dividido em seis capítulos: propriedade (direito dos sócios); conselho de administração; gestão; auditoria independente; conselho fiscal; conduta e conflito de interesses.

O problema de agência (ou problema agente-principal) aparece quando o bem-estar de uma parte (denominada de principal) depende das decisões tomadas por outra (denominada agente). Embora o agente deva tomar decisões em benefício do principal, muitas vezes ocorrem situações em que os interesses dos dois são conflitantes, dando margem a um comportamento oportunista por parte do agente (referido como moral *hazard* ou oportunismos) (SILVA; LEAL, 2007).

O Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC foi lançado em 1999. Até 2005, já haviam sido lançadas três versões. A primeira concentrou-se no conselho de administração, seu funcionamento, sua composição e atribuições, refletindo claramente a tendência dominante na época. Foi elaborado a partir de reflexões sobre a Lei das Sociedades Anônimas e discussões de grupo representativo de empresários. Na versão de 2001 a preocupação foi com o pagamento do *tag along* (mecanismo de proteção ao acionista minoritário para que possa sair da sociedade em caso de o controle ser adquirido por um investidor indesejado). Na versão de 2004 foram incluídos os princípios básicos consagrados: transparência, equidade e prestação de contas. Os princípios incluídos em 2004 reforçam a similaridade do Código com o Estudo 13 do IFAC.

Nesse mesmo contexto do IBGC, a CVM também fez sua parte na promoção dos conceitos de Governança Corporativa, inclusive para instituições com capital público.

### **2.2.5 CVM – Comissão de Valores Mobiliários**

Os mercados financeiro e de capitais no Brasil tiveram alguns aspectos que caracterizaram o ambiente nacional até os anos de 1960: regulação excessiva, bolsas de valores controladas pelo governo e corretores servidores públicos com direitos hereditários para a negociação de ações e monopólio na definição das taxas de corretagem. Destaca-se que o processo de liberalização desses direitos começou após o golpe militar de 1964, resultando em importantes marcos para o mercado de capitais brasileiro, entre os quais: aprovação da Lei da Reforma Bancária, criando o Conselho Monetário e o Banco Central

(Lei 4.595/64); aprovação da primeira Lei de Mercado de Capitais, visando o cuidado com o lançamento de valores mobiliários (Lei 4.728/65); criação da Comissão de Valores Mobiliários (Lei 6.385/76); aprovação da Lei das Sociedades por Ações (Lei 6.404/76) (BLACK; CARVALHO, GORGA, 2009).

No entanto, a CVM – Comissão de Valores Mobiliários – não foi desenhada e aparelhada com propriedade para executar suas funções. Por exemplo, os diretores da CVM não possuem mandato administrativo (diferentemente do que ocorre com outras agências constituídas mais recentemente, tais como ANEEL e ANATEL), podendo ser exonerados à discrição do Presidente da República. Adicionalmente, a agência não tem dotação orçamentária própria. Estes fatores tornaram a CVM limitada para cumprir suas funções (SILVA; LEAL, 2007).

Apesar dos empecilhos, a CVM vem tentando induzir as empresas do mercado aberto brasileiro a adotarem ações de Governança Corporativa. Como prova desse empenho destaca-se que, em 2002, a CVM lançou sua cartilha de “Recomendações da CVM sobre Governança Corporativa”.

Para Bridger (2006), os pontos mais importantes da cartilha são os seguintes:

- As companhias devem tornar plenamente acessíveis a todos os acionistas quaisquer acordos de seus acionistas de que tenham conhecimento.
- O conselho fiscal deve ter o maior número possível de membros independentes da administração da companhia.
- A companhia deve permitir imediatamente que os acionistas detentores de ações preferenciais elejam um membro do conselho de administração, por indicação e escolha próprias.
- As decisões de alta relevância devem ser deliberadas pela maioria do capital social, cabendo a cada ação um voto, independente de classe ou espécie.
- A alienação de ações representativas do controle da companhia somente deve ser contratada sob a condição de que o adquirente realize oferta pública de aquisição de todas as demais ações da companhia pelo mesmo preço, independente de espécie ou classe.
- Em casos em que a Assembleia Geral não deliberar pelo pagamento dos dividendos fixos ou mínimos às ações preferenciais ou a companhia não pagá-los no prazo permitido por lei, tais ações adquirirão imediatamente o direito a voto.

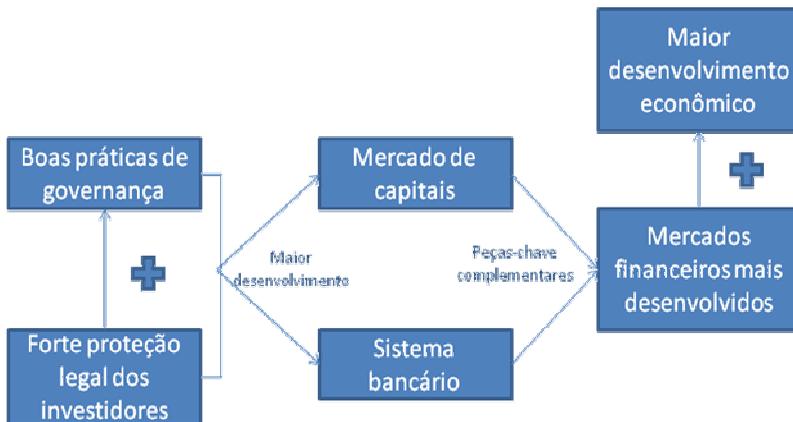
- Se a companhia não pagar dividendos por três anos, todas as ações preferenciais adquirirão direito de voto.
- As companhias abertas constituídas antes da entrada em vigor da Lei 10.303/01 não devem elevar a proporção de ações preferenciais acima do limite de 50%, que foi estabelecido pela referida lei para novas companhias de capital aberto. As companhias que já tenham mais de 50% de seu capital representado por ações preferenciais não devem emitir novas ações dessa espécie.

Analisando-se os preceitos da cartilha e comparando-os com os princípios de transparência, integridade e responsabilidade em prestar contas e com as recomendações do IFAC – padrões de comportamento, estrutura de processos organizacionais, controle e relatórios externos –, percebe-se novamente que o direcionamento é o mesmo. Portanto, para entender o porquê de serem tão parecidos todos os manuais, princípios e recomendações existentes nos documentos emitidos pelas instituições interessadas em fortalecer a Governança Corporativa, é necessário entender o que é a Governança Corporativa, tema do próximo tópico.

### 2.3 VISÃO MACROECONÔMICA DA GOVERNANÇA CORPORATIVA

Inicia-se demonstrando que a Governança Corporativa não está voltada apenas para o benefício exclusivo do desempenho individual. Constata-se que existe uma crescente sinergia entre a microeconomia e as políticas estruturais e, portanto, a governança é um elemento-chave para melhorar a eficácia da economia, além de proporcionar a estrutura que permite estabelecer os objetivos das companhias e determinar os meios para alcançá-los, assim como sua supervisão. Enfatiza-se ainda que um bom regime de Governança Corporativa ajuda a afirmar a utilização do capital pelas corporações, de maneira eficaz. Assim, permite que as corporações possam operar em benefício da comunidade, mantendo a confiança dos investidores e atraindo capitais estáveis de longo prazo. Destaca-se, em especial, a abrangência dos temas tratados e sua influência na difusão mundial dos princípios das boas práticas de Governança Corporativa. Na concepção da OCDE, a governança funciona como elo de desenvolvimento dos mercados, das corporações e das nações (SECURATO, 2006).

**Figura 5:** Impactos macroeconômicos da Governança Corporativa: efeitos sobre o desenvolvimento econômico



**Fonte:** SILVEIRA (2010, p. 9)

De acordo com a figura, um ambiente com adequada regulação e forte proteção aos investidores poderia induzir as companhias a elevarem seus padrões de governança. Como resultado, os ambientes com empresas bem governadas seriam considerados mais confiáveis pelos agentes poupadores (como investidores do mercado de capitais e instituições financeiras), recebendo maior oferta de recursos locais e internacionais. O resultado seria empresas mais competitivas e mercados financeiros desenvolvidos, propiciando mais investimentos e maior desenvolvimento econômico (SILVEIRA, 2010).

Martins et al. (2010) discutiram sobre a evolução da sociedade para explicar a necessidade da gestão por desempenho. O modelo de estado patrimonial, ponto de partida da trajetória histórica do estado contemporâneo, possui duas características básicas: a captura por interesses privados (de dentro ou de fora do Estado) e a inexistência de regras universais, pois predominam situações casuísticas e personalistas.

O Estado moderno presenciou a implementação do Estado de direito, com o reconhecimento de direitos civis e, posteriormente, de direitos políticos. Houve dois momentos que consolidaram o Estado social: a Revolução Industrial e a crise de 1929. Esses eventos fizeram incorporar ao Estado social, além da gestão da ordem social, o conceito de gestão da ordem econômica, alinhado com as ideias keynesianas, o que gerou um ciclo de expansão e crescimento das funções estatais numa linha desenvolvimentista. O Estado social requeria pesada implementação administrativa, possuía características da administração

burocrática clássica (legalidade e impessoalidade) e fazia uso de tecnologias gerenciais emergentes dos anos de 1930 a 1950 (MARTINS et al., 2010).

O mundo que surgiria a partir dos anos 70 inaugurava o discurso da crise do Estado: crises do petróleo dos anos 70, as primeiras crises de liquidez dos anos 80, o surgimento da nova economia da sociedade do conhecimento, as contestações e conturbações políticas dos anos 90 em diante, o início da globalização, entre outras. Nesse novo mundo o Estado passou a ser visto mais como um problema do que como uma solução. Surge o terceiro momento na trajetória do Estado moderno: a reforma do Estado (MARTINS et al., 2010).

Foi na década de 80 que os Estados Unidos iniciaram a implantação de reformas administrativas, considerando o modelo gerencial importado da iniciativa privada. A cidade de Sunnyvale, na Califórnia, foi a que primeiro iniciou esse processo de transformação, fazendo a revolução de desempenho, recompensando seus administradores com base em seus sucessos (ABRÚCIO, 1998).

## 2.4 VISÃO GERAL DE GOVERNANÇA CORPORATIVA

Do ponto de vista individual, a governança já traz em alguns conceitos os seus benefícios. A Governança Corporativa pode ser definida como um conjunto de relacionamentos entre a gerência da companhia, seus conselhos, acionistas, e outros *stakeholders*. A governança corporativa também fornece a estrutura pela qual os objetivos da companhia são estabelecidos, os meios para atingi-los e o monitoramento do desempenho são determinados. A boa governança deve fornecer incentivos específicos para os conselhos e para os gestores na busca dos objetivos que representem os interesses da companhia e dos acionistas, bem como deve facilitar o efetivo monitoramento dos negócios (OCDE, 2004).

De forma genérica, conforme Silva e Leal (2007), a governança pode ser descrita como mecanismos ou princípios que governam o processo decisório dentro de uma empresa.

Para Filho e Picolin (2008), uma das primeiras e mais importantes definições de Governança Corporativa foi utilizada na elaboração do relatório Cadbury, no Reino Unido.

A Governança Corporativa é o sistema pelo qual as empresas são dirigidas e controladas. Os conselhos de administração são responsáveis pela gestão de suas empresas. O papel dos acionistas na governança é de

nomear os administradores e o dos auditores é certificarem-se de que a estrutura de governança os atende. As responsabilidades do conselho incluem o seguinte: a criação dos objetivos estratégicos da companhia; o dever de proporcionar uma efetiva liderança; fiscalização da gestão dos negócios e relatórios para proporcionar segurança aos acionistas. As ações do conselho estão sujeitas às leis, regulamentos e acionistas (CADBURY, 1992).

Para a CVM (2002), Governança Corporativa é o conjunto de práticas que tem a finalidade de otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas (investidores, empregados e credores, entre outros), facilitando o acesso ao capital. A análise das práticas de Governança Corporativa aplicada ao mercado de capitais envolve, principalmente: transparência, equidade de tratamento dos acionistas e prestação de contas.

Para Lodi (2000), Governança Corporativa “é o nome para o sistema de relacionamento entre acionistas, auditores independentes e executivos da empresa liderados pelo Conselho de Administração”.

Já para o IBGC (2009), Governança Corporativa é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, Conselho de Administração, diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de Governança Corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinham interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para sua longevidade.

Os conceitos vistos até o momento são importantes porque analisam de forma precisa a questão da otimização de resultados, voltando-os para as partes interessadas, acentuando principalmente a questão do acionista, e de forma sutil, analisando principalmente o minoritário (o qual teoricamente pode não possuir acesso a informação sobre seu investimento de forma facilitada), através de recomendações ligadas à transparência, equidade e prestação de contas.

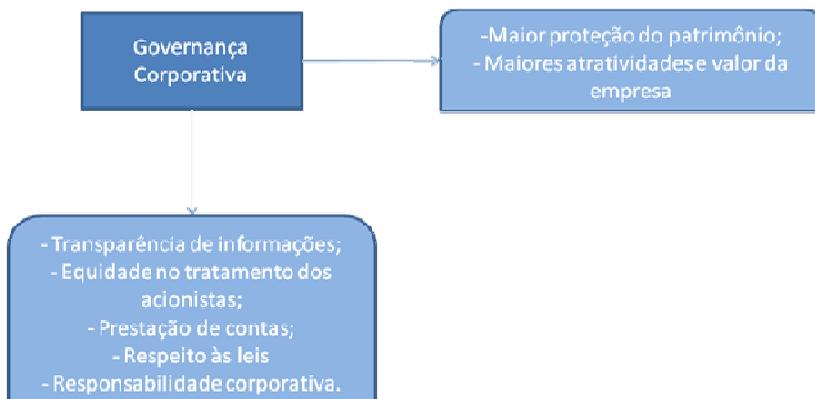
Ventura (2005) aborda de forma mais abrangente, pois não se restringe aos acionistas somente, nem aos proprietários: há mais agentes responsáveis pela governança. Trata-se de um sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e controladas através da adoção de um conjunto de regras, procedimentos, práticas e relacionamentos entre os acionistas e cotistas, conselho de administração, auditoria independente, conselho fiscal e terceiros, visando maior eficiência administrativa e a otimização do desempenho das atividades operacionais das sociedades, assim como facilitar a captação de recursos.

Monks e Minow (1995, apud Slomski et al., 2008) aduzem que a visão dos autores é de que a Governança Corporativa trata do conjunto de leis e regulamentos que possuem as seguintes finalidades:

- Assegurar os direitos dos acionistas das empresas, controladores ou minoritários;
- Disponibilizar informações que permitam aos acionistas acompanhar decisões empresariais impactantes, avaliando o quanto elas interferem em seus direitos;
- Possibilitar aos diferentes públicos alcançados pelos atos das empresas, o emprego de instrumentos que assegurem a observância de seus direitos, e promover a interação dos acionistas, dos conselhos de administração e da direção executiva das empresas.

Para Oliveira (2011), Governança Corporativa é o conjunto de práticas administrativas que servem para otimizar o desempenho das empresas ao proteger, de maneira equitativa, todas as partes interessadas, facilitando o acesso às informações básicas da empresa e melhorando o modelo de gestão. Práticas administrativas são o conjunto de formas de atuação e de procedimentos ou processos estabelecidos e consagrados em uma amplitude representativa de empresas. O desempenho é o resultado quantificado e analisado com base em critérios e parâmetros anteriormente estabelecidos.

**Figura 6:** Finalidades da Governança Corporativa



**Fonte:** Oliveira (2011, p. 21), adaptada.

Apesar de a Governança Corporativa ter sua origem nas instituições privadas, seus conceitos atualmente alcançam também as instituições públicas, conforme demonstrado no item a seguir.

## 2.5 GOVERNANÇA CORPORATIVA NA GESTÃO PÚBLICA

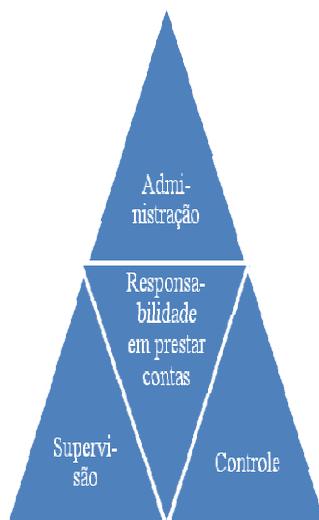
As definições de Governança Corporativa seguem, de forma predominante, uma vertente financeira, associando-a ao desenho de um sistema que facilite o acesso e o controle de investidores sobre as empresas das quais participam (FILHO; PICOLIN, 2008).

Observa-se que os resultados alcançados na adoção de novas práticas de gestão no setor privado foram responsáveis pela replicação dessas práticas em outras organizações, tanto no setor público como no terceiro setor.

Para Matias-Pereira (2010), a aplicação da governança também se apresenta adequada no setor público, considerando a relevância da articulação e cooperação entre atores sociais e políticos, bem como o funcionamento consistente dos arranjos institucionais que coordenam e regulam transações socioeconômicas entre Estado, mercado e sociedade no país.

Para Pereira (2010), a boa governança vem contribuindo para transformações nos setores privado e público. Governança refere-se, basicamente, aos processos que indicam como as organizações são administradas e controladas. O foco da governança no setor privado está nas prioridades dos dirigentes. No âmbito do setor público, que atua com estruturas e modelos de gestão distintos e, especialmente, com uma hierarquia mais rígida, a identificação dessas prioridades é imperceptível. Assim, na administração pública, a governança deve tornar explícito o papel de cada ator, definindo os seus objetivos, responsabilidades, modelos de decisão, rotinas, entre outros.

É necessário haver mudança de conduta por parte da administração pública, mudando o papel do Estado (que abandona algumas funções, assumindo outras), exigindo, como consequência, a necessidade de alinhamento dos modelos de gestão pública para atender às necessidades dos novos tempos (MARTINS et al., 2010).

**Figura 7:** Elementos da governança

**Fonte:** Timmers (2000, p.9)

No inter-relacionamento entre a administração, o controle, a supervisão e a responsabilidade em prestar contas, a responsabilidade governamental interessa-se pela natureza do relacionamento com os participantes da área política e em conseguir os objetivos políticos. Para tanto, o governo deve ter uma visão administrativa, de responsável pela definição dos objetivos políticos (eficácia), as precondições, como a qualidade, eficiência, conformidade com os regulamentos e leis relevantes, e o controle financeiro (TIMMERS, 2000).

A nova gestão pública é o conjunto de tecnologias gerenciais inovadoras aplicadas ao Estado e suas organizações, nos anos de 1980 e 1990. Iniciou-se um processo de melhoria no controle e eficiência, preconizando a aplicação de tecnologia gerencial privada no setor público, mas logo se expandiu em múltiplas direções, buscando melhorar a qualidade dos serviços e políticas públicas, bem como tornar o Estado mais sólido, democrático e cidadão (MARTINS et al., 2010).

Após um longo processo de privatização ocorrido em todo o mundo, o crescimento de longo prazo dos países passou a depender mais dos investimentos privados. Logo, a capacidade de atração de investidores passou a ser fundamental não apenas para as empresas individualmente, mas para o sucesso econômico dos seus países de origem. Como as boas práticas de governança facilitam a captação de

recursos privados, tem-se uma importância maior das práticas de governança sobre o crescimento econômico do que outrora. Ademais, à medida que aumenta a participação de investidores de varejo (pessoas físicas pulverizadas) no mercado de ações, reforça-se a importância da Governança Corporativa para uma distribuição justa dos resultados gerados pelas empresas (SILVEIRA, 2010).

A crise da reforma do Estado (o padrão de ajuste fiscal e o choque de eficiência podem ter gerado relevantes efeitos positivos em termos macroeconômicos, mas geraram custos de oportunidade pelas condições de alta pobreza e desigualdade – sobreposição da eficácia pela eficiência), a emergência de problemas globais (clima, segurança, saúde e volatilidade dos mercados requeriam intervenções e integrações do Estado) e o alastramento da democracia e dos valores democráticos (com penetração da mídia, Internet e liberdade de expressão que exige maior transparência, participação e responsabilização) impuseram arranjos de governança. Esses arranjos requerem um modelo de governança social, em vez de tipicamente gestão pública, o qual põe em operação um tipo “*Estado-rede*”, com caráter consensual, relacional e contratual, caracterizado pela coprodução ou cogestão de políticas públicas por arranjos multi-institucionais entre Estado, iniciativa privada e terceiro setor. Destaca-se a necessidade de equilíbrio institucional entre os poderes dessas esferas, visto que cada uma delas possui limitações e vantagens comparativas (MARTINS et al., 2010).

As mudanças de paradigmas decorrentes do acelerado processo de globalização estão refletindo fortemente na humanidade, desde o âmbito local até o mundial. Essas transformações vêm ocorrendo de forma intensa nas últimas décadas, nos campos político, econômico, social, cultural, tecnológico e ambiental. Registre-se que, no campo econômico, o capital intelectual surge como o novo motor impulsor de toda a economia, como o ativo mais importante, em substituição ao capital físico. A revolução tecnológica, por sua vez, que está ocorrendo de forma irreversível no mundo, permite que seja feita a transmissão de um fluxo cada vez maior de dados, num tempo cada vez menor, para pontos cada vez mais distantes (MATIAS-PEREIRA, 2010).

É exigido das organizações do setor público serem transparentes e responsáveis por suas atividades. Os cidadãos são os principais interessados em identificar se os recursos públicos estão sendo usados apropriadamente e o que está sendo alcançado com sua aplicação. A consistência, os relatórios claros de desempenho e a publicação de resultados são importantes para registrar o progresso e mostrar a pressão pelo aprimoramento. Isso serve para o cidadão avaliar se os

administradores públicos foram responsáveis e torna-se, por isso, parte central da boa governança (BARRET, 2001).

A governança pública não é somente uma questão de aumento de efetividade e eficiência, mas também de guardar a legalidade e legitimidade. Na governança pública, é possível distinguir quatro diferentes padrões de valor (SLOMSKI et al., 2008): o governo é destinado a ser apoio e propositor.

1. Os principais valores são: efetividade, eficiência, parcimônia e desempenho.
2. Os valores centrais são: honestidade e justiça. Como princípios centrais destacam-se: a justiça social, a equidade, a legitimidade e o próprio cumprimento do dever.
3. Robustez e elasticidade são dominantes.
4. O governo deve ser: confiável, robusto, adaptado, seguro, confidente e capaz de sobreviver a catástrofes.

Timmers (2000, apud Slomski et al. 2008) trata a Governança Corporativa na gestão pública como governança governamental e a define como a proteção ao inter-relacionamento entre a administração, o controle e a supervisão, feita pela organização governamental, pela situação organizacional e pelas autoridades do governo, visando relacionar os objetivos políticos eficientes e eficazes, como, também, comunicar publicamente e providenciar uma prestação de contas para a sociedade ou em benefício dela.

Os governos, diante de crescentes novas demandas, mobilizações sociais, consolidação da cidadania e da cultura democrática, têm que priorizar a sua atuação na regulação do mercado, bem como gerar a equidade, combater a pobreza e promover o desenvolvimento humano ao mesmo tempo que o econômico. Esse cenário reafirma a relevância do Estado e a retomada em novas bases das políticas públicas, em particular na área social, que passaram a priorizar, além da eficiência, a questão da equidade governamental (MATIAS-PEREIRA, 2010).

## 2.6 GOVERNANÇA CORPORATIVA EM EMPRESA PÚBLICA

Para o IFAC (2000), o setor público é complexo e as suas entidades não operam com uma estrutura legislativa comum e nem possuem forma ou tamanho organizacional padrão. É importante, então, reconhecer a diversidade do setor público e os diferentes modelos de governança que são aplicados nos diferentes países e nos diferentes setores, cada qual com características únicas que requerem especial

atenção e impõem diferentes formas de responsabilidade na prestação de contas.

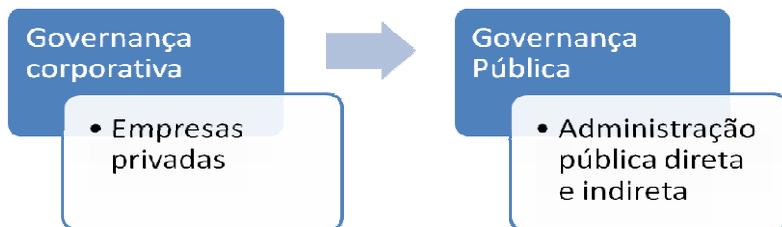
A estrutura da administração pública brasileira é composta pela administração direta da União, estados, Distrito Federal e municípios. A administração pública pode ser entendida como a atividade concreta e imediata que o Estado realiza para garantir os interesses coletivos, apoiada num conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado, com o objetivo do interesse público. A gestão pública é orientada para a prestação de serviços públicos e executada pelo Estado, por seus órgãos e agentes, com base em sua função administrativa (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Para Meireles (1999), no sentido amplo, serviço público é aquele prestado pela Administração ou por seus delegados sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado. Fora dessa generalidade não se pode, em doutrina, indicar as atividades que constituem serviço público, porque variam segundo as exigências de cada povo e de cada época. Nem se pode dizer que sejam atividades coletivas vitais que caracterizam os serviços públicos, porque ao lado destas existem outras sabidamente dispensáveis pela comunidade, que são realizadas pelo Estado como serviço público.

Há vários caminhos para representar a Governança Corporativa no setor público, devido à complexidade da estrutura de governança e à diversidade para se compreender a abordagem pelas entidades do setor. Porém, independente de qual estrutura seja usada, a boa Governança Corporativa, tanto no setor público quanto no privado, requer o seguinte: clara identificação e articulação das responsabilidades; compreensão do relacionamento entre as partes interessadas da organização e sua estrutura de administrar os recursos e entregar os resultados; suporte de alto nível para a administração (MARQUES, 2005 *apud* MELLO, 2006).

A ideia lógica é a seguinte é que a governança corporativa está para a administração privada assim como a governança corporativa está para administração pública. A sua importância para as empresas privadas é ainda mais evidente, pois a similaridade entre as empresas privadas e as empresas públicas existe.

**Figura 8:** Governança corporativa versus governança pública



**Fonte:** própria

A administração direta é integrada pelos órgãos do poder central, federal, estadual ou municipal, como, por exemplo, ministérios, secretarias, etc. A administração indireta é composta por entidades com personalidade jurídica própria, criadas para desenvolver atividades e ações de Governo por meio de relação de vinculação e cooperação, adequada, como por exemplo, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Em uma empresa pública, o acionista é o governo, que representa a sociedade. Esta, por sua vez, necessita de informações para medir o desempenho da gestão pública dos recursos investidos sob a forma principal de tributos. Embora seu investimento não seja facultativo, como ocorre no ambiente privado, e ainda deva obedecer a determinações legais de enquadramento como contribuinte e formação de base para o cálculo tributário, é de real necessidade o conhecimento da aplicação destes recursos e acompanhamento da geração de riqueza social (OLIVEIRA; MACEDO, 2005).

Nas empresas públicas, a aplicação prática de Governança Corporativa envolve alguns aspectos que, segundo MARQUES (2007), são os seguintes:

- Separação dos papéis de presidente e chefe do executivo;
- Uma diretoria cujos de diretores não executivos em sua maioria;
- Estabelecimento de um comitê de auditoria com membros não executivos;
- Proteção da independência dos auditores externos;

- Manutenção padrões dos relatórios financeiros;
- Adaptação de um código de ética para a companhia;
- Diretrizes para a conduta de diretores, em particular, requerendo evitar os conflitos e a evidenciação de benefícios;
- Identificação dos riscos e sua administração.

Como observa Securato (2006), por que se quer a Governança Corporativa na empresa pública? Está se referindo à Nossa Caixa, que estava interessada em abrir o capital. Responde seu questionamento defendendo a ideia de que são necessários responsabilidade com o dinheiro público e um olhar para o futuro. De um modo geral, mudar o modelo de gestão de uma empresa pública, aplicando conceitos de governança, exige do administrador a superação, prévia, dos vícios culturais no setor público.

No setor público, a questão se coloca com mais força simplesmente porque a ausência das boas práticas de governança traz prejuízos aos contribuintes. Também, reforçar a importância dessas questões no dia a dia das empresas públicas cria uma “blindagem” contra interferências políticas indevidas, na sua pior acepção. E, não há como negar, a história brasileira é fértil em ingerências políticas nocivas nas estatais (SECURATO, 2006).

As resistências nas empresas públicas à Governança Corporativa são principalmente de ordem cultural. Se o enfoque da gestão muda, se deflagram, com isso, resistências internas e externas. Internamente, quando ocorre a abertura de capital, é imperativa a observância e, sobretudo, a apresentação de uma gestão financeira de excelência. A corporação, então, sente medo do novo e recusa as mudanças (SECURATO, 2006).

Marques (2007) afirma que uma estrutura organizacional, seja ela pública ou privada, que busque promover boa Governança Corporativa deve possuir uma clara determinação dos papéis a serem desempenhados e responsabilidades; compreender as relações existentes entre os múltiplos stakeholders da organização e outros interesses “para controlar os seus recursos e dividir resultados, dando suporte à gestão, especialmente, aos gestores de nível estratégico”.

As empresas públicas vivenciam de forma diversa a transição da gestão tradicional para o sistema de Governança Corporativa. A caminhada para a nova realidade é longa, marcada pelo gradualismo e, em termos gerais, por atritos e divergências que só se dissolvem com o tempo. No caso de instituição financeira, é muito importante fazer uma

nítida separação entre os interesses do Estado e os do banco. Ou seja, o banco não é um instrumento de política do Estado (SECURATO, 2006).

Em diversos momentos dos controles da boa governança e das normas do mercado de capitais, as empresas públicas acabam ficando vulneráveis a administrações “estéreis”. Pressionadas por interesses políticos que contrariam os direitos dos contribuintes, funcionam como mecanismo de financiamento dos tesouros estaduais, assumindo despesas fiscais ou comprometendo-se com despesas que não atendem ao interesse imediato, ou de longo prazo da companhia (SECURATO, 2006).

A população quer bons serviços. Mas, para atender a essas demandas, o Estado precisa dispor de empresas com estrutura financeira sólida, capazes de captar recursos no mercado, de investir e de operar com eficiência. E a governança é a fonte da capacidade de evoluir, reforçando de modo firme o atendimento das demandas do país e do contribuinte. Uma boa governança não tolera desperdício de recursos em detrimento do acionista e, assim, reflete positivamente na qualidade do serviço público. Governança é sinônimo de solidez (SECURATO, 2006).

Para Slomski et al. (2008), a gestão pública tem seus alicerces fixados no princípio da legalidade, cuja premissa básica é de que somente é permitido fazer o que está previsto em lei. Neste caso, podemos restringir ainda mais quando foca-se na empresa pública. Nesse sentido, a lei mais recente é denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101 de 2000), que tem por objetivo fortalecer os principais eixos da administração pública, que são: planejamento, transparência, controle e responsabilidade na gestão dos recursos públicos e prestação de contas.

Dentre os agentes da administração estratégica existe o Conselho de Administração ou diretoria, no caso de inexistência do Conselho Fiscal. Estes devem procurar estabelecer os rumos estratégicos visando a horizontes de longo prazo, aproveitando as oportunidades, selecionando, estudando e implementando os projetos de expansão que irão incrementar o valor da empresa. Pesquisas, análises, seleção de executivos, realização de projetos, fusão de organizações são exemplos de atividades estratégicas (RODRIGUES; MENDES, 2004).

É imperativo repensar o modelo, se quisermos manter bons quadros, particularmente nas empresas públicas que estão no Novo Mercado e se comportam como companhias de capital aberto, competindo com empresas privadas e impondo uma responsabilidade

muito grande aos seus administradores. Não se pode ficar vulnerável a questões políticas ou políticos (SECURATO, 2006).

## 2.7 GOVERNANÇA CORPORATIVA PARA O IFAC E ESTUDO 13

O Estudo 13 do PSC/IFAC está voltado para formas de Governança Corporativa no setor público, especialmente no que tange à responsabilidade do grupo governante e da entidade controlada pelo setor público. O PSC teve como objetivo, contribuir para a boa governança e responsabilidade no setor público de todo o mundo. Esse estudo define os princípios comuns e recomendações sobre a governança das entidades do setor público, com o objetivo de promover a orientação para auxiliar o grupo governante a desenvolver ou rever as práticas de governança, como um caminho para capacitar os governantes a operarem de maneira mais efetiva, eficiente e transparente (MELLO, 2006).

O PSC do IFAC foi formado para dedicar-se à coordenação mundial das necessidades do envolvimento do setor público nos relatórios financeiros, contabilidade e auditoria. Nesse contexto, a expressão “setor público” refere-se aos governos federal, estadual ou municipal e ainda às entidades governamentais relacionadas, como as agências, conselhos, comissões e empresas públicas (SLOMSKI et al., 2008).

O estudo dedicou-se aos mecanismos de governança no setor público, especificamente sobre as responsabilidades de um corpo diretivo de entidades do setor público. O PSC tencionou, com a publicação desse estudo, contribuir para a boa governança e prestação de contas no setor público em todo o mundo. Baseou-se na publicação do Instituto Britânico de Finanças e Contabilidade Pública (CIPFA) do Reino Unido, Governança Corporativa – Um quadro de organismos de serviço público (IFAC, 2001).

O Estudo 13 está dividido em 10 capítulos, dos quais o primeiro e o último são, respectivamente, introdução e conclusão.

Após a contextualização do setor público na introdução, é demonstrada uma visão geral das responsabilidades do setor público. Esse capítulo demonstra as responsabilidades na boa governança, a função de supervisão do legislativo em contrapartida à função do executivo; a independência da auditoria externa; e o estabelecimento das normas contábeis e fiscalização.

Os capítulos terceiro e quarto tratam, respectivamente, de princípios e recomendações. Os princípios são transparência, integridade e responsabilidade em prestar contas. Os princípios derivaram do Relatório de Cadbury, e estão refletidos em cada uma das recomendações do capítulo seguinte. São eles: padrões de comportamento, estrutura e processos organizacionais, controle e relatórios externos. Serão descritos detalhadamente cada uma das recomendações e as aplicações das recomendações.

## 2.8 PRINCÍPIOS DA GOVERNANÇA CORPORATIVA SEGUNDO O IFAC

O Relatório de *Cadbury* identificou três princípios fundamentais de Governança Corporativa: transparência, integridade e a responsabilidade em prestar contas. Apesar de o relatório dar ênfase à Governança Corporativa no setor privado, ele foi usado como base para o desenvolvimento da primeira estrutura de Governança Corporativa para o setor público, pelo Instituto Britânico de Finanças e Contabilidade Pública (CIPFA) em 1995 (SLOMKI et al., 2008).

### 2.8.1 Transparência

A transparência é exigida na medida em que as partes interessadas (sociedade) tenham confiança nas ações e nos processos de tomada de decisão e na gestão das atividades das entidades do setor público, sendo pública através da consulta e da comunicação de informações às partes interessadas, sendo precisas e claras, conduzindo à ação efetiva, pontual e tolerável do escrutínio necessário (IFAC, 2001).

Para Securato (2006) a transparência foi a chave do êxito da Nossa Caixa. Transparência, e o cuidado de definir todo o ritual da governança nos estatutos. Os mecanismos de gestão não podem ser um ato de vontade do governante. É vital que sejam consolidados em lei.

Embora condição necessária, a transparência em si não é suficiente para garantir o controle social. Os governos devem investir na redução de barreiras aos cidadãos que querem, mas se encontram impedidos ou sem condições de participar, e estimular a participação daqueles que, embora não estejam impedidos e possuam as condições necessárias, não desejam participar. Além disso, o aumento da transparência e do controle social trazem riscos, e, da mesma forma que

em todas as ações de governo, requerem uma gestão de risco prudente. Os possíveis focos de risco incluem atrasos na tomada ou implementação de decisões, a captura de processos por parte de grupos de interesses, o excesso de consultas e conflitos entre participantes. Todos esses fatores podem prejudicar a boa governança e a confiança no governo (OCDE, 2011).

Não podem existir decisões empresariais sem boa qualidade da informação. Isso é fundamental para o setor público. A transparência permite um controle maior – do Tribunal de Contas, dos acionistas, da sociedade, da Assembleia Legislativa – por meio da conquista, sobretudo, de apoio dos beneficiários (SECURATO, 2006).

Mais do que a obrigação de informar, a administração tem o dever de cultivar o desejo de informar, pois, da boa comunicação interna e externa, particularmente quando espontânea, franca e rápida, resulta um clima de confiança, tanto internamente, quanto nas relações da empresa com terceiros. A comunicação não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, mas deve contemplar também os demais fatores que norteiam a ação empresarial e que conduzem à criação de valor. A Lei de Responsabilidade Fiscal induz o gestor público à transparência de seus atos. Essa transparência pode ser melhorada, significativamente, com instrumentos como a Demonstração de Resultado Econômico, com o contracheque econômico e o balanço social (SLOMSKI, 2005).

Somados, a transparência e o controle social contribuem para: i) garantir melhores resultados das políticas públicas a custos mais baixos; ii) fortalecer o cumprimento das decisões adotadas; e iii) proporcionar o acesso equitativo ao processo de elaboração de políticas públicas e aos serviços públicos. Além disso, a transparência e o controle social promovem o aprimoramento da execução de políticas e da legitimidade fiscal dos governos, contribuindo para: i) melhorar a compreensão e o atendimento à evolução das necessidades da população; ii) alavancar o conhecimento e os recursos; e iii) desenvolver soluções inovadoras. O papel da transparência e do controle social no combate à corrupção é explicitamente reconhecido na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e na Convenção Interamericana contra a Corrupção (OCDE, 2011).

## 2.8.2 Integridade

Compreende procedimentos honestos e perfeitos. É a base na honestidade, objetividade, normas de propriedade, probidade na administração dos fundos e recursos públicos e na gestão dos negócios da entidade. É dependente da efetividade nas estruturas de controle, nos padrões pessoais e profissionalismo dos indivíduos da entidade. É refletida nos procedimentos de tomada de decisão e na qualidade dos relatórios financeiros e de desempenho da entidade (IFAC, 2001).

A integridade pode ser efeito ou causa. A integridade-efeito surge do jogo de forças responsável pela coesão interna de um ovo ou de uma galáxia, ou seja, é algo que está inteiro. A integridade-causa provoca a determinação em alguém. Trata-se do motor que leva uma pessoa ou uma organização a fazer o que é certo. Hábito de resistir às duas canções de maior sucesso das sereias: o egocentrismo e o oportunismo, ou seja, caráter. Em ambos os sentidos a integridade atua estabelecendo limites por intermédio de normas, isto é, condições, leis, regras. A tarefa desses limites e normas é defender tudo aquilo que está em seu interior: identidades, interesses, afetividades, responsabilidades (COIMBRA e MANZI, 2010).

Dentro do conceito de que integridade é o cumprimento dos procedimentos de forma honesta e perfeita, Santos (2010) afirma que a execução desse princípio depende da efetividade dos padrões de estrutura de controle, perfil profissional dos indivíduos no acesso à administração dos recursos e negócios das entidades públicas.

Integridade não é um acontecimento espontâneo: requer infraestrutura e administração. Administrar significa estabelecer relações causais entre os seguintes elementos: decisões, processos, resultados, regulação e autoregulação, pessoas e monitoramento. O sistema de integridade corporativa tem por missão articular entre si as atividades das seguintes áreas: auditoria, *compliance*, controles internos, ética empresarial, gestão de crises, gestão de riscos, segurança corporativa e sustentabilidade (COIMBRA; MANZI, 2010).

A questão sobre integridade é tão latente para o sucesso da administração pública que a OCDE (2011) ressaltou sua importância. Estudou a Receita Federal do Brasil, o Programa Bolsa Família e o Programa Nacional de DST/AIDS, que demonstraram a existência de significativas diferenças na implementação de medidas de integridade por parte das instituições públicas. Paralelamente à formulação de iniciativas de aplicação nos órgãos da Administração Pública Federal, as autoridades centrais responsáveis pela promoção de integridade devem

ênfatizar iniciativas para oferecer orientações práticas “passo a passo” e ferramentas para aumentar a capacidade individual dos órgãos públicos. Além disso, essas autoridades centrais têm papel fundamental no monitoramento da implementação de políticas de integridade.

É importante salientar que a integridade requer não apenas o cumprimento de normas e leis, não  sinnimo perfeito de honestidade, mas significa também a atuação concreta da organização segundo a sua visão e missão. A organização íntegra mantm, em cada uma das suas decisões, atividades ou ações, coerência com a sua identidade, nunca perdendo de vista os valores que a inspiram e os objetivos que ela deve perseguir, transformando-os em ação concreta (COIMBRA; MANZI, 2010).

A importância desse relatório  global. Foi a primeira avaliação do sistema de integridade da administração pública federal de um Estado Membro do G20. O trabalho  parte da contribuição da OCDE na implementação do Plano de Ação Anticorrupção do G20 (*G20 Anti-Corruption Action Plan*), aprovado na Reunião de Cpula de Seul, em novembro de 2010. Também é complementar a outras atividades de apoio a convenções internacionais e regionais contra a corrupção. Por fim, mas não menos importante, a iniciativa do Brasil de ser avaliado por seus pares em uma questão sistmica importante destaca seu papel crescente e sua relevância nos debates internacionais e no processo de tomada de decisão (OCDE, 2011).

### **2.8.3 Responsabilidade em prestar contas**

A democracia atualmente encontra-se no exercício do poder soberano pelo povo e na extensão dos direitos de cidadania a todos os indivíduos. Antes os soberanos eram os detentores do poder absoluto sobre seus súditos e somente respondiam por seus atos perante Deus. Porém, hoje os representantes políticos modernos devem responder por seus atos perante o povo que os escolheu. Na democracia, o voto dado a um representante político não lhe concede poder soberano, mas, tão somente, a obrigação de exercer o poder em nome e em benefício do povo (BOBBIO, 2007).

Essa evolução da democracia trouxe responsabilidades para a sociedade, que se viu instada a responder por uma dupla obrigação: dos cidadãos, de manter uma estreita vigilância sobre o uso do poder concedido àqueles que foram escolhidos para govern-los; e dos governantes de prestar contas das suas ações aos cidadãos que os

escolheram. Daí, um dos problemas mais importantes dos regimes democráticos modernos consiste em desenvolver formas e instrumentos de prestar conta, isto é, processos de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos que permitam ao cidadão controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes (ROCHA, 2011).

Esse princípio significa o processo em que as entidades do setor público e seus indivíduos são responsáveis por suas decisões e ações, incluindo a administração dos fundos públicos e todos os aspectos de desempenho, e submetendo-se a escrutínio externo apropriado. É alcançada por todas as partes, tendo uma compreensão clara de sua responsabilidade e tendo os papéis claramente definidos através de uma estrutura completa. Em consequência, é a obrigação de responder por uma responsabilidade conferida (IFAC, 2001).

O conceito de *accountability* no setor público está ligado à necessidade dos gestores de prestarem contas e demonstrarem como estão realizando os gastos públicos e se estão ou não sendo alcançados e satisfeitos os desejos da sociedade (RIBEIRO FILHO et al., 2008).

De acordo com Slomski (2005), na administração pública o dever de prestar contas deve certamente estar presente, pois, quando a sociedade elege seus representantes, espera que ajam em seu nome, de forma correta, e prestem contas de seus atos. Cabe ao Estado, por meio de seus controles internos e externos, mensurar e demonstrar a eficácia no serviço público, como forma de justificar a cobrança de impostos.

Para a OCDE (2011), a promoção da transparência e do controle social é elemento fundamental para consolidar a responsabilização (*accountability*) e o controle externo nos órgãos públicos. Os países da OCDE vêm adotando, de forma crescente, medidas para proporcionar aos cidadãos acesso imediato à informação pública e evitar, assim, processos administrativos custosos para garantir esse acesso. O controle social pode estimular, ainda, a responsabilidade compartilhada na prestação de serviços públicos e a adoção de medidas corretivas.

## 2.9 RECOMENDAÇÕES CONFORME O IFAC

O IFAC, além dos seus princípios, apresenta as dimensões que as entidades da administração pública devem adotar: Padrões de comportamento: como a administração da entidade exercita a liderança e determina os valores e padrões da instituição, como define a cultura da organização e o comportamento de todos os envolvidos; Estruturas e processos organizacionais: como a cúpula da administração é designada

e organizada dentro da instituição, como as responsabilidades são definidas e como elas são asseguradas; Controle: a rede de vários controles estabelecidos pela cúpula administrativa da organização no apoio ao alcance dos objetivos da entidade, da efetividade e eficiência das operações, da confiança dos relatórios internos e externos, regulamentações e políticas internas; e Relatórios externos: como a cúpula da organização demonstra a prestação de contas da aplicação do dinheiro público e seu desempenho (PEREIRA, 2010).

**Quadro 1:** Recomendações de governança no setor público

Padrões de comportamento		
<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Liderança</li> <li>&gt; Códigos 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>Estruturas e processos organizacionais</b>	<b>Controle</b>	<b>Relatórios externos</b>
Responsabilidade em prestar conta estatutária	Gestão de risco	Relatórios anuais
Responsabilidade em prestar conta pelo dinheiro público	Auditoria interna	Uso de normas contábeis apropriadas
Comunicação com as partes interessadas	Comitês de auditoria	Medidas de desempenho
Papéis e responsabilidades	Controle interno	Auditoria externa
Equilíbrio de poder e autoridade	Orçamento	
O grupo de governo	Administração financeira	
O presidente	Treinamento de pessoal	
Membros do grupo de governo não executivo		
Administração executiva		
Política de remuneração		

**Fonte:** SLOMSKI et al. (2008, p. 141)

O Estudo 13 destaca que os princípios fundamentais descritos são refletidos em cada uma das recomendações de governança das entidades

do setor público, que são: padrões de comportamento; estruturas e processos organizacionais; controle; relatórios externos.

### **2.9.1 Padrões de comportamento**

A transparência, integridade e responsabilidade dos indivíduos dentro de uma entidade do setor público são a base da governança eficaz. A reputação da entidade depende dos padrões de comportamento de todos dentro dela, se membros do órgão, funcionários ou agentes contratados para isso (IFAC, 2001).

As normas de conduta são instrumento de fundamental importância para promover a orientação do comportamento dos agentes públicos de forma consoante com o objetivo dos órgãos em que eles desempenham suas funções. Os princípios para o Aprimoramento da Conduta Ética no Serviço Público reconhecem o papel essencial de padrões elevados de conduta para garantir a lisura da Administração Pública, fornecendo, ainda, subsídios nesse sentido aos agentes responsáveis pela tomada de decisões e aos gestores públicos (OCDE, 2011).

Portanto, procedimentos e salvaguardas eficazes precisam ser colocados em prática para garantir que todos os funcionários (IFAC, 2001):

- Estejam comprometidos com altos padrões de comportamento pessoal;
- Mantenham relacionamentos abertos e honestos com o público, com pessoas de outras organizações, e com outros funcionários e membros do corpo diretivo.

Cientes dos riscos emergentes na interface dos setores público e privado, os países da OCDE adotaram as Diretrizes para a Gestão do Conflito de Interesses no Serviço Público e os Princípios para a Transparência e Integridade nas Atividades de Intermediação de Interesses. As normas de conduta também são vistas como componente-chave para o controle interno eficaz e o combate à corrupção. A exemplo disso, INTOSAI efetuou uma revisão das Diretrizes sobre as Normas de Controle Interno no Setor Público, no intuito de incluir o tema da gestão ética. Essa adequação foi impulsionada pela reconhecida importância de implementar normas de conduta que contribuam para a prevenção e detecção de fraudes e corrupção. As convenções internacionais contra a corrupção também contemplam a questão de normas de conduta (OCDE, 2011).

Para Matias-Pereira (2010), é possível identificar algumas características básicas que constituem a essência da gestão da ética, que tem por objetivo o estabelecimento de um padrão ético efetivo. A gestão da ética transita em um eixo bem definido, constituído por:

- Valores éticos: representam a expectativa da sociedade quanto à conduta dos agentes públicos;
- Normas de conduta: são o desdobramento dos valores, funcionando como um caminho prático para que os valores explicitados sejam observados;
- Administração: tem o objetivo de zelar pelos valores e normas de conduta, assegurando sua efetividade.

Para o IFAC (2001), os códigos de ética explicitam três valores: declarar os valores e princípios que definem a finalidade da organização (códigos de ética); orientar a tomada de decisões (códigos de prática); prescrever ou proibir certos comportamentos (códigos de conduta ou comportamento). Na prática, os códigos podem incluir componentes de mais de uma das formas descritas. Os Códigos de Ética Corporativa possuem três propósitos: 1) eles são veículo através do qual o poder das formas gerais da moralidade social é desenhado para uso como poder corporativo; 2) eles são veículo para a implantação do poder corporativo sobre valores, escolhas e comportamentos – de maneiras projetadas para induzir respostas adequadas às exigências contextuais; 3) eles são veículo para estabelecer o controle sobre o exercício de valores, escolhas e comportamentos – de modo que as respostas apropriadas para requisitos contextuais sejam induzidas.

A incorporação de padrões elevados de conduta se apoia (OCDE, 2011):

- Na elaboração e análise periódicas das práticas e procedimentos que influenciam as normas de conduta;
- Na promoção de ações destinadas a garantir a manutenção de padrões elevados de conduta e a enfrentar os riscos correspondentes;
- Na incorporação do aspecto ético no âmbito da gestão, de modo a assegurar que as práticas adotadas sejam compatíveis com os valores da Administração Pública;
- Na avaliação dos efeitos das reformas promovidas no âmbito da gestão pública sobre a conduta ética.

Segundo lições da ética empresarial ou organizacional, as melhores práticas de incorporação ou disseminação cultural de limites e normas éticas são (COIMBRA; MANZI, 2010):

- Concepção de códigos morais;
- Engajamento e diálogo com *stakeholders*;
- Processos estruturados de tomada de decisão;
- Análise de produto de interesses, dilemas éticos e questões de justiça;
- Resolução de conflito de interesses, dilemas éticos e questões de justiça;
- Análise de desvios de conduta e comportamento – que inclui o gerenciamento de canais independentes de recepção e investigação de denúncias e atendimento a reclamações;
- Programa de educação continuada em ética;
- Gestão de indicadores e pesquisas de clima ético.

A reputação da entidade depende dos padrões de comportamento de todos os membros do grupo governante, empregados ou agentes contratados. Portanto, os procedimentos efetivos e a necessidade de proteção devem ser colocados para assegurar que todos os funcionários sejam comprometidos com alto padrão de comportamento pessoal e mantenham um relacionamento aberto e honesto com o público, com as pessoas de outras organizações e com outros empregados e membros do grupo governante (SLOMSKI et al., 2008).

O IFAC (2001) trata, dentro do item de Padrões de comportamento, a questão de Liderança e Códigos de conduta. Quanto à liderança, coloca que o grupo governante tem a necessidade do exercício de liderança para se conduzir de acordo com os altos padrões de comportamento, como modelos para os demais. Esse grupo é normalmente, responsável por determinar os valores e padrões, que servirão para definir a cultura da entidade e dirigir o comportamento de seus integrantes.

Quanto aos códigos de conduta, para o IFAC (2001), precisam refletir os princípios fundamentais de transparência, integridade e responsabilidade em prestar contas. Os códigos de conduta necessitam do que se segue:

- Comprometer a entidade com os padrões de comportamento;
- Ser desenvolvidos de forma consultiva e envolvendo todas as partes interessadas para formar uma cultura da entidade;
- Receber um comprometimento total do corpo governante e do chefe do executivo: eles precisam dar exemplo aos demais integrantes da entidade;
- Ser suficientemente detalhados, bem como dar uma clara direção do comportamento esperado dos empregados.

A partir da definição e exposição de regras de conduta é que determinada organização possibilita àqueles que com ela se relacionam manter-se com ela se relacionando, seja como funcionário, cliente, fornecedor ou, simplesmente, decidirem por escolher outra organização orientada por valores distintos (COIMBRA; MANZI, 2010).

Todos os servidores públicos precisam que sua conduta esteja de acordo com os altos padrões de comportamento. É necessário que sejam confiáveis no controle dos recursos públicos e devem ter os seguintes atributos (IFAC, 2001):

- Probidade em controlar os ativos e recursos que lhe são confiados;
- Cuidado na proteção das propriedades, ativos e informações confidenciais, para assegurar que não sejam roubados, abusados ou danificados;
- Propor a observância das normas e procedimentos da entidade, particularmente com relação à contabilidade;
- Economia para evitar gastos e extravagâncias;
- Honestidade pessoal na reivindicação de despesas e assegurar que os ativos e recursos oficiais não sejam usados para vantagens particulares.

Os membros da alta administração e os empregados da entidade envolvidos no processo de tomada de decisão precisam ser objetivos e colocar os interesses da entidade acima dos seus próprios interesses. Portanto, as ações devem ser justas, honestas e livres de conflitos de interesses. Na contratação de executivos também deverão ser observadas as condutas previstas nas diretrizes e normas da entidade, observando um processo transparente com completa evidenciação. Quanto ao relacionamento, os servidores deverão tratar o público em geral de maneira cordial, justa, oportuna e com eficiência; e devem tratar-se com respeito, franqueza, honestidade e cautela, considerando saúde, segurança e bem-estar pessoal, evitando assédio, discriminação ou abuso de qualquer tipo. É necessário indicar um responsável para investigar as principais preocupações, de maneira confidencial, sobre os padrões de conduta. Todos deverão estar dedicados a manter a reputação da entidade para honrar contratos e outros acordos (IFAC, 2001).

### **2.9.2 Estruturas e processo organizacionais**

As estruturas e processos organizacionais foram divididos pelo IFAC (2001) da seguinte forma: responsabilidades estatutárias;

responsabilidade pelo dinheiro público; comunicação com as partes interessadas (sociedade); papéis e responsabilidades, que por sua vez foram subdivididos em equilíbrio de poder e autoridade, grupo governante, presidente do grupo governante, membros do grupo governante não executivos, administração executiva e política de remuneração.

As instituições da administração pública precisam estabelecer estruturas organizacionais eficazes e processos para assegurar o seguinte: sua responsabilidade legal está sendo cumprida, principalmente no que tange ao(s) indivíduo(s) ou entidade responsável pela eleição ou designação do órgão; comunicação clara com as partes interessadas; e clareza sobre os papéis e responsabilidades de gestão de topo, e em particular os papéis relativos e responsabilidades dos membros não executivos do órgão de gestão e administração executiva (IFAC, 2001).

Em relação às responsabilidades estatutárias, as instituições públicas devem estabelecer mecanismos eficazes para garantir conformidade com leis e regulamentos aplicáveis, e outras declarações relevantes das melhores práticas. As entidades são estabelecidas para fins específicos e têm autoridade limitada para incorrer em despesas. Também possuem responsabilidades legais para entregar, direta ou indiretamente, serviços aos cidadãos. Portanto, entidades do setor público possuem a necessidade de estabelecer mecanismos adequados para garantir que elas não ultrapassem os seus poderes ou funções, e que eles cumpram todas as obrigações impostas sobre elas, se definido no estatuto ou não. Assim, órgãos de entidades do setor público precisam dar ao executivo sênior específico um aconselhamento adequado para o cumprimento de estatutos e regulamentos aplicáveis, e outras declarações relevantes de melhores práticas (IFAC, 2001).

Quanto à responsabilidade pelo dinheiro público, há a necessidade de se estabelecer plano apropriado para assegurar que os recursos públicos sejam adequadamente protegidos e sejam usados econômica, eficiente, efetivamente e com a devida propriedade. Também, de acordo com o estatuto ou outras autorizações que controlem seu uso. Nesse contexto, a responsabilidade pode ser interpretada como um meio de os políticos e funcionários serem responsáveis pelo dinheiro público. A responsabilidade para o público resume-se em: confiança de administrar os recursos e ativos; desempenho financeiro no uso dos recursos e na ocorrência das despesas na deliberação dos serviços; aspectos não financeiros de desempenho, incluindo a responsabilidade pelas prioridades da entidade e a qualidade

dos serviços. Desse modo, a responsabilidade pelo dinheiro público estará assegurada pela estabilidade de uma estrutura efetiva de controle interno e desempenhada por meio de relatórios pontuais, objetivos, equilibrados e compreensíveis para as partes interessadas (SLOMSKI et al., 2008).

Quanto à relação com *stakeholders*, é necessário que as instituições públicas estabeleçam canais de comunicação com seus *stakeholders* sobre a missão da entidade, funções, objetivos e desempenho, e procedimentos adequados para garantir que esses canais operem efetivamente na prática (IFAC, 2001).

Quando se trata de comunicação com a sociedade, o setor público deve (SLOMSKI et al., 2008):

- Estabelecer e publicar formas predeterminadas de padrões e medidas de desempenho, bem como relatórios reais;
- Informar a sociedade dos seus direitos sobre informações e serviços;
- Informar a sociedade sobre os planos de contratos e parcerias, e como se desenvolvem;
- Desenvolver e publicar formas de procedimentos para investigações e reclamações internas e externas e assegurar que sejam considerados pronta e efetivamente;
- Assegurar procedimentos claros aos servidores públicos, para que eles possam expressar suas preocupações ou reclamações sobre a má administração, violação da lei ou problemas éticos, em um ambiente em que eles estarão suportados e protegidos contra represálias.

As recomendações a respeito de papéis e responsabilidades referem-se ao equilíbrio de poder e responsabilidade, ao grupo governante (alta administração), ao presidente, aos membros do grupo de governo não executivo, à administração executiva e à política de remuneração. É importante que as nomeações, para que configurem um processo formal e transparente, sejam feitas de acordo com critérios especificados de competência e com base no mérito e na habilidade individual (IFAC, 2001).

A seleção de executivos é tão importante, que tem-se observado que conselhos constituídos de conselheiros com elevados conhecimentos específicos normalmente possuem elevada qualidade decisória e de análise de negócios, pelo simples fato de que todos os conselheiros, tendo elevados níveis de conhecimentos, sabem debater, de maneira

produtiva e integrada, os diversos assuntos alocados no Conselho de Administração (OLIVEIRA, 2011).

À Diretoria Executiva cabe a execução da gestão operacional, a administração das atividades do dia-a-dia. Estabelecidas as metas operacionais, cumpre à diretoria monitorar e controlar as atividades operacionais em todas as áreas da empresa. A Gestão Operacional não cria valor, pelo menos de forma significativa. Entretanto, uma inadequada gestão das operações, apresentando baixa qualidade em suas ações e realizações, certamente provocará reflexos negativos no valor da empresa, tendendo à desvalorização e podendo chegar à falência da organização (RODRIGUES; MENDES, 2004).

Há necessidade de estabelecer um número igual de executivos e não executivos no grupo que toma as decisões para manter o equilíbrio, assim como a divisão de responsabilidade dos principais cargos da entidade. Para que os membros tenham responsabilidade pela administração da entidade, vários processos e ações são necessários (SLOMSKI et al., 2008):

- Adaptação do processo de planejamento estratégico à estrutura política e de recursos, estendido para parlamentares, ministros e reguladores, que inclui: definir a visão, a missão, os objetivos de curto e longo prazo e os planos que possam ser realizados; supervisionar a entrega dos resultados dos planos pelo monitoramento do desempenho, comparando com os objetivos estratégicos e assegurando a ação corretiva quando necessário, e manter-se visualizando as perspectivas futuras;
- Nomeação, desenvolvimento e sucessão dos principais gestores;
- Adaptação e aprovação formal do relatório anual da entidade, incluindo as demonstrações financeiras;
- Implementação de uma política de comunicação efetiva;
- Estabelecimento de um sistema efetivo de controle e informação interna;
- Identificação e monitoramento dos principais riscos e oportunidades da entidade e assegurar sistemas apropriados para gerenciar esses riscos.

O papel do presidente contempla o seguinte:

- Prover liderança, garantindo aos membros trabalho em equipe, proporcionando o cumprimento das suas responsabilidades de forma eficaz.
- Permitir que os membros contribuam plenamente para suas obrigações individuais e na equipe, assegurando acesso a

informações sobre os termos de sua nomeação, suas funções e responsabilidades. Também inclui um papel na avaliação de desempenho dos membros do governo e do corpo a contribuição para as operações da entidade.

- Garantir que haja um processo eficaz de avaliação sobre o desempenho do órgão como um todo.
- Garantir que os membros do órgão tenham acesso às informações relevantes.
- Garantir que as questões importantes sejam discutidas pela instituição em tempo hábil.
- Garantir o apoio adequado e de forma eficiente com todas as informações necessárias para fundamentar suas decisões.
- Garantir que as decisões sejam tomadas com a conformidade legal.
- Garantir reuniões regulares, com suas respectivas atas para registrar com precisão decisões tomadas e, se for o caso, as opiniões individuais dos membros.

Os membros não executivos precisam fornecer um julgamento independente nos assuntos de estratégia, desempenho, recursos e padrões de conduta. É apropriado que eles sejam independentes da gestão e livres de outros relacionamentos que possam interferir materialmente no seu papel; da mesma forma, é necessário serem definidos claramente seus deveres, termos das funções, remuneração, e tudo isso passar por constantes revisões (SLOMSKI, 2005).

As remunerações dos membros da alta administração precisam ser suficientes para atraí-los e conservá-los na gestão da entidade. A entidade precisa estabelecer um procedimento formal e transparente para desenvolver políticas de remuneração do executivo e para fixar os pacotes de remuneração individual. É apropriado que os membros não sejam envolvidos na decisão da sua própria remuneração (IFAC, 2001).

Securato (2006) traz o apontamento de que para o bom funcionamento da empresa é fundamental a qualificação dos quadros técnicos. Mas está havendo uma inversão da escala de remuneração no Brasil. Comparativamente ao passado, a remuneração é mais alta nos níveis gerenciais e técnicos, porém, por mais paradoxal que possa parecer, é inferior nos níveis mais elevados. Isso traz prejuízos à administração pública.

### 2.9.3 Controle

As recomendações relacionadas ao controle referem-se ao que segue: gestão de risco, auditoria interna, comitês de auditoria, controle interno, orçamento, administração financeira e treinamento de pessoal.

As entidades públicas devem garantir que sistemas efetivos de gestão de risco sejam estabelecidos como parte da estrutura de controle. Risco pode ser definido como uma medida de incerteza, e compreende os fatores que facilitam ou previnem a empresa para que esta possa atingir seus objetivos. A gestão de risco pode ser vista como um processo de (IFAC, 2001):

- Compreender os objetivos da organização;
- Identificar os riscos relacionados ao alcance dos objetivos;
- Avaliar os riscos, incluindo a probabilidade e o potencial impacto dos riscos específicos;
- Desenvolver e implementar programas e procedimentos para direcionar os riscos identificados;
- Monitorar e avaliar os riscos e procedimentos.

As entidades públicas precisam identificar os riscos internos e externos para que consigam reagir de forma apropriada e em tempo hábil. Os controles não são estáticos. Assim como o ambiente, a entidade, os seus objetivos e suas atividades mudam, demonstrando que os sistemas de controle também devem mudar. As entidades públicas necessitam estabelecer procedimentos para (IFAC, 2001):

- Identificar e avaliar os riscos internos e oportunidades relacionados às diferentes atividades e pesquisas;
- Identificar e avaliar os novos riscos e oportunidades;
- Quantificar potenciais desvantagens e oportunidades;
- Rever riscos passados;
- Atentar à antecipação de riscos futuros.

É necessário que a alta administração das entidades públicas saiba dos riscos aceitáveis. Além disso, é necessário a administração entender quais riscos são aceitáveis para os *stakeholders*. A transparência dessa informação é essencial.

É fundamental para as entidades públicas a efetiva constituição de uma auditoria interna como parte do controle interno. A auditoria interna precisa ser objetiva e operacionalmente independente da administração da entidade.

Uma função de auditoria interna necessita garantir a revisão sistemática, a avaliação e os relatórios da adequação dos sistemas

gerenciais, financeiros, operacionais e controles orçamentários, incluindo, no mínimo (SLOMSKI et al., 2008):

- A relevância das políticas, planos e procedimentos estabelecidos e seus efeitos financeiros;
- A adequação das orientações;
- As conveniências organizacionais, pessoais e a supervisão de acordos;
- Uma revisão das operações e programas, para aceitar se os resultados são consistentes com os objetivos e metas estabelecidas e se as operações e programas estão sendo desempenhadas como planejadas;
- Até que ponto os ativos e passivos são registrados para serem resguardados das perdas de todos os tipos, surgidas de desperdícios, extravagâncias, administração ineficiente, desvalorização do dinheiro, fraudes ou outras causas;
- A conveniência, confiança e integridade das finanças e outras informações gerenciais, e o significado usado para identificar, mensurar, classificar, registrar e obter as informações;
- A economia e eficiência com que os recursos são aplicados;
- A integridade dos sistemas computacionais.

As entidades públicas necessitam estabelecer um comitê de auditoria, compreendendo membros não executivos, com a responsabilidade de uma revisão independente dos processos de controle e da auditoria externa. Para uma efetividade plena, o comitê de auditoria deve ser independente da administração da entidade, e seus membros devem ter qualificação adequada e ter acesso à informação.

O comitê de auditoria inclui, entre suas atividades, as seguintes (SLOMSKI et al., 2008):

- Rever, juntamente com a gestão, a adequação das políticas e práticas para assegurar a conformidade com os estatutos, direções, orientações e políticas relevantes;
- Rever, juntamente com a gestão, sua habilidade para monitorar em conformidade com os padrões e códigos relevantes de governança;
- Rever, juntamente com a gestão, a adequação das informações financeiras apresentadas ao grupo governante;
- Assegurar que a função de auditoria interna seja corretamente remunerada e tenha uma posição apropriada dentro da entidade;
- Recomendar ou aprovar a contratação ou remoção do auditor interno chefe e dos auditores externos;

- Rever as atividades da função de auditoria interna, incluindo seu programa de trabalho anual, coordenações com os auditores externos, os relatórios das investigações significativas e as respostas da gestão executiva para as recomendações específicas;
- Quando relevante, rever a amplitude, os resultados e os custos da auditoria, e a independência e objetividade dos auditores;
- Gerir, em nome do grupo governante, todos os aspectos de relacionamento da entidade com os auditores externos. Isso inclui a revisão dos relatórios da auditoria e outras comunicações com a gestão.

Quanto ao controle interno, as entidades públicas necessitam assegurar que seja estabelecido e opere na prática, e que tenha como obrigação sua manifestação no relatório anual da entidade (IFAC, 2001).

O controle interno é entendido como um processo efetuado pela diretoria, pela gestão e outras pessoas da entidade, designadas para prover razoável garantia com relação à realização dos objetivos das seguintes categorias (SLOMSKI et al., 2008):

- Efetividade e eficiência das operações, considerando objetivos operacionais básicos, metas de desempenho e proteção de recursos;
- Confiabilidade dos relatórios financeiros;
- Conformidade com leis e regulamentações aplicáveis.

#### **2.9.4 Relatórios Externos**

Quando o IFAC (2001) trata de relatórios externos, divide-os em quatro grupos: relatório anual; uso de normas contábeis; medidas de desempenho; e auditoria externa.

Na execução da sua prestação de contas de recursos públicos, as entidades precisam publicar um relatório anual, ao final do exercício financeiro, que inclui (IFAC, 2001):

- Demonstrações financeiras auditadas e relatório do auditor;
- Uma declaração das metas e objetivos da entidade, as medidas de desempenho pelas quais serão analisados desempenhos futuros;
- Uma declaração sobre a forma como o Presidente e outros membros do órgão são nomeados e os termos de sua nomeação, junto com a divulgação da política de remuneração; e

- Uma declaração que apresenta um comentário objetivo, equilibrado e compreensível sobre o desempenho financeiro da entidade e desempenho não financeiro, assim como sua capacidade futura para atender às responsabilidades e compromissos.

É necessário que as demonstrações financeiras incluídas no relatório anual sejam preparadas de acordo com as normas internacionais de contabilidade pública ou outros grupos autorizados e reconhecidos por normas contábeis, e de acordo com a legislação aplicável. As normas contábeis são um pré-requisito para a responsabilidade em prestar contas e a conformidade com essas normas provém da confiança, consistência e transparência da informação financeira (SLOMSKI et al., 2008).

As entidades do setor público precisam estabelecer e comunicar as medidas de desempenho relevantes para assegurar e demonstrar que todos os recursos foram adquiridos economicamente e são utilizados de forma eficiente e eficaz (IFAC, 2001).

O setor público está sob intensa pressão para melhorar suas operações e entregar produtos e serviços de forma mais eficiente e com menor custo para o contribuinte. Medir desempenho é uma ferramenta útil a esse respeito, uma vez que formaliza o processo de monitoramento do progresso em direção às metas estabelecidas e fornece justificativas objetivas para as decisões organizacionais e de gestão. Assim, a medição de desempenho pode ajudar melhorar a qualidade e reduzir o custo das atividades do governo (IFAC, 2001).

Para melhorar o desempenho, também é necessário incluir medir o desempenho em termos não monetários. Sem informações sobre o que está sendo entregue (*outputs*), o que está custando (*inputs*), e que é alcançado (resultados) é impossível fazer alocações de recursos eficientes dentro do setor público. Os objetivos e medidas de desempenho incluem responder às exigências de prestação de contas, melhorando a prestação de serviços e com redução de custos, maximizando a produção e aumentando a produtividade na entidade (IFAC, 2001).

As medidas de desempenho, normalmente, devem verificar (SLOMSKI et al., 2008):

- A economia: refere-se à obtenção de recursos financeiros, humanos e físicos, em um tempo e plano apropriados, com o menor custo possível e com a qualidade e quantidade apropriadas;

- A eficiência: refere-se ao uso de recursos assim que os resultados são maximizados por um grupo determinado de entradas de recursos, ou a entrada é maximizada por alguma quantidade e qualidade determinadas de saídas;
- A efetividade: refere-se à extensão da realização dos resultados predeterminados, objetivos ou outros efeitos planejados dos programas, operações, atividades ou processos;
- A conveniência: se os objetivos ou resultados dos programas, operações, atividades ou processos aderem às necessidades reais dos clientes.

Em geral, as medidas de desempenho comparam seus resultados com anos anteriores, entidades similares ou com a meta traçada. As medidas de desempenho devem ser relevantes, compreensíveis e confiáveis, completas, objetivas e neutras, oportunas e comparáveis. Um equilíbrio entre essas características qualitativas pode muitas vezes ser necessário. O julgamento será necessário na seleção de medidas de desempenho apropriado. As medidas levam tempo para projetar, implementar e aperfeiçoar. Um sistema de medição de desempenho deve ser abordado como um projeto em que a melhoria contínua é um objetivo fundamental (IFAC, 2001).

A auditoria independente tem o papel de influenciar na gestão estratégica. Para que sejam atingidos os pilares da gestão estratégica, a prestação de contas, transparência, justiça com os minoritários (*fairness*) e cumprimento das leis (*compliance*), é necessária uma “fiscalização” externa e independente (VENTURA, 2005).

Já o conselho fiscal presta contas aos acionistas da sua fiscalização dos atos da diretoria executiva e do conselho de administração e oferece sua opinião quanto aos demonstrativos financeiros examinados pelo auditor externo. A atuação do conselheiro é uma atuação ao mesmo tempo colegiada e individual (TINOCO et al., 2001).

É necessário um Comitê de Auditoria, como um subcomitê do governo, responsável por administrar o relacionamento com os auditores externos e com as seguintes atividades:

- Considerar, quando relevante, a nomeação do auditor externo, a remuneração da auditoria e algumas questões de demissão;
- Considerar os objetivos e âmbito de alguma auditoria não financeira ou consultoria de trabalhos propostos a auditores externos;

- Discutir com o auditor externo, antes de iniciar a auditoria, a extensão da confiança na auditoria interna e outras revisões da agência;
- Discutir com os auditores externos algumas medidas significativas para a revisão das demonstrações financeiras, por seus gestores não executivos e outros auditores, e algum outro trabalho compreendido ou supervisionado pelo comitê de auditoria;
- Rever e considerar a comunicação do auditor externo com a administração e demais responsáveis;
- Rever o progresso nas recomendações feitas pelos auditores externos.

Já, em relação aos conselhos, os 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 de 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 (SLOMSKI, 2005).

Como é difícil aplicar o conceito de "governo" em todas as circunstâncias organizacionais do setor público, as circunstâncias organizacionais para que o conceito seja considerado diretamente aplicável são definidas como todas as entidades onde um governo (seja federal, estadual ou municipal) oferece um serviço ou atividade através de uma entidade controlada (subsidiária), não importando se essa entidade subsidiária é ou não totalmente controlada pelo governo ou se tem uma identidade legal separada (IFAC, 2001).

Na gestão pública, a LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabelece, em seu art. 67, o seguinte:

Art. 67. 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, visando a:

I - harmonização e coordenação entre os entes da Federação;

II - disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;

III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

IV - divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

§ 1º O conselho a que se refere o caput instituirá formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas desta Lei Complementar.

§ 2º Lei disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho.

A atuação do Conselho Fiscal e/ou do Comitê de Auditoria é considerada um dos pilares de reconstrução da credibilidade dos investidores nas demonstrações contábeis e demais informações sobre o desempenho operacional fornecidas pelas empresas ao público interessado, incluindo órgãos reguladores. Para o IBGC, o Conselho Fiscal deve ser visto como uma das ferramentas que visam agregar valor para a empresa, agindo como um controle independente para os acionistas (CARDOZO, 2005).

Desde 1995, a reforma do Estado vem sendo implementada gradualmente e, a partir de 2000, em vez de ser chamada de Reforma Gerencial do Estado, foi adotado o nome de Gestão Pública

Empreendedora, destacando-se os princípios mais importantes, como: enfoque no resultado; autonomia e responsabilização; construção de boas parcerias; trabalho em rede; gestão da informação; transparência, diálogo e avaliação (MELLO, 2006).

O Brasil ratificou três convenções internacionais contra a corrupção: a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC), da Organização das Nações Unidas (ONU); a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos (OEA); e a Convenção sobre o Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A celebração desses compromissos internacionais corrobora o argumento de que a corrupção não é um problema local, mas sim mundial (CGU, 2009).

Em vários países da OCDE, as empresas controladas pelo Estado (estatais) ainda representam uma parte substancial do PIB, emprego e capitalização de mercado. Além disso, as empresas controladas pelo Estado são frequentemente prevalentes em serviços públicos e indústrias de infraestrutura, tais como energia, transportes e telecomunicações, cujo desempenho é de grande importância para grande parte da população e para outras partes do setor de negócios. Consequentemente, a governança das estatais será fundamental para assegurar uma contribuição positiva para a eficiência econômica e competitividade geral do país (OCDE, 2012).

Portanto, a governança na área pública é de suma importância para o sucesso da administração pública.

### 3 METODOLOGIA DA PESQUISA

A metodologia da pesquisa se divide em: objetivos da pesquisa; classificação quanto aos procedimentos; abordagem do problema; e procedimentos para a coleta e tratamento de dados.

#### 3.1 QUANTO AOS OBJETIVOS DA PESQUISA

Para Cervo e Bervian (2001), a pesquisa descritiva descreve as características de determinada população, fenômeno, ou estabelecimento de relações entre as variáveis. O presente trabalho é descritivo, pois busca estabelecer uma relação entre o conceito, a teoria e a realidade de Governança Corporativa e a CONAB. Nesse sentido, Gil (1999) afirma que descrever consiste em identificar, relatar e comparar.

#### 3.2 QUANTO AOS PROCEDIMENTOS

O primeiro critério de busca foi a pesquisa científica, quanto à base teórica, em periódicos nacionais, priorizando-se: concentração em periódicos com qualificação nacional, conforme a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), na área de pesquisa de Economia, Administração e Ciências Contábeis; foi também realizada a coleta de artigos nos anais dos Encontros Nacionais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (Enanpad) e anais dos congressos de Contabilidade e Controladoria da Universidade de São Paulo (USP); faz-se também a coleta nos bancos de teses e dissertações de universidades brasileiras. Além desse método, alguns trabalhos foram referenciados em trabalhos resultantes da pesquisa acima, e, quando tinham correlação com o tema proposto ou uma referência substancial para esta pesquisa, foram consultados também.

Segundo Marconi e Lakatos (2003), a pesquisa bibliográfica abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, materiais cartográficos, etc.

Quanto aos procedimentos, é um estudo de caso. Para Cervo e Bervian (2002), o estudo de caso é um estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, permitindo conhecimentos amplos e detalhados do mesmo. Conforme Jung (2004), a pesquisa com estudo de caso investiga um fenômeno, uma situação dentro de um contexto local,

real, de maneira que permita sua melhor compreensão. Este é, pois, um estudo de caso, por trabalhar apenas com a CONAB. Possui como estratégia geral proposições teóricas, pois o estudo baseia-se em proposições que refletem o conjunto de questões da pesquisa, as revisões feitas na literatura sobre o assunto e as novas interpretações que possam surgir (YIN, 2001).

A estratégia de busca foi definida por palavras-chave mais constantes neste projeto de pesquisa: (1) Governança Corporativa, (2) Governança Pública (3) Transparência Pública.

A Governança Corporativa é o tema central da pesquisa. Por isso foi um dos temas pesquisados na busca. O segundo foi Governança Pública. A empresa objeto do estudo de caso é uma empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), empresa de grande porte, sobre a qual a pesquisadora trabalhou com as informações publicadas nos *sites* oficiais do governo federal, como o *site* oficial da empresa estudada e *sites* do MAPA, Transparência Pública e do IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa), entre outros. O tema “Transparência Pública” está vinculado à questão de Governança Corporativa.

A pesquisa de campo corresponde à coleta direta de informação no local em que acontecem os fenômenos (MARTINS, 2002). Para Richardson (1999), a técnica de coleta de dados chamada de questionário é um modo de comunicação no qual determinada informação é transmitida de uma pessoa A para outra B.

O questionário poderá ser utilizado em entrevistas. Dentre os tipos de entrevista, a utilizada foi a entrevista estruturada. A entrevista estruturada é construída com perguntas e respostas pré-formuladas, usualmente chamada de questionário.

O questionário foi adaptado do Apêndice A, do Estudo 13 do PSC/IFAC. Houve a necessidade de adaptação do questionário, pois o mesmo foi desenvolvido pelo PSC/IFAC com perguntas direcionadas ao poder executivo, propriamente dito. Para tanto, foi efetivada uma adaptação desse questionário para a administração indireta, na qual a principal mudança se refere ao direcionamento do questionário, que foi para a alta administração da Companhia e não para o chefe de governo.

O questionário foi aplicado à alta administração da Companhia: o presidente e os diretores. Foi também aplicado à Auditoria, por ter esta o papel principal no controle interno e fazer parte da administração estratégica da empresa. Além dessas, foi aplicado à CODAG (Coordenadoria de Desenvolvimento e Apoio a Gestão), pelo papel principal no desenvolvimento e gestão, conforme o próprio nome

esclarece. Para melhor elucidação, sugere-se consultar no Apêndice B o organograma da Companhia válido até 31 de dezembro de 2012. Em três questionários aplicados, foi aplicado pessoalmente, com conversa e troca de informação para esclarecer algum fato não entendido pelo respondente.

### 3.3 QUANTO À ABORDAGEM DO PROBLEMA

Segundo Cerro e Bervian (2001), uma pesquisa qualitativa é utilizada para descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação entre as variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, enquanto que a quantitativa está relacionada ao emprego de recursos e a técnicas estatísticas que visem quantificar os dados coletados.

De acordo com Richardson (1999), a pesquisa qualitativa pode ser caracterizada como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentados pelos entrevistados. As pesquisas qualitativas de campo exploram as técnicas de observação e entrevistas devido à propriedade com que esses instrumentos penetram na complexidade de um problema.

Tendo como parâmetro os conceitos, esta pesquisa, quanto à abordagem, é qualitativa e quantitativa, pois emprega análises dos manuais e outros documentos da empresa, além de utilizar questionários, e utiliza-se de técnicas matemáticas para demonstrar os resultados.

### 3.4 PROCEDIMENTOS PARA A COLETA E TRATAMENTO DE DADOS

Segundo Martins (2002, p. 36), a pesquisa de campo “corresponde à coleta direta de informação no local em que acontecem os fenômenos”. Para a coleta de dados foi utilizada a aplicação de questionário, encaminhado para a alta administração da Companhia: presidência, as quatro diretorias, a coordenadoria de Desenvolvimento e Apoio à Gestão e a Auditoria Interna. O questionário foi aplicado em novembro e dezembro de 2012. O questionário do Estudo 13 do IFAC possui 44 questões divididas da seguinte forma:

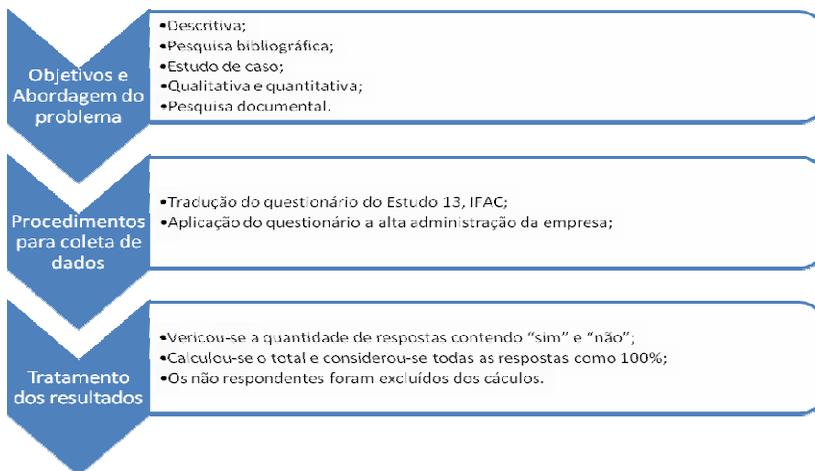
- Padrões de comportamento:
  - Liderança;
  - Código de conduta;

- Objetividade, integridade e honestidade.
- Estrutura organizacional e processos:
  - Estatuto de prestação de contas;
  - Prestação de contas;
  - Comunicação com as partes envolvidas (internas e externas);
  - Segregação de funções e responsabilidades.
- Controle:
  - Gestão de riscos;
  - Auditoria interna;
  - Comitê de auditoria;
  - Controle interno;
  - Gestão orçamentária e financeira;
  - Treinamento dos empregados.
- Relatórios externos:
  - Relatório anual;
  - Medidas de desempenho;
  - Auditoria externa.

É importante salientar que o questionário da publicação Estudo 13 do IFAC possui em sua numeração 45 quesitos. Porém, houve erro de numeração na publicação. Da questão 11, pula para a questão 13. Por isso, a diferença da numeração: o questionário aplicado por esta pesquisa tem 44 quesitos, enquanto que o documento original do IFAC possui 45. O questionário utilizado foi traduzido e utilizou a forma igual a sua versão em inglês, ou seja, as respostas foram apenas “sim” e “não”.

Os documentos da entidade utilizados foram obtidos através de publicações oficiais na Internet, os quais são de domínio público. Em momento algum foram utilizados documentos que não são publicados na internet e/ou no Diário Oficial da União, documentos estes como o Balanço Patrimonial, Balanço Social, portarias, entre outros.

O fluxo da pesquisa apresenta-se a seguir:

**Figura 9:** Fluxo da metodologia da pesquisa

A pesquisadora é participante observadora, ou seja, coletou dados de forma pessoal, analisando e verificando dentro da companhia como estava o andamento da utilização dos conceitos de governança corporativa e aplicando questionários, inclusive pessoalmente.



## 4 ANÁLISE E RESULTADO DA PESQUISA

Neste capítulo, são apresentados a caracterização da entidade e o resultado da pesquisa.

### 4.1 CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE

Como estudo de caso, foi escolhida a CONAB, Companhia Nacional de Abastecimento, empresa pública federal vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e constituída pela Lei 8.029/90, dotada de personalidade jurídica de direito privado.

A Companhia tem por finalidade a “diversificação da produção agrícola e a formação de estoques públicos, com vistas à regularidade do abastecimento interno e à segurança alimentar e nutricional da população brasileira”. Possui como missão “contribuir para a regularidade do abastecimento e garantia de renda ao produtor rural, participando da formulação e execução das políticas agrícola e de abastecimento” (CONAB, 2009a).

A CONAB tem um papel social, como entidade representativa do governo federal, de regular as atividades do mercado agrícola e o armazenamento de produtos, para que a sociedade brasileira não sofra com as sazonalidades do mercado. A implementação de políticas públicas e mecanismos de apoio à produção, comercialização e ao armazenamento, formação e manutenção dos estoques públicos contribui para a regularidade do abastecimento interno, o equilíbrio de preços ao consumidor e a segurança alimentar da população brasileira (CONAB, 2009b).

A Companhia está presente em todas as regiões brasileiras, acompanhando a trajetória da produção agrícola, desde o planejamento do plantio até chegar à mesa do consumidor. A atuação da Companhia contribui para a decisão do agricultor na hora de plantar, colher e armazenar, e segue até a distribuição do produto no mercado, fase em que a garantia dos preços mínimos oferecidos pelo governo é traduzida em abundância no abastecimento e estímulo à produção (CONAB, 2013).

Para suas ações, a Companhia realiza estudos e estatística dos preços, assim como os levantamentos de custos de produção da agropecuária, expectativa de plantio e de colheita de grãos, além do volume e localização de estoques públicos e privados de uma gama de produtos. Quanto à definição das políticas públicas para o abastecimento

alimentar no país, no âmbito da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), a Companhia é responsável por sua execução. A atuação se faz por meio da Aquisição do Governo Federal (AGF), instrumento capaz de equilibrar a renda do produtor rural, do agricultor familiar e de suas cooperativas, frente à oscilação do preço no mercado (CONAB, 2013).

Na prática, isso significa comprar produtos agrícolas, formar estoques e vendê-los na hora certa para regularização do mercado consumidor. Além desse processo de comercialização, a CONAB contribui em uma área estratégica no abastecimento: armazenagem. Para a CONAB (2013), essa atividade vai além da guarda de produtos, são ações e articulações que envolvem estudo, planejamento e administração, incluindo, por exemplo, a gestão do Cadastro Nacional de Unidades Armazenadoras, que mostra onde estão os armazéns brasileiros, quantos são e qual a sua capacidade estática.

Para a execução de suas competências estatutárias e regimentais, a Companhia conta com uma estrutura composta de unidades administrativas (matriz e 27 Superintendências Regionais) e operacionais, representadas por 97 complexos armazenadores compostos por 177 armazéns, destinados à prestação de serviços ao setor privado, como também ao armazenamento dos estoques públicos e ao suporte aos programas de abastecimento (CONAB, 2012a).

Além das Aquisições do Governo Federal – AGF e dos Contratos Públicos de Opção de Venda, a CONAB também é responsável pela operacionalização dos instrumentos de política agrícola denominados: Valor de Escoamento do Produto (VEP), Prêmio Equalizados Pago ao Produtor Rural (PEPRO), Subvenção Econômica aos Produtores de Cana de Açúcar e Subvenção Econômica aos Produtores Extrativistas (CONAB, 2012a).

O VEP é um leilão de venda de estoque público pelo qual o governo paga um determinado valor ao produtor a fim de que o produto seja escoado para uma determinada região com dificuldade de abastecimento (CONAB, 2011a). O PEPRO é o prêmio concedido ao produtor rural e/ou sua cooperativa que se disponha a vender seu produto pela diferença entre o valor de referência estabelecido pelo governo federal e o valor do Prêmio Equalizador arrematado em leilão (CONAB, 2012a). A Subvenção Econômica aos Produtores de Cana de Açúcar e Subvenção Econômica aos Produtores Extrativistas é uma subvenção concedida diretamente aos extrativistas portadores de Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP, ou ainda, associações ou cooperativas com DAP jurídica, que tenham efetuado a venda de seu

produto por preço de mercado e este tenha sido inferior ao preço mínimo fixado pelo governo federal.

Em síntese, os estoques públicos do governo federal, guardados e operados pela CONAB, são utilizados de forma decisiva pela sociedade. Servem para regular o mercado, atender à agricultura familiar, garantir a renda do produtor, proteger o consumidor contra preços aviltantes, abastecer o país, socorrer populações em situação de calamidade e garantir a segurança alimentar e nutricional das populações vulneráveis. Para a CONAB (2011b) a sociedade tem o direito de acompanhar essa execução em tempo real: saber o que é feito com esses estoques, e como é feito. Para tanto, a Companhia lançou o Portal da Transparência da Gestão dos Estoques Públicos, um sistema de informação gerencial que permite o acesso do público a informações atualizadas sobre a movimentação de aquisição, remoção, venda e doação dos estoques públicos, além de qualquer perda ou desvio.

Nesse sistema, podem ser consultadas operações realizadas com produtos agropecuários amparados pela PGPM, assim como os estoques estratégicos de apoio a programas governamentais, a exemplo das compras de produtos para o atendimento de programas sociais, Aquisição do Governo Federal (AGF) e Contratos de Opção de Venda, e outras operações da CONAB. Enfim, o Portal responde aos princípios da transparência e está pautado pela política de melhoria contínua da gestão pública, a serviço do cidadão e da sociedade. É um instrumento de utilidade pública, oferecido pela Companhia à sociedade: é a CONAB trabalhando para que o cidadão saiba o que o governo faz (CONAB, 2011b).

O Relatório da Administração (CONAB, 2012a) informa que maior ênfase vem sendo dada, desde 2011, à Governança Corporativa, por meio da estruturação de uma gestão mais democrática, transparente e ética, buscando assegurar a manutenção de um equilíbrio entre os objetivos priorizados pela administração, a delegação e os controles internos. Prioridade básica também recaiu sobre a retomada do planejamento da Companhia, em nível estratégico, tático e operacional, assentado sob a égide dos pressupostos da objetividade, instrumentalização, interação, integração, responsabilidade, exequibilidade, unidade, flexibilidade, motivação e capacitação.

A Governança Corporativa é exercida pelo Conselho de Administração (Conad) e pela Diretoria Colegiada, observando-se as disposições do Estatuto Social e as diretrizes fixadas pelo Conad, com a supervisão do Conselho Fiscal (Confis) (CONAB, 2012b).

O Conad é composto pelo Secretário-Executivo do MAPA, presidente, pelo Presidente da CONAB, por até três representantes do MAPA e um representante do MPOG. Suas competências, entre outras, consistem em (CONAB, 2012b):

- Fixar a orientação geral dos negócios e as prioridades da CONAB, acompanhando sua execução; aprovar o Plano Plurianual – PPA, o orçamento anual e a programação operacional;
- Manifestar-se sobre a prestação de contas, relatório trimestral da Diretoria Colegiada, balanços patrimoniais e demais demonstrações financeiras;
- Autorizar a criação de reservas de lucros e aumento de capital;
- Autorizar aquisições, alienações e demais alterações nos imóveis;
- Aprovar o regulamento interno e apreciar propostas de reformulação no Estatuto Social.

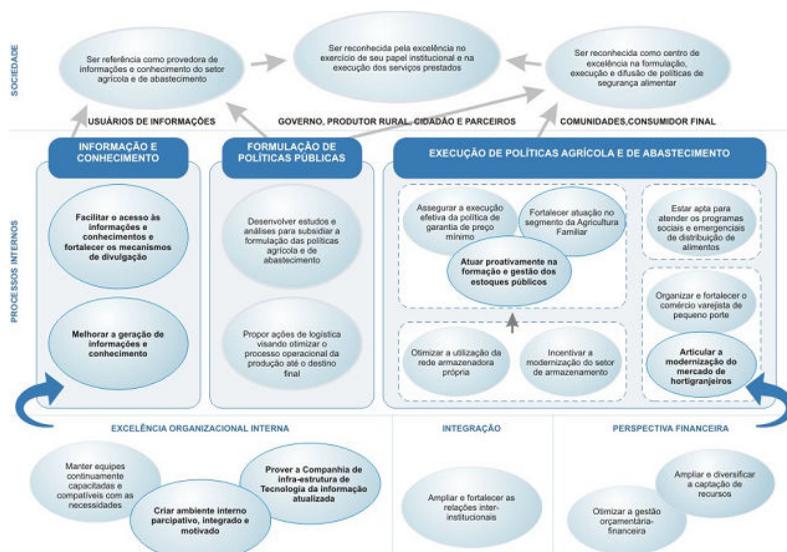
A Diretoria Colegiada é constituída pelo Presidente e até quatro diretores da CONAB, à qual compete a promoção e a execução das atividades da Companhia, mediante deliberações aprovadas pela maioria dos membros presentes em reuniões ordinárias e extraordinárias, nas quais as proposições apreciadas sejam de iniciativa de um ou mais de seus integrantes (CONAB, 2012b).

O Conselho Fiscal é composto por três membros efetivos e respectivos suplentes, sendo um representante do Tesouro Nacional e os demais do MAPA. Com reuniões mensais, seu objetivo é fiscalizar e emitir parecer sobre os atos de gestão dos administradores da CONAB, o cumprimento dos respectivos deveres legais e estatutários e o relatório anual da administração, efetuando a análise das demonstrações financeiras ou contábeis do exercício, a fim de tomar as medidas necessárias à proteção dos interesses da Companhia (CONAB, 2012b).

O Planejamento Estratégico da CONAB foi concebido a partir de acordo firmado em 2003 com a Agência Brasileira de Cooperação – ABC e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, tendo por objetivo a capacitação da CONAB para novos desafios, no sentido de atender às demandas do governo federal e, conseqüentemente, contribuir para a diminuição das desigualdades sociais, de forma a promover o bem-estar social e o desenvolvimento do país. Para o seu desenvolvimento foi utilizada a metodologia de Balanced Scorecard – BSC (CONAB, 2012b).

O mapa estratégico traduz a missão, a visão e a estratégia da organização, a partir de um conjunto abrangente de objetivos que direcionam o comportamento e o desempenho institucionais. Os propósitos desse mapa são definir e comunicar a todos os níveis gerenciais e servidores, de modo claro e transparente, o foco e a estratégia de atuação escolhidos pela organização, assim como a forma pela qual as ações impactam o alcance dos resultados desejados, subsidiando a alocação de esforços e evitando a dispersão de ações e de recursos (CONAB, 2012b).

**Figura 10: Mapa Estratégico da CONAB**



**Fonte:** (CONAB, 2013)

Na CONAB, o mapa estratégico está estruturado em cinco perspectivas: excelência organizacional interna, integração, perspectiva financeira, processos internos e sociedade. Essas perspectivas representam um encadeamento lógico da estratégia de atuação da Companhia. Cada uma engloba um conjunto de objetivos estratégicos que retratam os principais desafios a serem enfrentados pela CONAB no alcance de sua visão de futuro e no cumprimento de sua missão institucional. A tradução da estratégia, por meio do mapa, criou um referencial comum e de fácil compreensão para unidades e servidores da organização (CONAB, 2012b).

Aprovado em dezembro de 2004 para um horizonte de cinco anos, os períodos de 2005 a 2006 representaram um esforço para a implementação das estratégias definidas, com a designação de responsáveis por projetos, apuração de indicadores, definição de metas, monitoramento de resultados e alinhamento mediante reuniões de análises estratégicas com a liderança da Companhia. Em face da mudança na alta direção da CONAB, ocorrida no 2º semestre de 2007, foi apresentado pelo Grupo Gestor da Estratégia um balanço das atividades até então realizadas, incluindo o histórico da implantação do Planejamento Estratégico, suas premissas, metodologia, composição do Mapa Corporativo e respectivos objetivos, metas e indicadores de desempenho, assim como as iniciativas estratégicas associadas. A direção abordou a necessidade de se proceder a ajustes na condução do processo, desconstituiu os grupos formados para seu desenvolvimento e acompanhamento e designou assessores para a revisão do Planejamento Estratégico (CONAB, 2012b).

O TCU (2011) recomendou à Companhia que retomasse o planejamento estratégico em virtude dos riscos de gestão advindos da falta de utilização desse instrumento. Criou-se, em abril de 2011, um novo grupo de trabalho com a finalidade de retomar os trabalhos do Planejamento Estratégico, que concluiu o que se segue (CONAB, 2012b):

a) criar uma unidade orgânica específica para elaboração e execução do Planejamento Estratégico, vinculada administrativamente à Presidência e hierarquicamente ao Conad, sendo o coordenador um empregado do quadro permanente de pessoal;

b) inserir no regimento interno as ações pertinentes à nova unidade orgânica, fazendo as devidas supressões das competências em outras áreas;

c) manter a atual ferramenta utilizada para o planejamento estratégico, sem desprezar os trabalhos executados, tempo despendido e o investimento financeiro realizado;

d) avaliar a necessidade do uso de outras metodologias complementares ao BSC; e

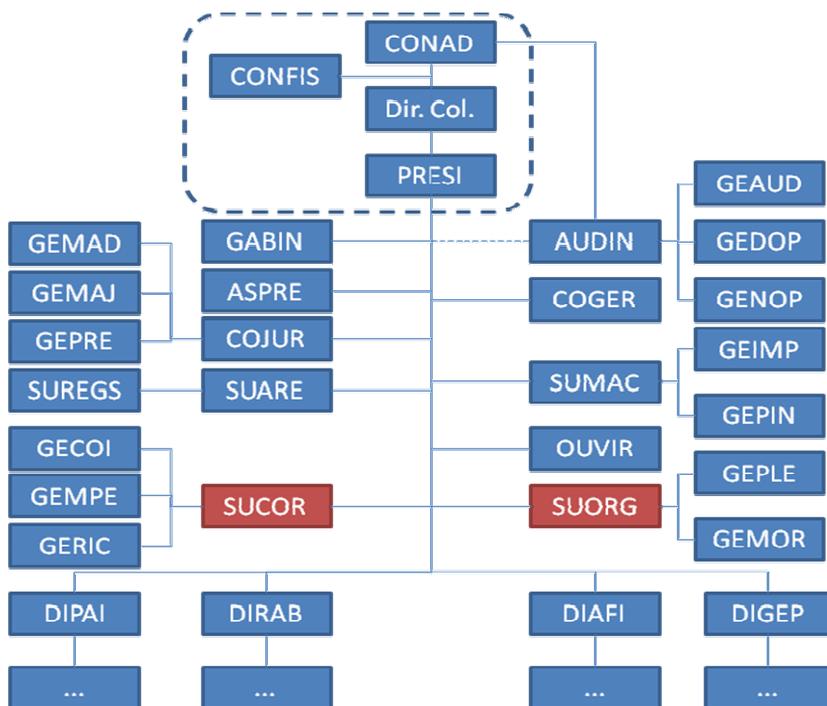
e) contratar consultoria para auxiliar a CONAB na retomada e sistematização de processos internos ao planejamento estratégico.

O projeto do Planejamento Estratégico da CONAB foi desenvolvido utilizando-se da metodologia de *Balanced Scorecard* – BSC, de forma compartilhada, pelas equipes: Líderes da Matriz (Diretoria Colegiada, Superintendentes de Área e Chefes da Presidência), Líderes Ampliada (10 Superintendentes Regionais e

alguns Gerentes, Assessores e Técnicos da Matriz) e Equipe de Desenvolvimento e de Multiplicadores. Entre os produtos gerados, destacam-se o Mapa Estratégico Corporativo composto de cinco perspectivas, 21 objetivos estratégicos, 43 indicadores, 17 iniciativas estratégicas e as metas definidas, além da nova declaração da missão, visão e proposta de valor para os diferentes públicos-alvo da Companhia.

A partir de 1º de janeiro de 2013, a CONAB encontra-se com uma nova estrutura orgânica que contempla essas áreas sugeridas pelo TCU, conforme demonstra o apêndice C, novo organograma da Companhia, que contribuirá para a aplicação de alguns princípios de Governança Pública.

**Figura 11:** Organograma da CONAB a partir de 01/01/2013



Fonte: (CONAB, 2013)

Vinculado a Superintendência de Controladoria e Risco (SUCOR) estão as seguintes gerências: Gerência de Controles Internos (GECOI), Gerência de Mensuração de Custos e Precificação de Serviços (GEMPE) e Gerência de Riscos Corporativos (GERIC). A

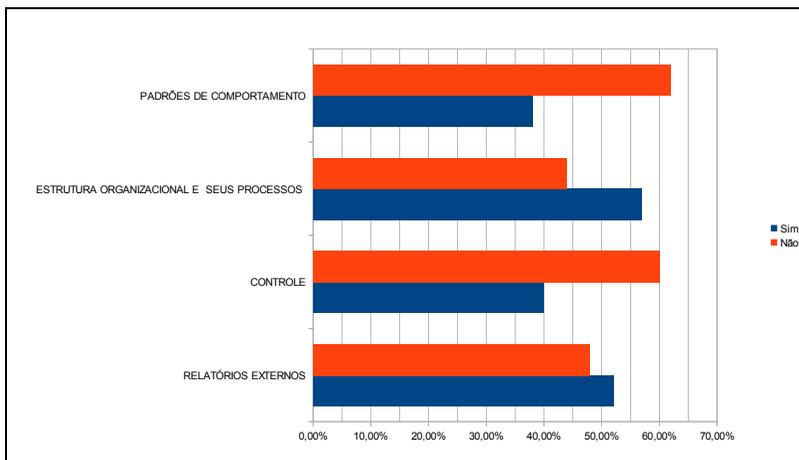
Superintendência de Estratégia e Organização (SUORG) tem vinculadas as seguintes gerências: Gerência de Planejamento Estratégico (GEPLE) e Gerência de Modelagem Organizacional (GEMOR). Para maior esclarecimento quanto às siglas organizacionais vide Apêndice “C”.

## 4.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS

O questionário foi respondido pela Presidência, DIPAI, DIAFI, AUDIN e CODAG. A DIRAB e DIGEP (vide apêndice B) não retornaram o questionário respondido. Com a aplicação do questionário pretendeu-se descobrir como a alta administração da CONAB percebia os princípios e recomendações do IFAC.

O questionário dividido em quatro partes: Relatórios Externos, Controle, Estrutura Organizacional e seus Processos e Padrões de Comportamento. As respostas foram analisadas separadamente. O gráfico final ficou demonstrado da seguinte forma:

**Gráfico 1:** Percepção da alta administração quanto ao questionário IFAC



Fonte: Própria

Fica demonstrado no Gráfico 1 que os itens avaliados de Relatórios Externos, Controle, Estrutura Organizacional e seus Processos e Padrões de Comportamento não estão sendo atendidos conforme recomendações do IFAC.

Os Padrões de Comportamento e de Controle eram necessidades demonstradas em auditorias efetuadas pela CGU, TCU e Auditoria Interna da CONAB.

O quesito controle foi alvo de críticas no Relatório Especial de Auditoria (CGU, 2011) e em auditorias internas efetuadas conforme os próprios relatórios da CGU explicitaram. Ou seja, a percepção da alta administração vem validar as constatações da CGU e auditoria interna.

Nos próximos itens será demonstrado cada um dos quesitos analisados pelo questionário do IFAC.

#### 4.2.1 Padrões de comportamento

A primeira parte do questionário trata de padrões de comportamento. Os padrões de comportamento se dividem em: liderança, código de conduta e objetividade, integridade e honestidade. As respostas foram distribuídas da seguinte forma:

**Quadro 2:** Questões de padrões de comportamento

	<u>S</u>	<u>N</u>
<b><u>PADRÕES DE COMPORTAMENTO</u></b>	<b>38%</b>	<b>62%</b>
<b>LIDERANÇA</b>	20%	80%
1. A entidade adota medidas que garantem aos seus membros liderança para conduzi-la de acordo com elevados padrões de comportamento?	20%	80%
<b>CÓDIGO DE CONDUTA</b>	53%	47%
2. A entidade possui formalizado um código de conduta/ética que define os padrões de comportamento que os membros devem seguir?	100%	0%
Os funcionários da entidade são obrigados a assinar?	40%	60%
3. A entidade revê periodicamente o código de conduta/ética?	20%	80%
<b>OJETIVIDADE, INTEGRIDADE E HONESTIDADE</b>	40%	60%
4. A entidade estabeleceu mecanismos apropriados para assegurar que os membros do corpo diretivo e empregados da entidade não sejam influenciados por preconceitos ou não haja conflitos de interesse?	40%	60%

**Fonte:** Própria

Na percepção da alta administração, a entidade não adotava medidas que garantissem aos seus membros liderança. Ou seja, a entidade, neste quesito, não era conduzida de acordo com elevados padrões de comportamento.

A entidade possuía código de conduta formalizado, conforme 100% dos entrevistados informaram. Este documento fica disponível na Intranet para todos os funcionários da empresa. O mesmo foi instituído em 2007, sob o título Código de Ética da CONAB. Houve uma divisão entre os respondentes quanto à assinatura do Código, dividindo-se as respostas em 40 e 60% para sua assinatura e não assinatura por parte dos empregados, respectivamente. Quanto à revisão do código de conduta, 80% acreditavam que não havia revisão do código de ética. E de fato, só há uma versão, e esta é a de 2007.

Na opinião de 60% dos respondentes, a entidade não estabeleceu mecanismos apropriados para assegurar que os membros do corpo diretivo e empregados de entidades não fossem influenciados por preconceitos ou que não houvesse conflitos de interesse.

Quanto ao Padrão de Comportamento, a alta administração o percebeu como item a ser melhorado. Na média, para a alta administração, a CONAB não preenchia os requisitos em 62% dos questionamentos. O que ainda influenciou positivamente esse item foi o fato de a CONAB possuir um Código de Ética, porém, na resposta seguinte, ficou explícito que este item não é comprometimento de todos os empregados, como preceitua o IFAC, em seu Estudo 13, pois não eram todos os empregados que o assinavam.

Tendo em vista essa afirmação, refazendo os cálculos sem a pergunta que influenciou a média (de que a CONAB possuía o Código de Conduta), temos que 70% dos respondentes acreditavam que a CONAB não cumpria o Padrão de Comportamento preceituado pelo IFAC.

#### **4.2.2 Estrutura organizacional e seus processos**

A estrutura organizacional se divide em quatro itens: estatuto de prestação de contas, prestação de contas, comunicação com as partes relacionadas e segregação de funções e responsabilidades. A primeira tabela demonstra os três primeiros itens avaliados.

**Quadro 3:** Questões de estatuto de prestação de contas, prestação de contas e comunicação com as partes interessadas.

	<u>S</u>	<u>N</u>
<b>ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E SEUS PROCESSOS</b>	<b>57%</b>	<b>44%</b>
ESTATUTO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS	40%	60%
5. A entidade possui medidas eficazes para assegurar o cumprimento dos estatutos, regulamentos e outras declarações relevantes das melhores práticas?	40%	60%
<b>PRESTAÇÃO DE CONTAS</b>	<b>80%</b>	<b>20%</b>
6. A entidade possui disposições adequadas para assegurar que os recursos sejam:		
a. Devidamente salvaguardados?	80%	20%
b. Utilizados de forma econômica, eficiente, eficaz e adequada, com a propriedade devida?	80%	20%
c. Utilizado de acordo com as exigências legais ou outras que regem o seu uso?	80%	20%
<b>COMUNICAÇÃO COM AS PARTES RELACIONADAS (INTERNAS E EXTERNAS)</b>	<b>64%</b>	<b>36%</b>
7. Tem a entidade estabelecido:		
a. Canais claros de comunicação com as partes interessadas sobre a missão da entidade, papéis, objetivos e desempenho?	80%	20%
b. Os processos são adequados para garantir que esses canais operem efetivamente na prática?	40%	60%
8. A entidade possui um compromisso com a abertura e transparência nas atividades da entidade?	100%	0%
9. A entidade:		
a. Publica as suas nomeações com regularidade diária?	40%	60%
b. Publica os nomes dos membros da Alta Administração, juntamente com seus respectivos relevantes interesses?	60%	40%

Fonte: Própria

Para 60% dos respondentes, a entidade não possuía medidas eficazes para assegurar o cumprimento dos estatutos, regulamentos e outras declarações relevantes das melhores práticas. Apesar de o questionário ser fechado, houve a observação de um respondente, que informou que sim, e afirmou ser da auditoria essa prerrogativa.

Nesse quesito, a Auditoria da empresa efetuava auditorias de conformidade, porém não era atribuição da auditoria. Após a nova estrutura organizacional da empresa, houve uma mudança, a qual incluiu, vinculada à PRESI, uma área de Controladoria, a SUCOR. Essa superintendência possui como responsabilidade a verificação de conformidade das normas. Quando foi respondido o questionário ainda não havia sido criada esta área.

Quanto à prestação de contas, na visão da alta administração, era um quesito atendido pela CONAB, para 80% dos respondentes. Os itens avaliados foram se a entidade possuía disposições adequadas para salvaguardar os recursos, de forma econômica, eficiente, eficaz e adequada, com a propriedade devida. Inclusive, se a CONAB utilizava seus recursos em conformidade com as exigências legais e outros que regem seu uso.

Quanto ao quesito de comunicação entre as partes interessadas, 64% das opiniões foram de que ele estava sendo atendido.

Para 80% dos respondentes, havia canais claros de comunicação com as partes interessadas sobre sua missão, seu papel, seus objetivos e seu desempenho. Porém, para 60% da alta administração, os processos não estavam adequados para garantir que esses canais operassem efetivamente na prática. Mas um item importante na questão de transparência é que a entidade possuía o compromisso para a abertura e transparência na sua atividade.

Quanto à publicação das nomeações, a regularidade não era diária, por isso, essa avaliação foi 60% negativa, enquanto a publicação dos nomes dos membros da alta administração, juntamente com seus respectivos relevantes interesses, teve avaliação de 60% positiva.

De forma genérica, a segregação de funções e responsabilidades foi avaliada negativamente por 59% dos respondentes.

#### **Quadro 4:** Questões de segregação de funções e responsabilidades

	<u>S</u>	<u>N</u>
<b>ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E SEUS PROCESSOS</b>	<b>57%</b>	<b>44%</b>
<b>SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES E RESPONSABILIDADES</b>	<b>43%</b>	<b>59%</b>

10. Existe uma divisão claramente definida de responsabilidades do Corpo Diretivo, (inclui-se a supervisão ministerial), para assegurar um equilíbrio de poder e responsabilidade?	80%	20%
11. A Alta Administração:	87%	
a. Reúne-se regularmente?	100%	0%
b. Efetivamente lidera e exerce o controle sobre a entidade?	80%	20%
c. Tem sua gestão executiva monitorada?	80%	20%
12. Os membros do corpo diretivo recebem formação inicial quando da sua nomeação, e posteriormente, quando necessário?	0%	100%
13. A entidade tem claramente estabelecido acesso do Corpo Diretivo às informações relevantes, recomendações e pesquisas necessárias para desempenhar eficazmente o seu papel?	80%	20%
14. A entidade possui estabelecida uma estrutura de controle estratégico?	40%	60%
15. O controle estratégico da entidade é atualizado?	0%	100%
16. A estrutura de controle estratégico da entidade inclui uma programação formal referente às decisões da administração?	0%	100%
17. A entidade possui documento claro e compreensível de processo de decisões relativo a:		
a. Política de desenvolvimento, implementação e revisão?	0%	100%
b. Tomada de decisão, monitoramento, controle e relatórios?	0%	100%
18. A entidade estabeleceu procedimentos formais e normativos financeiros para a condução do negócio?	40%	60%
19. Quando a entidade faz as nomeações para os cargos, possui um processo formal estabelecido para garantir que essas nomeações serão feitas:		
a. De acordo com critérios especificados?	20%	80%
b. Com base no mérito e capacidade do indivíduo para realizar um papel definido dentro da organização?	20%	80%
20. Quando são feitas as nomeações para a entidade, são tais nomeações percebidas e analisadas pela entidade como um todo?	0%	100%

	<b>S</b>	<b>N</b>
21. O papel do Presidente é formalmente definido por escrito, incluindo a responsabilidade de proporcionar uma liderança eficaz para o órgão e para as atividades da entidade como um todo?	80%	20%
22. Os membros não executivos, porém diretivos, da entidade são:		
a. Independentes da administração?	0%	100%
b. Livres de quaisquer outras relações que possam interferir materialmente com exercício de um julgamento independente sobre questões de estratégia, desempenho, recursos e padrões de conduta?	0%	100%
23. Quando a entidade é responsável por fazer as nomeações de não-executivos, são:		
a. Nomeações por prazo fixo?	0%	100%
b. Reconduções sujeitas a um processo de avaliação formal?	0%	100%
24. O presidente tem responsabilidade sobre os aspectos de gestão?	100%	0%
25. É o presidente da empresa responsável pelo melhor desempenho da entidade e implementação de políticas?	80%	20%
26. As funções, mandatos, remunerações e revisões de membros não-executivos dos órgãos diretivos são definidos claramente?	80%	20%
27. A entidade possui um responsável por garantir que os procedimentos serão seguidos, as leis serão aplicadas e regulamentos e outras declarações relevantes sobre as melhores práticas são cumpridas?	80%	20%
28. A entidade possui um responsável por assegurar que os procedimentos são seguidos, os estatutos e regulamentos são aplicados, e os procedimentos das melhores práticas de governança são aplicados?	40%	60%

29. A entidade possui um procedimento formal e transparente estabelecido para desenvolver a política de remuneração dos executivos e para fixar a remuneração dos membros da alta administração?	60%	40%
30. A entidade possui procedimentos para garantir que os membros executivos não determinem sua própria remuneração?	80%	20%
31. O relatório anual da entidade contém uma declaração sobre a política de remuneração e os detalhes da remuneração dos membros do corpo diretivo?	20%	80%

**Fonte:** Própria

Para 80% da alta administração existia uma divisão claramente definida de responsabilidades do Corpo Diretivo, incluindo a supervisão ministerial, para assegurar um equilíbrio de poder e responsabilidade. Para a maioria dos respondentes, a alta administração se reunia regularmente (100%), liderava e exercia controle sobre a entidade (80%) e tinha sua gestão executiva monitorada (80%).

Quanto a esse quesito, no regimento interno da CONAB está previsto, em seu art. 5º, que a diretoria colegiada se reunirá ordinariamente, uma vez por semana, e extraordinariamente quando convocada pelo presidente (CONAB, 2011b).

Foi unanimidade a falta de treinamento para a alta administração quando da nomeação e necessidades posteriores. Porém, para 80%, a entidade tinha claramente estabelecido acesso do Corpo Diretivo às informações relevantes, recomendações e pesquisas necessárias para desempenhar eficazmente o seu papel.

Quando a entidade fazia as nomeações para os cargos, não possuía um processo formal estabelecido para garantir que essas nomeações fossem feitas de acordo com critérios especificados e com base no mérito e capacidade do indivíduo para realizar um papel definido dentro da organização. Quando realizadas as nomeações para a entidade, não eram tais nomeações percebidas e analisadas pela entidade como um todo. Quanto a este quesito, pela primeira vez na CONAB, em fevereiro de 2013, foi efetuado um concurso interno para provimento de cargo comissionado. Salienta-se que o questionário foi respondido em dezembro de 2012.

Os membros diretivos, porém não executivos, da entidade não eram independentes e nem livres de quaisquer outras relações que pudessem interferir materialmente com o exercício de um julgamento independente sobre questões de estratégia, desempenho, recursos e

padrões de conduta. As nomeações feitas para membros não executivos não eram por prazo fixo e as reconduções não se sujeitavam a um processo de avaliação formal.

Segundo as respostas, havia falta de controle estratégico atualizado e ausência de uma estrutura de controle estratégico da alta administração, sem uma programação formal referente às decisões da administração. A CONAB não possuía documento claro e compreensível de processo de decisões relativas à política de desenvolvimento, implementação e revisão e à tomada de decisão, monitoramento, controle e relatórios e não possuía estabelecidos, na maioria das respostas, procedimentos formais e normativos financeiros para a condução do negócio.

O papel do presidente era formalmente definido por escrito, incluindo a responsabilidade de proporcionar uma liderança eficaz para o órgão e para as atividades da entidade como um todo, na maioria das opiniões da alta administração, assim como cabiam ao presidente o melhor desempenho da entidade e a implementação de políticas.

As funções, mandatos, remunerações e revisões de membros não executivos dos órgãos diretivos eram claramente definidos, para 80% dos entrevistados, assim como a entidade possuía um procedimento formal e transparente estabelecido para desenvolver a política de remuneração dos executivos e para fixar a remuneração dos membros da alta administração (60%). Porém a entidade não tinha um responsável por assegurar que os procedimentos fossem seguidos, os estatutos e regulamentos fossem aplicados, e os procedimentos das melhores práticas de governança fossem aplicados. Novamente vale salientar que esse questionário foi respondido antes da criação da área de Controles Internos.

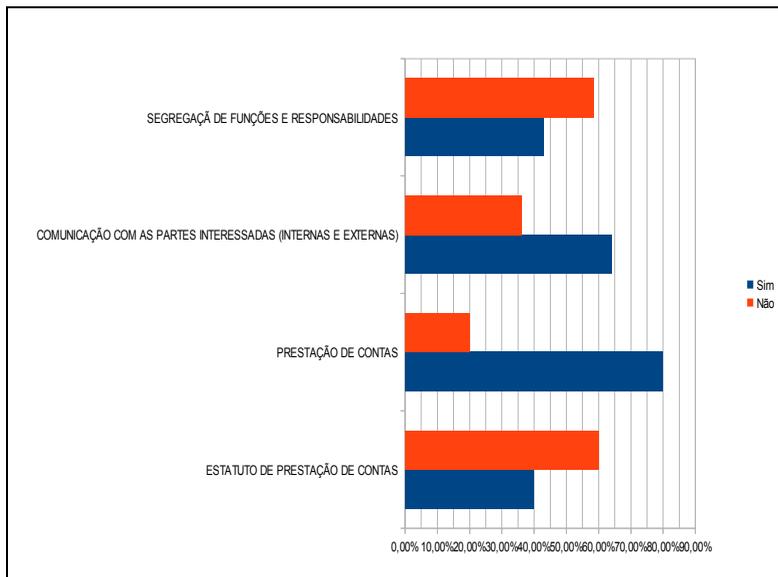
Por outro lado, a entidade possuía procedimentos para garantir que os membros executivos não determinassem sua própria remuneração.

O relatório anual da entidade não continha uma declaração sobre a política de remuneração e os detalhes da remuneração dos membros do corpo diretivo.

Enfim, no quesito de segregação de funções e responsabilidades, a CONAB ainda possuía alguns itens, na maioria das opiniões da própria alta administração, a melhorar, em 60% dos quesitos. Os itens com avaliação pior eram referentes a critérios de nomeações, transparência e comunicação dessas nomeações, controle estratégico e formação para o corpo diretivo.

Quanto ao controle estratégico, havia no Regulamento anterior uma área específica que era responsável pelo Planejamento Estratégico, a CODAG. Após o novo Regulamento, foi instituída uma nova superintendência, SUORG, Superintendência de Estratégia e Organização.

**Gráfico 2:** Percepção da alta administração quanto à estrutura organizacional e seus processos



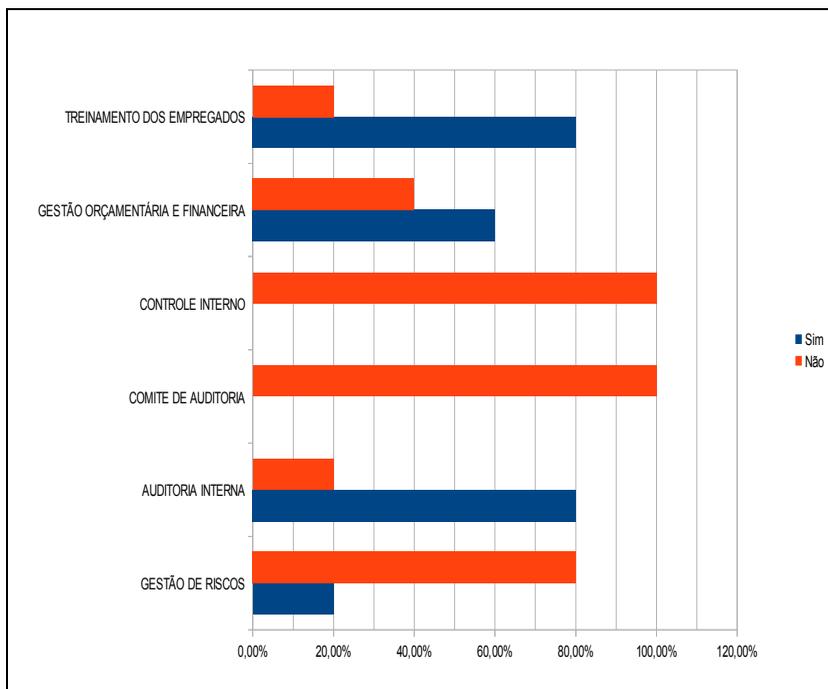
Fonte: Própria

De uma forma geral, concluiu-se,, sobre estrutura organizacional e seus processos, que a alta administração, em sua maioria, preenchia os requisitos recomendados pelo IFAC, com um índice de 57%. Quanto ao estatuto de prestação de contas, não foi satisfatório o resultado da pesquisa. Em relação à prestação de contas, em sua grande maioria, na percepção da alta administração, era satisfatório o que se encontrava na Companhia. Sobre a comunicação com as partes interessadas, tanto interna quanto externa, a alta administração entendeu que estava cumprindo as recomendações do IFAC em 64% dos itens avaliados. Porém, quanto à segregação de funções e responsabilidades, para aproximadamente 60% dos respondentes a CONAB não estava atendendo as recomendações do IFAC.

### 4.2.3 Controle

O controle está subdividido em gestão de risco, auditoria interna, comitê de auditoria, controle interno, gestão orçamentária e financeira e treinamento dos empregados.

**Gráfico 3:** Percepção da alta administração quanto ao controle



**Fonte:** Própria

Quanto à gestão de riscos, para a maioria dos respondentes a CONAB não possuía procedimentos que garantissem que o sistema de gestão de risco estabelecido fizesse parte do controle interno. Quanto a este quesito, é importante salientar que, com a nova estrutura organizacional válida a partir de janeiro de 2013, já existe a área no organograma, porém não havia empregados nela lotados até maio de 2013.

A entidade possuía procedimento para garantir uma auditoria interna efetiva para manter o controle interno, tanto que a AUDIN era vinculada diretamente ao Conselho de Administração, exatamente para dar a esta uma autonomia maior.

Quanto ao comitê de auditoria e ao controle interno, a CONAB não estava cumprindo o recomendado pelo IFAC, pois não possuía estabelecido um comitê de auditoria, composto por membros não executivos, com responsabilidade pela revisão independente do processo de controle e não possuía procedimento para garantir que a estrutura de controle interno estivesse bem estabelecida e conseguisse operar na prática. Neste item é importante salientar que há dentro da Companhia o CONFIS, Conselho Fiscal que funciona como um comitê voltado para questionar e avaliar as ações da empresa. Entre algumas atribuições está previsto no Regimento Interno da Companhia que cabe ao Conselho Fiscal fixar a orientação geral dos negócios e as prioridades da CONAB, acompanhando sua execução, e fiscalizar a gestão da Diretoria Colegiada.

Na opinião da alta administração a entidade incluiu em seu relatório anual uma declaração de que a estrutura de controle interno era eficaz. Quanto a este item, é importante salientar que, no relatório anual de gestão publicado pela CONAB conforme exigido pelo TCU, há um capítulo exclusivo sobre o controle interno, o que não foi considerado pelos respondentes, assim como não foi considerado pelos respondentes que a AUDIN manifesta-se nas demonstrações financeiras publicadas anualmente, apesar de, como já demonstrado anteriormente, a Auditoria Interna não ser o controle interno propriamente dito, e sim fazer parte deste.

Quanto à gestão orçamentária, a Companhia possuía procedimentos que garantissem eficiência e eficácia na gestão orçamentária e financeira, bem como programas de treinamento para garantir um desempenho adequado dos empregados, cumprindo, assim, as recomendações do IFAC.

**Quadro 5:** Questões de controle

	<u>S</u>	<u>N</u>
<b>CONTROLE</b>	<b>40%</b>	<b>60%</b>
<b>GESTÃO DE RISCOS</b>	20%	80%
32. A entidade possui procedimentos que garantem que o sistema de gestão de risco estabelecido faz parte do controle interno?	20%	80%
<b>AUDITORIA INTERNA</b>	80%	20%
33. A entidade possui procedimentos para garantir uma auditoria interna efetiva para manter o controle interno?	80%	20%

COMITÊ DE AUDITORIA	0%	100%
34. A entidade possui estabelecido um comitê de auditoria, composto por membros não executivos, com responsabilidade pela revisão independente do processo de controle?	0%	100%
CONTROLE INTERNO	0%	100%
35. A entidade possui procedimentos para garantir que a estrutura de controle interno:		
a. Esteja bem estabelecida?	0%	100%
b. Consiga operar na prática?	0%	100%
36. A entidade inclui em seu relatório anual uma declaração de que a estrutura de controle interno é eficaz?	0%	100%
GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA	60%	40%
37. A entidade possui procedimentos que garantem eficiência e eficácia na gestão orçamentária e financeira?	60%	40%
TREINAMENTO DOS EMPREGADOS	80%	20%
38. A entidade possui programas de treinamento para garantir um desempenho adequado dos empregados?	80%	20%

**Fonte:** Própria

Enfim, quanto ao controle, a CONAB, de uma forma geral, não cumpria as recomendações do IFAC segundo a opinião da alta administração (60%). Os itens observados foram a gestão de riscos, o comitê de auditoria e o controle interno. Salienta-se que, com a nova estrutura, há duas novas gerências denominadas GERIC (Gerência de Riscos Corporativos) e GECOI (Gerência de Controles Internos) a partir de 2013, vinculadas à SUCOR, porém, até o momento do fechamento deste texto, não houve nomeação para a GERIC.

#### 4.2.4 Relatórios Externos

Este item analisa o relatório anual, as medidas de desempenho e a auditoria externa.

**Quadro 6:** Questões de Relatórios Externos

	<u>S</u>	<u>N</u>
<b>RELATÓRIOS EXTERNOS</b>	<b>52%</b>	<b>48%</b>
RELATÓRIO ANUAL	75%	25%
39. A entidade publica tempestivamente seu relatório anual de forma equilibrada e compreensível?	80%	20%
40. O relatório anual contém declaração das responsabilidades da alta administração?	80%	20%
41. A entidade inclui em seu relatório anual uma declaração de sua responsabilidade com cumprimento das legislações e códigos de Governança Corporativa?	60%	40%
42. A entidade garante que as informações financeiras estão em conformidade com as exigências legais?	80%	20%
<b>MEDIDAS DE DESEMPENHO</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>
43. A entidade possui procedimentos formais para medir o desempenho, acompanhar e corrigir essa performance?	0%	100%
<b>AUDITORIA EXTERNA</b>	<b>80%</b>	<b>20%</b>
44. A entidade possui procedimentos que garantem que a transparência e o relacionamento interpessoal com os auditores externos serão mantidos?	80%	20%

**Fonte:** Própria

A entidade publicava tempestivamente seu relatório anual de forma equilibrada e compreensível. Para 80% dos respondentes. Para a maioria, a entidade incluía em seu relatório anual uma declaração de sua responsabilidade no cumprimento da legislação e códigos de Governança Corporativa e suas informações financeiras estavam em conformidade com as exigências legais.

Foi unanimidade entre os entrevistados que a CONAB não possuía procedimentos formais para medir o desempenho, acompanhar e corrigir essa performance. Mas a Companhia possuía procedimentos que garantiam que a transparência e o relacionamento interpessoal com os auditores externos fossem mantidos.

Em uma análise geral quanto ao item de Relatório Anual, houve uma divisão das respostas um tanto equilibrada, não podendo ser

respondido no geral se a empresa estava cumprindo as recomendações do IFAC ou não. Porém, de forma individualizada, pode-se verificar que o Relatório Anual, segundo as respostas da alta administração, estava cumprindo as recomendações do IFAC, assim como a auditoria externa. Porém, quanto às medidas de desempenho, a CONAB precisaria criá-las, pois foi unanimidade entre os entrevistados que a empresa não as possuía, descumprindo, assim, uma recomendação do IFAC.

## 5 CONCLUSÃO

Na pesquisa, foram avaliados os itens constantes no Questionário contido no Estudo 13 do IFAC, que se dividem em: Padrões de comportamento, Estrutura organizacional e seus processos, Controle e Relatórios Externos.

Quanto aos Padrões de Comportamento, mais de 60% dos entrevistados avaliaram como um item falho na Companhia. Os quesitos dizem respeito à liderança e elevados padrões de comportamento; código de conduta, que para a CONAB é Código de Ética; e objetividade, integridade e honestidade. Desses itens analisados, o que acabou influenciando a média para cima foi o fato de a Companhia já possuir o Código de Ética. Em todas as demais respostas analisadas, prevaleceu a negativa, ou seja, a empresa não estava, na visão da alta administração, seguindo os preceitos do Estudo 13.

A liderança foi um ponto avaliado abaixo de 70% pela alta administração, demonstrando que a CONAB necessitava investir em questões relacionadas a medidas que garantiam uma atuação dos líderes da empresa de acordo com elevados padrões de comportamento. Apesar de possuir um código de conduta, isto não garantiu uma boa avaliação quando questionados sobre a assinatura desse código e nem sobre a sua revisão. Também, quando avaliadas a objetividade, integridade e honestidade, percebeu-se que o corpo diretivo acreditava que a entidade não assegurava que ele e seus empregados não fossem influenciados por preconceitos ou não houvesse conflitos de interesse.

Quanto à Estrutura Organizacional e seus Processos, foram avaliados os seguintes itens: Estatuto de Prestação de Contas, Prestação de Contas, Comunicação com as Partes Relacionadas e Segregação de Funções e Responsabilidades.

A Prestação de Contas teve 80% de suas respostas positivas, indicando que nesse quesito a CONAB estava de acordo com as orientações do Estudo 13. Nesse quesito foi avaliado que os recursos eram devidamente salvaguardados, utilizados de forma econômica, eficiente, eficaz e adequada, além de serem utilizados de acordo com as exigências legais ou outras que regem o seu uso. No caso da CONAB, os principais institutos legais a serem cumpridos são a Lei 4.320/64 e a Lei 6.404/76.

A Comunicação com as Partes Relacionadas teve uma avaliação inferior à anterior, com 64% de respostas positivas, indicando item passível de observação da alta administração. As respostas indicaram que, apesar de a entidade possuir canais claros de comunicação com as

partes relacionadas sobre sua missão, papéis e objetivos e possuir um compromisso com a transparência, não havia garantia de que os processos estivessem adequados para garantir que esses canais operassem efetivamente.

Ainda analisando a Estrutura Organizacional, os itens avaliados abaixo de 70% pela alta administração foram o Estatuto de Prestação de Contas e a Segregação de Funções e Responsabilidades, ou seja, merecem maior atenção da alta administração. Quanto a um Estatuto de Prestação de Contas, para influenciar a empresa a cumprir os estatutos, regulamentos e outras declarações relevantes, as respostas indicaram que a empresa não possuía medidas eficazes para assegurar esse cumprimento.

Quanto à Segregação de Funções e Responsabilidades, os itens analisados com menos de 50% de aceitação pelo corpo diretivo, ou seja, a serem aprimorados, foram os seguintes:

- Formação inicial e *a posteriori* para o corpo diretivo;
- Estabelecimento de uma estrutura de controle estratégico;
- Controle estratégico atualizado e com programação formal referente às decisões da administração;
- Documentos claros sobre política de desenvolvimento, implementação e revisão, assim como tomada de decisão, monitoramento, controle e relatórios;
- Procedimentos formais e normativos financeiros para a condução do negócio;
- Nomeações para os cargos com processo formal estabelecido para garantir que essas nomeações sejam feitas com critérios especificados e com base no mérito e capacidade do indivíduo para realizar um papel definido dentro da organização;
- Nomeações percebidas e analisadas pela entidade como um todo;
- Membros não executivos, porém diretivos, independentes da administração e livres de relações que possam interferir materialmente no exercício de um julgamento independente sobre questões de estratégia, desempenho, recursos e padrões de conduta;
- Nomeações por prazo fixo e reconduções sujeitas a processo de avaliação formal;
- Responsabilidade por assegurar que os procedimentos sejam seguidos, os estatutos e regulamentos sejam aplicados, e os

procedimentos das melhores práticas de governança sejam aplicados;

- Relatório anual contendo política de remuneração e os detalhes da remuneração dos membros do corpo diretivo.

O terceiro item avaliado na pesquisa foi o Controle. Este foi dividido em: Gestão de Riscos, Auditoria Interna, Comitê de Auditoria, Controle Interno, Gestão Orçamentária e Financeira, e Treinamento dos Empregados. Os itens avaliados acima de 70% foram: Auditoria Interna, Gestão Orçamentária e Financeira, e Treinamento dos Empregados.

Segundo a avaliação da alta administração, a CONAB possuía procedimentos que garantiam que a auditoria interna mantivesse o controle interno. O mesmo ocorreu com a Gestão Orçamentária e Financeira, e com Treinamento dos Empregados, pois na visão da alta administração a entidade possuía procedimentos que garantiam eficiência e eficácia na gestão orçamentária e financeira e programas, assim como programas de treinamento para garantir um desempenho adequado dos empregados.

A Gestão de Riscos foi avaliada com 80% de respostas negativas, demonstrando que a entidade não possuía procedimentos que garantissem que o sistema de gestão de risco estabelecido fizesse parte do controle interno. Quanto ao Comitê de Auditoria e Controle Interno, as respostas foram unânimes, demonstrando que a entidade não possuía estabelecido um comitê de auditoria, composto por membros não executivos, com responsabilidade pela revisão independente do processo de controle; assim como a entidade não possuía bem estabelecido um procedimento que garantisse a estrutura de controle interno e, portanto, não declararam que a estrutura de controle interno fosse eficaz.

O quarto e último item avaliado no questionário do IFAC foram os Relatórios externos. Foram avaliados o Relatório Anual, Medidas de Desempenho e a Auditoria Externa. O Relatório Anual foi bem avaliado, demonstrando que a alta administração percebeu como um ponto positivo este item avaliado. A entidade publicava tempestivamente seu relatório anual de forma equilibrada e compreensível, com declaração das responsabilidades da alta administração, incluindo a declaração de responsabilidade no cumprimento da legislação e códigos de Governança Corporativa e garantindo que as informações financeiras estivessem em conformidade com as exigências legais.

Segundo as respostas, a entidade não possuía procedimentos formais para medir o desempenho, acompanhar e corrigir essa performance, porém possuía procedimentos que garantiam que a

transparência e o relacionamento interpessoal com os auditores externos fossem mantidos.

De forma geral foram avaliados acima de 70% os itens relativos à Estrutura Organizacional e seus Processos e Relatórios Externos, porém a entidade não deve ignorar que mesmo os itens com essa avaliação precisam ser observados e melhorados. Houve quesitos avaliados abaixo de 70%, demonstrando maior necessidade de atenção, a serem observados e melhorados pela administração, prioritariamente. Nenhum dos dois itens foi avaliado com mais de 60%, o que significa que ainda havia muitas questões a serem melhoradas. Os itens de Padrões de Comportamento e Controle foram confirmados pela visão da alta administração, o que os órgão de controle têm constatado em seus trabalhos, mostrando que a própria alta administração está ciente de que podem ser feitas ações para melhorar esse quesito.

Quanto ao objetivo geral desta pesquisa, pode-se verificar a utilização dos princípios e recomendações de Governança Corporativa sugeridos pelo Estudo 13 do PSC/IFAC na gestão da empresa pública ainda que muitos quesitos necessitem ser melhorados. Apresentou unanimidade em quatro quesitos somente, quando o ideal seria os princípios e recomendações serem cumprido na íntegra, são eles:

- Formalização do código de conduta;
- Compromisso com a transparência das ações da entidade;
- Reuniões regulares da alta administração;
- Responsabilidade do presidente na gestão da empresa.

Um dos objetivos estratégicos alcançados foi a apresentação da ideia lógica da incorporação dos conceitos de Governança Corporativa pela administração pública, quando foi abordada a questão do desenvolvimento mundial e a necessidade de governança pelos mais diversos motivos, numa visão mais macroeconômica. Ficou provado que a Governança Corporativa não é boa somente para as empresas que a praticam, mas também para a sociedade que alberga essas empresas. Melhora a eficácia da economia, através, por exemplo, de uma utilização de capital de forma eficaz.

O outro objetivo específico alcançado identificou os seguintes componentes de Governança Corporativa necessários em uma empresa pública: transparência, segregação de funções, mecanismos de controle efetivo e fortalecido, código de ética ou de conduta definido e aplicado, comprometimento da alta administração, responsabilidade com os recursos públicos, visão sistêmica e foco no futuro, prevenção de

interferências políticas indevidas, entre outros apresentados no decorrer do trabalho.

E, por fim, identificou-se que, na percepção dos gestores em relação aos princípios propostos pelo Estudo 13 do PSC/IFAC, a empresa tem muito a fazer. A grande maioria das respostas foi de que a CONAB não está seguindo os princípios e recomendações do Estudo 13 do IFAC.

Para uma próxima pesquisa, há a possibilidade de replicar o questionário para fazer uma comparação entre a visão da Alta Administração apresentada por esta pesquisa, que foi antes da implantação das áreas voltadas à gestão pública estratégica e fortalecimento do controle.

A CONAB também possui Unidades Regionais em todos os estados brasileiros, podendo ser aplicado este questionário nessas unidades para verificar qual a visão nas regionais sobre Governança Corporativa.



## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998, pp. 173-199.

ALVARES, Elismar; GIACOMETTI, Celso; GUSSO, Eduardo. **Governança corporativa: um modelo brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

ALVES, Carlos Francisco. O Efeito da família jurídica na transposição da directiva das ofertas públicas de aquisição. **Notas Económicas**, Portugal, n. 27, p. 39-56, jun. 2008.

ANDRADE, Adrian; ROSSETTI, José Paschoal. **Governança Corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

BAI, Chong-En et al. Corporate governance and market valuation in China. **William Davison Institute Working Paper**, n. 564, 2003. Disponível em: <<http://141.213.232.243/bitstream/handle/2027.42/39949/wp564.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 05 mai. 2013.

BARRET, Pat. **Corporate governance in the public sector context**. Canberra: Australian National Audit Office, abr. 2001. Disponível em: <[http://www.anao.gov.au/~media/Uploads/Documents/corporate\\_governance\\_in\\_the\\_public\\_sector\\_context.pdf](http://www.anao.gov.au/~media/Uploads/Documents/corporate_governance_in_the_public_sector_context.pdf)>. Acesso em: 02 abr. 2013.

BEINER, Stefan et al. An integrated framework of corporate governance and firm valuation: evidence from Switzerland. **Finance Working Paper**, n. 34, 2004. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=489322](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=489322)>. Acesso em: 06 mai. 2013.

BLACK, Bernard S.; CARVALHO, Antônio Gledson de; GORGA, Erica. An overview of Brazilian corporate governance. **Revista Brasileira de Finanças**, v. 7, n. 4, p. 385-428, 2009. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbfin/article/download/1450/1541>>. Acesso em: 04 abr. 2013.

BLACK, Bernard S.; JANG, Hasung; KIM, Woochan. Does Corporate Governance Predict Firms' Market Values? Evidence from Korea.

**Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 22, n. 2, 2005.

Disponível em: <<http://jleo.oxfordjournals.org/content/22/2/366.short>>.

Acesso em: 06 mai. 2013.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BOUIS, Jean Claude. **Investing in BRIC Countries**: evaluating risk and governance in Brazil, Russia, India & China. New York: Mc Graw Hill, 2012.

BRASIL. Companhia Nacional de Abastecimento. 2013. Disponível em: <http://www.conab.gov.br>. Acesso em: 11 mai. 2013.

\_\_\_\_\_. Companhia Nacional de Abastecimento. **Demonstração administrativas e contábeis**. Brasília: CONAB, abr. 2012a.

\_\_\_\_\_. Companhia Nacional de Abastecimento. **Relatório de Gestão**. Brasília: CONAB, 2012b.

\_\_\_\_\_. Companhia Nacional de Abastecimento. **Balanco social 2011**. Brasília: CONAB, ago. 2011a.

\_\_\_\_\_. Companhia Nacional de Abastecimento. **Regimento Interno 2011**. Brasília: CONAB, dez. 2011b.

\_\_\_\_\_. Companhia Nacional de Abastecimento. **Relatório de gestão**: 2º trimestre 2009. Brasília: CONAB, ago. 2009a.

\_\_\_\_\_. Companhia Nacional de Abastecimento. **Balanco social 2009**. Brasília: CONAB, ago. 2010. 2009b.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. **Relatório Especial de Auditoria**. 2011. Disponível em:

<[http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/2433\\_%20Conab-Relatorio-de-Auditoria-Especial.pdf](http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/2433_%20Conab-Relatorio-de-Auditoria-Especial.pdf)>. Acesso em: 06 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **A responsabilidade social das empresas no combate à corrupção**. 2009. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ManualRespSocial/index.asp>>. Acesso em: 06 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000**. 2000. Dispõe sobre normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 26 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão da 2ª Câmara do TCU n.º 835/2011**, DOU de 24/02/2011. Brasília, DF, 2011.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Critérios gerais de controle interno na administração pública**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2011.

BRIDGER, Graciela Valerie. **Governança corporativa e os efeitos da adesão a níveis diferenciados de governança sobre o valor no mercado de capitais brasileiro**. 2006. Dissertação (Mestrado em Finanças e Economia Empresarial) - Fundação Getúlio Vargas, 2006.

BROWN, Lawrence; CAYLOR, Marcus. **Corporate Governance and Firm Performance**. 2004. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=586423](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=586423)>. Acesso em: 06 mai. 2013.

CADBURY. **The report of the committee on financial aspects of corporate governance**. 1992. Disponível em: <<http://www.ecgi.org/codes/documents/cadbury.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2013.

CARDOZO, Julio Sergio de Souza de. Governança Corporativa: solução, paliativo ou modismo? **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**. Rio de Janeiro, v.10, n. 2, 2005.

CARVALHO, Antonio Gledson de; PENNACCHI, George G. Can a Stock Exchange Improbe Corporate Behavior? Evidence from firms' migration to premium listings in Brazil. **Journal of Corporate Finance**.

V. 18, n. 4, pp. 883-903, set. 2012. Disponível em:  
<<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0929119911000071>  
>. Acesso em: 06 mai. 2013.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia Científica**. 5 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2001.

COIMBRA, Marcelo de Aguiar; MANZI, Vanessa Alessi. **Manual de compliance**: preservando a boa governança e a integridade das organizações. São Paulo: Atlas, 2010.

COMERLATO, Baptistella; TERRA, Paulo Renato Soares. Divulgação seletiva de informações e as apresentações das companhias abertas brasileiras para os analistas do mercado de capitais. **ConTexto**, Porto Alegre, v. 8, n. 13, 1º semestre, 2008.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **Recomendações da CVM Sobre Governança Corporativa**. 2002. Disponível em:  
<<http://www.cvm.gov.br/>>. Acesso em: 22 mar. 2013.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. **Gerenciamento de riscos corporativos - estrutura integrada**. Jersey City: AICPA, 2007.

CORE, John E.; GUAY, Wayne R.; RUSTICUS, Tjomme O. Does weak governance cause stock returns? An examination of firm operating performance and analysts' expectations. **The Journal of Finance**, Malden, v. 1, n. 2, p. 655-687, abr. 2006.

ELIAS, Zanoni dos Santos. **Controles internos em indústria plástica**: estudo sobre controles internos com base na metodologia COSO. 2010. 180f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

FILHO, Joaquim Rubens Fontes; PICOLIN, Lidice Meireles. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 6, p. 1163-1188, nov./dez. 2008.

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

GOMPERS, Paul; ISHII, Joy; METRICK, Andrew. Corporate governance and equity prices. **Quarterly Journal of Economics**, Oxford, v. 118, p. 107–155, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Página institucional**. Disponível em: <[www.ibgc.org.br](http://www.ibgc.org.br)>. Acesso em: 16 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 4 ed. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC, 2009.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **Página institucional**. Disponível em: <[www.ifac.org](http://www.ifac.org)>. Acesso em: 16 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Governance in the public sector: a governing body perspective**. New York: 2001.

JUNG, Carlos Fernando. **Metodologia para pesquisa & desenvolvimento**: aplicada a novas tecnologias, produtos e processo. Rio de Janeiro: Axcel Books, 2004.

KLAPPER, Leora F.; LOVE, Inessa. Corporate governance, investor protection, and performance in emerging markets. **Journal of Corporate Finance**, v. 10, n. 5, p. 703–728, nov. 2004.

LANCELLOTTI, Renata Weingrill. **Governança Corporativa na Recuperação Judicial**: lei 11.101/2005. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

LEAL, Ricardo P.C.; CARVALHAL DA SILVA, André L. Corporate governance and value in Brazil (and Chile). **Inter-american Development Bank Working Paper**, mai. 2005.

LODI, João Bosco. **Governança Corporativa**: o governo da empresa e o conselho de administração. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

LUNKES, Rogério João. **Controle de Gestão**: estratégico, tático, operacional, interno e de risco. São Paulo: Atlas, 2010.

MANZI, Vanessa A. **Compliance no Brasil: consolidação e perspectivas**. São Paulo: Saint Paul, 2008.

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

MARNET, Oliver. **Behaviour and Rationality in Corporate Governance**. London: Routledge, 2008. Disponível em: [http://metro-natshar-31-71.brain.net.pk/articles/\\_Q3AmKXW9.pdf](http://metro-natshar-31-71.brain.net.pk/articles/_Q3AmKXW9.pdf) Acesso em: 03 mar. 2013.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Aplicação dos princípios da Governança Corporativa ao sector publico. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 11, n. 2, jun. 2007.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARTINS, Humberto Falcão et al. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Brasília: Publix Editora, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, Gilmar Ribeiro. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. 2006. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MENEZES, Edna Matsunaga. **Estruturação da memória organizacional de uma instituição em iminência de evasão de especialistas: um estudo de caso na CONAB**. 2006. Dissertação (Mestrado em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação) - Pós-graduação em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2006.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Governança corporativa na prática**. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

OLIVEIRA, Jeanderson; MACEDO, Adelban de Cunha. A contabilidade societária como mecanismo de acompanhamento da gestão pública: um modelo de reestruturação das demonstrações patrimoniais. **Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v 16, n. 2, p. 9-27, ago. 2005.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO ECONÔMICA E DE DESENVOLVIMENTO. **Página institucional**. 2013. Disponível em: <[www.ocde.org](http://www.ocde.org)>. Acesso em: 16 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Avaliação da OCDE Sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira**. 2011. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/AvaliacaoIntegridadeBrasileiraOCDE/AvaliacaoIntegridadeBrasileiraOCDE.PDF>>. Acesso em: 30 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **Princípios da OCDE sobre o Governo das Sociedades**. 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf>>. Acesso em 20 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes da OCDE Sobre Governança Corporativa Para Empresas de Controle Estatal**. 2003. Disponível em: <<http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/42524177.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

PATEL, Sandeep A.; BALIC, Amra; BWAKIRA, Liliane. Measuring transparency and disclosure at firm-level in emerging markets. **Emerging Markets Review**, New York, v. 3, p. 325–337, 2002.

PEREIRA, José Matias. A Governança Corporativa Aplicada no Setor Público Brasileiro. **APGS**, Viçosa, v.2, n.1, p. 110-135, jan./mar. 2010.

REGO, Antônio Marcos Passos de Souza; BRUNI, Rego Adriano. **A utilização do COSO na controladoria: um estudo de caso no Brasil**. Salvador: UNIFACS/ UFBA, 2009.

RIBEIRO FILHO, José Francisco et al. Uma discussão sobre a criação de indicadores de transparência na gestão pública federal como suporte ao ciclo da política pública. **Revista de Contabilidade do Mestrado**

em **Ciências Contábeis da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p.1-15, maio/ago. 2008.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 14, n. 2, p. 82–97, mai./ago. 2011.

RODRIGUES, José Antônio; MENDES, Gilmar de Melo. **Governança corporativa: estratégia para geração de valor**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004.

SANTOS, Andresson Fernandes Araujo dos. **Estudo da percepção dos princípios de governança aplicado ao setor público na gestão do Plano de Desenvolvimento da Educação Superior brasileira REUni, na Universidade Federal de Pernambuco**. 2010. 117f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

SCHILDER, Arnold. **Banks and the compliance challenge**. 2006. Disponível em: <<http://www.bis.org/review/r060322d.pdf?frames=0>>. Acesso em: 08 mar.2013.

SECURATO, José Cláudio. **Uma década de Governança Corporativa: História do IBGC, marcos da governança e lições da experiência/ IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa**. São Paulo: Saint Paul Editora e Saraiva, 2006

SILVA, André Luiz Carvalhal; LEAL, Ricardo Pereira Câmara. **Governança corporativa: evidências empíricas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2007.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. **Governança corporativa no Brasil e no Mundo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da et al. Estrutura de governança e valor nas companhias abertas brasileiras – um estudo empírico. **Revista de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas**, v. 43, n. 3, p. 50–64, 2003.

SILVEIRA, Alexandre Di Maceli da; DIAS JUNIOR, Armando Lopes. What is the impact of bad governance practices in a concentrated ownership environment. **International Journal of Disclosure and Governance**, v. 7, p 70 – 91, 2010. Disponível em:

<<http://www.palgrave-journals.com/jdg/journal/v7/n1/abs/jdg200921a.html>>. Acesso em> 05 abr. 2013.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

SLOMSKI, Valmor et al. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

STANDARD & POOR'S. **Sobre a S&P**. 2013. Disponível em: <<http://www.standardandpoors.com/about-sp/main/pt/la>>. Acesso em: 08 mai. 2013.

TIMMERS, Hans. **Government Governance**: corporate governance in the public sector, why and how? The Netherlands Ministry of Finance. 9th Fee Public Sector Conference. Nov, 2000. Disponível em: [http://www.ecgi.org/codes/documents/public\\_sector.pdf](http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf). Acesso em: 08 mai. 2013.

TINOCO, João Eduardo Prudêncio; ESCUDER, Sergio Antonio Loureiro; YOSHITAKE, Mariano. O conselho fiscal e a Governança Corporativa: transparência e gestão de conflitos. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 8, n. 16, p. 175-202, jul./dez., 2011.

VENTURA, Luciano Carvalho. **Governança corporativa seis anos de notícias**. São Paulo: Saint Paul, 2005.

YIN, Robert k. **Estudo de casos**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Brookman, 2001.



## APÊNDICES



## **APÊNDICE A: QUESTIONÁRIO APLICADO**

### **Padrões de comportamento**

#### LIDERANÇA

1. A entidade adota medidas que garantam aos seus membros liderança conduzindo-se de acordo com elevados padrões de comportamento?

#### CÓDIGO DE CONDUTA

2. A entidade possui formalizado um código de conduta/ética que defina os padrões de comportamento que os membros devam seguir? Os funcionários da entidade são obrigados a assinar?
3. A entidade revê periodicamente o código de conduta/ética?

#### OJETIVIDADE, INTEGRIDADE E HONESTIDADE

4. A entidade estabeleceu mecanismos apropriados para assegurar que os membros do corpo diretivo e empregados de entidades não sejam influenciados por preconceitos ou não haja conflitos de interesse?

### **Estrutura organizacional e processos**

#### ESTATUTO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

5. A entidade possui medidas eficazes para assegurar o cumprimento dos estatutos, regulamentos e outras declarações relevantes das melhores práticas?

#### PRESTAÇÃO DE CONTAS

6. A entidade possui estabelecida disposições adequadas para assegurar que os recursos sejam:
  - a) Devidamente salvaguardados?

- b) Utilizados econômica, eficiente, eficaz e adequadamente, com a propriedade devida?
- c) Utilizados de acordo com as exigências legais ou outras que regem o seu uso?

## COMUNICAÇÃO COM OS STAKEHOLDERS

### 7. Na entidade:

- a) Têm sido estabelecidos canais claros de comunicação com as partes interessadas sobre a missão da entidade, papéis, objetivos e desempenho?
- b) Os processos são adequados para garantir que esses canais operem efetivamente na prática?

### 8. A entidade possui um compromisso com a abertura e transparência nas atividades da entidade?

### 9. A entidade:

- a. Publica as suas nomeações?
- b) Pública os nomes dos membros da alta administração, juntamente com seus respectivos relevantes interesses?

## SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES E RESPONSABILIDADES

### 10. Existe uma divisão claramente definida de responsabilidades do Corpo Diretivo, (inclui-se a supervisão ministerial), para assegurar um equilíbrio de poder e responsabilidade?

### 11. A alta administração:

- a. Reúne-se regularmente?
- b. Efetivamente lidera e exerce o controle sobre a entidade?

- c. Tem sua gestão executiva monitorada?
12. Os membros do corpo diretivo recebem formação inicial quando da sua nomeação, e posteriormente, quando necessário?
  13. A entidade tem claramente estabelecido acesso do Corpo Diretivo às informações relevantes, recomendações e pesquisas necessárias para realizar eficazmente o seu papel?
  14. A entidade possui estabelecida uma estrutura de controle estratégico?
  15. O controle estratégico da entidade é atualizado?
  16. A estrutura de controle estratégico da entidade inclui uma programação formal referente a decisões da administração?
  17. A entidade possui documento claro e compreensível de processo de decisões relativas a:
    - a. Política de desenvolvimento, implementação e revisão?
    - b. Tomada de decisão, monitoramento, controle e relatórios?
  18. A entidade estabeleceu procedimentos formais e normativos financeiros para a condução do negócio?
  19. Quando a entidade faz as nomeações para os cargos, possui um processo formal estabelecido para garantir que essas nomeações serão feitas:
    - a. De acordo com critérios especificados?
    - b. Com base no mérito e capacidade do indivíduo para realizar um papel definido dentro da organização?
  20. Quando são feitas as nomeações para a entidade, são tais nomeações percebidas e analisadas pela entidade como um todo?

21. O papel do Presidente é formalmente definido por escrito, incluindo a responsabilidade de proporcionar uma liderança eficaz para o órgão e para as atividades da entidade como um todo?
22. Os membros não executivos, porém directivos, da entidade são:
  - a. Independente da administração?
  - b. Livres de quaisquer outras relações que possam interferir materialmente com o exercício de um julgamento independente sobre questões de estratégia, desempenho, recursos e padrões de conduta?
23. Quando a entidade é responsável por fazer as nomeações de não executivos, são:
  - a. Nomeações para um prazo fixo?
  - b. Reconduções sujeitas a um processo de avaliação formal?
24. O presidente tem responsabilidade sobre os aspectos de gestão?
25. É o presidente da empresa responsável pelo melhor desempenho da entidade e implementação de políticas?
26. As funções, mandatos, remuneração e revisão de não executivos membros dos órgãos directivos são definidos claramente?
27. A entidade possui um responsável por garantir que os procedimentos sejam seguidos, as leis sejam aplicadas e regulamentos e outras declarações relevantes sobre as melhores práticas sejam cumpridas?
28. A entidade possui um responsável por assegurar que os procedimentos sejam seguidos, os estatutos e regulamentos sejam aplicados, e que os procedimentos das melhores práticas de governança sejam aplicados?

29. A entidade possui um procedimento formal e transparente estabelecido para desenvolver a política de remuneração dos executivos e para fixar a remuneração dos membros da alta administração?
30. A entidade possui procedimentos para garantir que os membros executivos não determinem sua própria remuneração?
31. O relatório anual da entidade contém uma declaração sobre a política de remuneração e os detalhes da remuneração dos membros do corpo diretivo?

### Controle

#### GESTÃO DE RISCOS

32. A entidade possui procedimentos que garantam que o sistema de gestão de risco estabelecido faça parte do controle interno?

#### AUDITORIA INTERNA

33. A entidade possui procedimento para garantir uma auditoria interna efetiva para manter o controle interno?

#### COMITÊ DE AUDITORIA

34. A entidade possui estabelecido um comitê de auditoria, composto por membros não executivos, com responsabilidade pela revisão independente do processo de controle?

#### CONTROLE INTERNO

35. A entidade possui procedimento para garantir que a estrutura de controle interno:
  - a. Esteja bem estabelecida?
  - b. Consiga operar na prática?
36. A entidade inclui em seu relatório anual uma declaração de que a estrutura de controle interno é eficaz?

## GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

37. A entidade possui procedimentos que garantam eficiência e eficácia na gestão orçamentária e financeira?

## TREINAMENTO DOS EMPREGADOS

38. A entidade possui programas de treinamento para garantir um desempenho adequado dos empregados?

### **Relatórios Externos**

## RELATÓRIO ANUAL

39. A entidade publica tempestivamente seu relatório anual de forma equilibrada e compreensível?
40. O relatório anual contém declaração das responsabilidades da alta administração?
41. A entidade inclui em seu relatório anual uma declaração de sua responsabilidade com cumprimento das legislações e códigos de Governança Corporativa?
42. A entidade garante que as informações financeiras estejam em conformidade com as exigências legais?

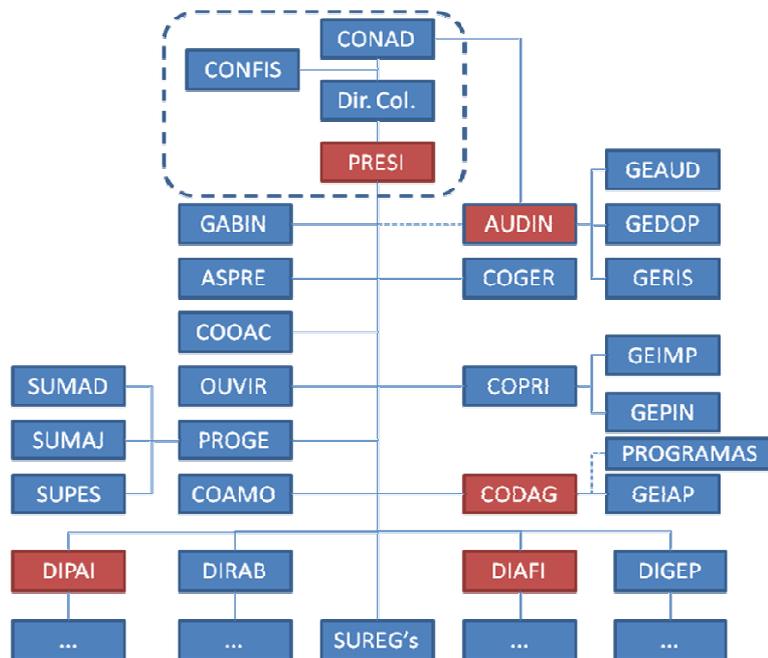
## MEDIDAS DE DESEMPENHO

43. A entidade possui procedimentos formais para medir o desempenho, acompanhar e corrigir essa performance?

## AUDITORIA EXTERNA

44. A entidade possui procedimentos que garantam que a transparência e o relacionamento interpessoal com os auditores externos sejam mantidos?

## APÊNDICE B: ORGANOGRAMA ATÉ 31 DEZ 2012



CONAD: Conselho Administrativo

CONFIS: Conselho Fiscal

Dir. Col.: Diretoria Colegiada

PRESI: Presidência

OUVIR: Ouvidoria

PROGE: Procuradoria Geral

SUMAD: Subprocuradoria de Matéria

Administrativa

SUMAJ: Subprocuradoria de Matéria Judicial

SUPES: Subprocuradoria de Processos Especiais

COAMO: Coordenadoria de Acompanhamento

das Ações Orçamentárias

AUDIN: Auditoria Interna

GEAUD: Gerência de Auditoria

GEDOP: Gerência de Desenvolvimento Técnico

Operacional

GERIS: Gerência de Risco

COGER: Corregedoria Geral

COPRI : Coordenadoria de Comunicação e

Promoção Institucional

GEIMP: Gerência de Imprensa

GEPIN: Gerência de Eventos e Promoção

Institucional

CODAG : Coordenadoria de Desenvolvimento e

Apoio à Gestão

GEIAP: Gerencia de Implantação e

Acompanhamento de Programas



