

Daniela Gomes Pereira

GERENCIAMENTO DE RISCOS FISCAIS COMO INSTRUMENTO DE
SUSTENTABILIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS

Belo Horizonte

2012

Daniela Gomes Pereira

GERENCIAMENTO DE RISCOS FISCAIS COMO INSTRUMENTO DE
SUSTENTABILIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS

Trabalho de conclusão de curso apresentado na Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientador (a): Isabella Virgínia Freire Biondini

Área de Atuação: Finanças Públicas

Belo Horizonte

2012

Daniela Gomes Pereira

Gerenciamento De Riscos Fiscais Como Instrumento De Sustentabilidade Das Contas
Públicas

Monografia apresentada pela aluna Daniela Gomes Pereira à banca examinadora ao
Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo
Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção
do título de bacharel em Administração Pública.

Isabella Virgínia Freire Biondini (Orientadora) – Fundação João Pinheiro

Maria Isabel Araújo Rodrigues – Fundação João Pinheiro

Giovanni José Caixeta – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 23 de novembro de 2012

Dedico este trabalho aos meus pais,
Rose e Elton, pelo amor
incondicional e por sempre
acreditarem em mim. A vocês, o
meu amor e a minha eterna gratidão.

RESUMO

O objetivo principal deste trabalho é evidenciar que a construção de uma metodologia de gerenciamento de riscos fiscais corrobora para a sustentabilidade das contas públicas. Através da revisão bibliográfica, serão efetuados levantamentos na literatura especializada nas áreas de interesse. As principais normas relativas às finanças públicas brasileiras devem ser abordadas, assim como o instrumento de normatização de gestão de riscos, a ISO 31000:2009. No que tange a área fiscal, o Brasil passou por várias transformações a partir do final da década de 1990, como a repactuação da dívida dos entes subnacionais, a reforma gerencial e a promulgação da Lei Complementar 101 de 2000. A governança corporativa se insere nesse contexto como elemento alinhado à Nova Gestão Pública e às práticas de uma gestão fiscal responsável. Um recorte será feito em Minas Gerais, estado com características particulares e engajado na busca pela sustentabilidade de suas contas públicas, através de instrumentos gerenciais e de governança corporativa. Mantendo a saúde fiscal do ente federado, o gerenciamento de riscos fiscais vai ao encontro da modernização, austeridade, e da consolidação das contas públicas. Dessa forma, a Administração Pública tende a se robustecer se desenvolvida uma metodologia de gerenciamento de riscos fiscais.

Palavras-chave: Gestão de riscos fiscais. Governança Corporativa. Lei de Responsabilidade Fiscal

ABSTRACT

The main objective of this work is to highlight that the construction of a methodology for managing tax risks corroborates to the sustainability of public finances. Through literature review, surveys will be made in the literature in the areas of interest. The main rules on Brazilian public finances will be addressed, as well as the instrument of normatization of risk management, ISO 31000:2009. Regarding the fiscal area, Brazil has undergone several transformations since the end of the 1990s, such as the renegotiation of the debt of subnational entities, the management reform and the enactment of Lei Complementar 101 of 2000. Corporate governance is inserted in this context as an element aligned to the New Public Management and to the practices of a responsible fiscal management. A discussion will be made about Minas Gerais, a state with particular characteristics and engaged in the quest for sustainability of its public finances, through instruments of management and of corporate governance. Maintaining the fiscal health of the federated entity, the management of tax risks meets the modernization, austerity, and the consolidation of public accounts. Thus, Public Administration tends to strengthen itself if a methodology for managing tax risks is developed.

Keywords: Tax Risk Management. Corporate Governance. Lei de Responsabilidade

Fiscal

LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

ADI	Avaliação de Desempenho Individual
ARO	Antecipação de Receita Orçamentária
CCGPGF	Câmara de Coordenação Geral Planejamento Gestão e Finanças
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DCL	Dívida Consolidada Líquida
DCSG	Diretoria Central de Suporte à Governança Corporativa
DEST	Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais
EpR	Estado para Resultados
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
JPOF	Junta de Programação Orçamentária e Financeira
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
NFSP	Necessidade de Financiamento do Setor Público
NGP	Nova Gestão Pública
NPM	<i>New Public Management</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAF	Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados
PIB	Produto Interno Bruto
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PPA	Plano Plurianual de Ação
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
PPP	Parcerias Público Privada
RCL	Receita Corrente Líquida
RLR	Receita Líquida Real
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SCGOV	Superintendência Central de Governança de Ativos e da Dívida Pública
SEF	Secretaria de Estado de Fazenda
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	A NOVA GESTÃO PÚBLICA	16
2.1	A burocracia e suas disfunções.....	16
2.2	A reforma gerencial	18
2.3	O histórico brasileiro	22
2.4	A questão fiscal	24
2.5	O cenário mineiro	27
3	GOVERNANÇA CORPORATIVA	29
3.1	A Teoria da Agência.....	30
3.2	A ascensão do tema “governança corporativa” no cenário mundial	32
3.3	Governança corporativa: definições, objetivos e valores	36
3.4	Governança corporativa no setor público	38
3.5	Governança corporativa no setor público brasileiro.....	40
4	AS PRINCIPAIS NORMAS DE FINANÇAS PÚBLICAS BRASILEIRAS ANTES DA PROMULGAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL ...	43
4.1	A Lei Federal 4320 de 17 de março de 1964.....	43
4.2	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.....	44
4.3	O Programa de Ajuste Fiscal dos Estados através da Lei Federal 9496/1997	48
5	A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	51
5.1	Antecedentes internacionais	51
5.2	O contexto brasileiro	52
5.3	Pilares, objetivos e inovações da LRF.....	53
6	A GESTÃO DE RISCOS SOB A PERSPECTIVA DA ISO 31000:2009	62
6.1	Panorama do processo	64
6.1.1	Comunicação e consulta	64
6.1.2	Estabelecimento do contexto	65
6.1.3	Processo de avaliação de riscos	66
6.1.3.1	Identificação de riscos	67
6.1.3.2	Análise de riscos	68
6.1.3.3	Avaliação de riscos	71
6.1.4	Tratamento de riscos.....	72
6.1.5	Monitoramento e análise crítica	74
6.2	Registro do processo de gestão de riscos	76

7 O ESTADO DE MINAS GERAIS.....	77
7.1 O cenário fiscal mineiro até 2002.....	78
7.2 A transformação	80
7.3 A Agenda de Melhorias	82
8 GERENCIAMENTO DE RISCOS FISCAIS.....	90
8.1 O Anexo de Riscos Fiscais	92
8.2 Os indicadores utilizados no PAF	95
8.3 Minas Gerais e o gerenciamento de riscos fiscais	98
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	102
APÊNDICE – PLANO DE TRATAMENTO DE RISCOS	112

1 INTRODUÇÃO

Muito se discute acerca da qualidade do gasto das Unidades Federativas do Brasil. A trajetória da economia brasileira é marcada ora por momentos de glória, como a década do milagre econômico em 1970, ora por momentos de crise aguda, como ilustra a denominada década perdida de 1980.

A década de 1970 foi marcada por políticas fiscais expansionistas, através da aplicação de recursos públicos principalmente obras de infraestrutura, e conseqüente aumento dos gastos do governo. Esse mecanismo utilizado ao longo da década onerou os cofres públicos, causando déficits na balança comercial. O cenário se transformou no início da década de 80. Além do déficit público, o aumento dos salários provocou queda na taxa de lucro, os setores industriais tiveram seus níveis de produção reduzidos devido ao menor consumo das famílias, e foi registrada queda nos investimentos. Dessa forma, os fatores citados aliados ao histórico de má gestão do erário culminaram na grave crise fiscal que o Brasil atravessou nas décadas de 1980 e 1990.

Contudo, as transformações ocorreram não só no campo econômico brasileiro. No campo político, esse momento histórico foi marcado pelo processo de abertura política e redemocratização, culminando na promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, representando um grande avanço social.

Anteriormente, ferramentas de planejamento não eram utilizadas na formulação do orçamento, o que corroborava com o desequilíbrio fiscal dos entes federados. Além da falta de planejamento, o histórico de má gestão dos governos foi fator decisivo para a crise das décadas de 1980 e 1990.

O grave desequilíbrio fiscal daquela época, aliado a políticas econômicas heterodoxas resultaram em aumentos dos níveis inflacionários, elevação da dívida pública em relação ao PIB e queda na taxa de crescimento brasileiro. O cenário se estendeu ao longo das décadas, resultando em queda do bem-estar das famílias brasileiras, que sofriam as consequências da hiperinflação e instabilidade econômica (BRESSER-PEREIRA, 2006c).

O legislador constituinte, atentando para os aspectos deficitários das contas públicas, implantou instrumentos inovadores de planejamento, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Tais instrumentos representam formas de diminuir a dispersão entre o planejamento e orçamento, contribuindo para a qualidade da gestão fiscal dos entes federados.

Entretanto, a solução para a grave crise fiscal da década de 90 transpassava a questão financeira, tornando-se mister a aplicação de aspectos da reforma gerencial em todos os níveis de governo para transformar a máquina pública deficitária. A reforma do Estado fora implantada inicialmente no âmbito Federal. Em meados da década de 90, as diretrizes da reforma do Estado passaram a ser aplicadas também nos estados, no momento de renegociação das dívidas estaduais com a União.

Os preceitos da Nova Gestão Pública estão alinhados aos padrões de uma gestão fiscal eficiente, uma vez que possuem seus contornos delimitados principalmente pela discricionariedade do gestor (com a devida transparência dos seus atos), pela eficiência, pelo controle por resultados, pela descentralização e sustentabilidade¹.

A Emenda Constitucional N^o 19 de 4 de junho de 1998 é um exemplo das transformações advindas da reforma administrativa, na busca pela gestão eficiente. A Emenda acresce os princípios da Administração Pública, determinando a atenção ao princípio da eficiência, dentre outras providências. A partir do artigo 3^o da Emenda Constitucional 19/1998, o caput do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil passa a ter a seguinte redação:

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

Assim, através de instrumentos normativos elaborados para o controle dos gastos, a cultura de uma gestão fiscal austera começou a se espalhar pelo solo pátrio. Destaca-se no campo das normas a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, instrumento que corrobora com a manutenção do equilíbrio das contas

¹ Sustentabilidade pode ser entendida como procedimentos que vão ao encontro do conceito de continuidade da ação ou processo, isto é, procedimentos atuais que não resultarão em danos futuros.

públicas, através de indicadores de desempenho que revelam a saúde fiscal dos entes e medidas corretivas para o caso de má gestão comprovada.

Atualmente, seguindo uma tendência mundial, os entes federados passam a atender-se para os pilares da governança corporativa. O tema desenvolveu-se no âmbito privado, obtendo grande sucesso nas corporações privadas. Como um dos pilares da Nova Gestão Pública é adaptar iniciativas de sucesso do setor privado para o setor público, os princípios da governança corporativa foram adaptados para as organizações públicas. Alinhando-se aos preceitos de equilíbrio das contas, o tema se insere de forma harmônica no contexto público, por possuir como princípios a transparência, equidade, prestação de contas e a responsabilidade corporativa.

O movimento nacional é de busca pelo equilíbrio fiscal, no intuito de prover bens e serviços da forma mais eficiente e eficaz possível para a sociedade. Para isso, torna-se necessário atentar para fatores que podem desequilibrar as contas públicas caso ocorram: os riscos fiscais. Gerenciar riscos fiscais é promover a sustentabilidade fiscal, tornando o ente totalmente preparado para executar ações em cenários adversos, sem onerar a sociedade.

O cenário ideal para qualquer ente federado é aquele em que o mesmo mantenha seu equilíbrio fiscal de forma sustentável. Para tanto, os gestores devem ser austeros e possuir um conjunto de medidas ao seu favor, no sentido de lhes permitir discricionariedade, com a respectiva transparência e prestação de contas. Além disso, faz-se necessária a utilização de instrumentos que corroboram com o equilíbrio das contas. Nesse sentido, podem-se citar como exemplos elementares os instrumentos de planejamento: Plano Plurianual; Lei de Diretrizes Orçamentárias; e Lei Orçamentária Anual.

Os riscos fiscais são definidos como eventos futuros e incertos que, caso se materializem, irão impactar o equilíbrio das contas públicas. Verifica-se que a Administração Pública possui mecanismos pouco elaborados acerca dos riscos fiscais. O gerenciamento de riscos fiscais é um instrumento imprescindível no trato da sustentabilidade do equilíbrio fiscal, por possibilitar o planejamento governamental de ações em cenários diversos, permitindo ao ente exercer seu papel de provedor de bem-estar à sociedade de forma ótima.

Neste trabalho, pretende-se apontar um instrumento que corrobora com a sustentabilidade fiscal dos entes federados.

Como forma de contextualização do problema, o texto busca, inicialmente, responder à seguinte questão: “Por que é importante a manutenção do equilíbrio fiscal?”. Ao responder à supracitada pergunta, pretende-se evidenciar a série histórica brasileira e mineira de desajustes fiscais, que culminaram na precariedade de prestação de serviços públicos de qualidade pela Administração Pública. No sentido de sanar tais deficiências, o texto discutirá elementos e medidas de ação que vão ao encontro do equilíbrio fiscal.

Contudo, a principal questão que irá nortear a pesquisa será a seguinte: “Em Minas Gerais, o gerenciamento de riscos fiscais é uma medida eficaz para contribuir para a sustentabilidade do equilíbrio fiscal das contas públicas?”.

Como objetivo principal, busca-se evidenciar que o Estado de Minas Gerais carece formular uma metodologia de gerenciamento de riscos fiscais, no sentido de robustecer seu arcabouço institucional no que tange à manutenção do equilíbrio das contas públicas.

Como objetivos específicos, elencam-se:

- a) estudo sobre os principais instrumentos normativos brasileiros que dispõem sobre gestão fiscal;
- b) evidenciação da literatura sobre a Nova Gestão Pública e a Governança Corporativa aplicada ao setor público, que atentam diretamente para a sustentabilidade das contas públicas;
- c) elaboração de um panorama geral do Estado de Minas Gerais, evidenciando sua conduta no que tange ao equilíbrio fiscal;
- d) estudo sobre a literatura padronizada de gestão de riscos, a saber, a ISO 31000:2009.

O histórico econômico brasileiro é marcado por movimentos de sístole e diástole, tornando o cidadão inseguro quanto à obrigação básica do Estado de suprimento de suas necessidades básicas. O desajuste fiscal inviabiliza a provisão de bens e serviços de qualidade pelo governo, tornando-se mister o estudo sobre instrumentos que corroboram para o equilíbrio das contas públicas.

Conceitos como gestão fiscal responsável, transparência, prestação de contas, entre outros, já foram permeados na seara pública brasileira desde meados da década de 1990, quando o país inicia seu movimento no sentido da busca pelo equilíbrio fiscal. Concomitantemente, as teorias da Nova Gestão Pública e da Governança Corporativa, que passam a ser aplicadas em solo brasileiro, reforçam tais valores.

Assim, justifica-se o estudo da importância da sustentabilidade fiscal dos entes federados, e da busca por instrumentos que vão ao encontro da manutenção do equilíbrio das contas públicas.

Minas Gerais, atentando-se para as novas tendências, se insere como um Estado brasileiro que busca honrar seus compromissos e alcançar o equilíbrio fiscal de forma sustentável. Para isso, suas ações estão voltadas para a austeridade fiscal, semeando uma cultura de gestão que almeja equilibrar receitas e despesas. Dessa forma, a construção de uma metodologia de gerenciamento de riscos fiscais faz-se necessária, por ser um instrumento que complementa as ações já efetivadas pelo governo mineiro que atentam para a manutenção do equilíbrio das contas públicas.

A pesquisa se desenvolverá no campo da revisão bibliográfica. Conforme Gil (2002), o trabalho de pesquisa é um procedimento não só racional, mas também sistemático, que busca elaborar soluções para problemas propostos. Dentre as classificações de pesquisa, o presente trabalho é uma pesquisa exploratória, uma vez que se almeja explorar o problema, evidenciando-o de forma a possibilitar o desenvolvimento das hipóteses. (Gil, 2002)

O levantamento de dados se deu de forma qualitativa, através da documentação direta. Nesse tipo, os dados utilizados são aqueles coletados por outros indivíduos, “[...] dividindo-se em pesquisa documental (ou de fontes primárias) e pesquisa bibliográfica (ou de fontes secundárias) (MARCONI; LAKATOS, 2006, p. 43)”, constituída de livros, artigos e monografias afetas ao tema.

O trabalho apresenta, além desta introdução, outras dez seções. A segunda seção trata da Nova Gestão Pública, que foi inserida no cenário brasileiro a partir da década de 1990, pretendendo cumprir, dentre outros objetivos, a gestão fiscal austera e a reformulação da máquina pública.

O levantamento sobre a literatura especializada em governança corporativa será tratada na seção 3. O tema foi desenvolvido inicialmente para o setor privado, mas adaptações foram realizadas para sua aplicação no setor público. Os princípios da governança corporativa para o setor público corroboram imensamente com a gestão fiscal responsável.

A seção 4 diz respeito às principais normas sobre finanças públicas editadas antes da Lei Complementar Federal Nº 101 de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dada a importância da referida lei, destaca-se a quinta seção para tratar os pilares nas quais a Lei de Responsabilidade Fiscal se sustenta, além de seus principais objetivos e inovações.

A seção 6 traz um estudo detalhado da ISO 31000:2009, instrumento de gestão de riscos, elaborado por instituição padronizadora de renome internacional. Nesta seção, é evidenciada a construção eficaz de um processo de gestão de riscos.

Seguindo as tendências de responsabilidade na gestão fiscal, a sétima seção trata do Estado de Minas Gerais e suas medidas tomadas no que tange ao equilíbrio fiscal e sua sustentabilidade.

A seguir, a seção 8 trata especificamente do gerenciamento de riscos fiscais, evidenciando o que já se tem feito nesse sentido no Brasil. Os principais instrumentos já utilizados em território nacional ainda se encontram fragmentados, necessitando de uma metodologia que una tais elementos no sentido de consolidar a gestão de riscos fiscais.

As considerações finais dispõem, na seção nove, acerca da necessidade da construção de uma metodologia de gerenciamento de riscos fiscais, como instrumento que auxilia na sustentabilidade do equilíbrio das contas públicas.

As referências englobam todo o material utilizado para a discussão ao longo do texto. Materiais distintos foram consultados, sendo evidenciados nesta seção.

O Apêndice apresenta um exemplo do Plano de Tratamento de Riscos, tratado na seção que estuda o material ISO 31000:2009.

2 A NOVA GESTÃO PÚBLICA

O modelo absolutista entrou em crise na Europa a partir do século XVII. Somada à crise, o pensamento iluminista sustentou as revoluções liberais europeias (Revolução Francesa e Revolução Gloriosa), que culminaram com a ascensão dos Estados-nação. Considera-se a Revolução Francesa, que ocorreu no final do século XVIII, como o marco que inicia a Idade Contemporânea.

As revoluções liberais, sob a lógica do Iluminismo, propunham mudanças profundas em todos os aspectos: social, político, econômico, cultural, religioso, entre outros. No absolutismo, o Estado era entendido como propriedade do rei (BRESSER-PEREIRA, 2006b, p. 241), levando a práticas explícitas de nepotismo e até mesmo corrupção. A ascensão dos estados liberais mudou esse cenário no âmbito da organização estatal: houve a separação do patrimônio público do privado (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Com o Estado de Direito estabelecido, a administração pública não poderia permanecer patrimonialista. As reformas do serviço público no século XIX transformaram a administração pública, que passou de patrimonialista para burocrática mais adequada ao capitalismo, que se firmava como nova ordem econômica mundial (BRESSER-PEREIRA, 2001).

O modelo burocrático também separa outros dois elementos que se fundiam nos modelos anteriores: planejamento e execução. Há um descolamento entre a política e administração pública. A primeira é responsável pela elaboração de metas e objetivos, e a segunda é responsável pela operacionalização das decisões da seara política (SECCHI, 2009).

2.1 A burocracia e suas disfunções

O modelo burocrático já era difundido em organizações públicas e privadas antes de sua formalização no século XX por Max Weber (SECCHI, 2009). O

sociólogo alemão Weber já mencionava aspectos da burocracia em 1904, Mas foi em 1922, que de fato se tornou o “pai da burocracia” (SECCHI, 2009).²

A literatura relativa à burocracia iniciou-se a partir do desenvolvimento das administrações públicas. Conforme Secchi (2009, p.350), “o mundo burocrático weberiano é um modelo organizacional que desfrutou notável disseminação nas administrações públicas durante o século XX em todo o mundo [...]”.

O modelo burocrático é um modelo racional, que supõe uma visão completa sobre as organizações, o que não ocorria anteriormente com a Teoria Clássica. A burocracia possui a premissa da eficiência organizacional, sendo a racionalidade a base para o alcance da mesma.

Weber (1922 *apud* SECCHI, 2009), a partir do modelo de dominação racional-legal, elenca as principais características do modelo burocrático, que se desdobram em outras regras burocráticas, a saber, a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo.

A formalidade exige que as decisões e a comunicação sejam efetuadas através da via escrita. Dessa forma, rotinas são implantadas nas organizações a fim de padronizar processos. Na teoria weberiana, “[...] a impessoalidade implica que as posições hierárquicas pertencem à organização, e não às pessoas que a estão ocupando. Isso ajuda a evitar a apropriação individual do poder e prestígio” (SECCHI, 2009, p. 351). Já o profissionalismo coloca o sistema meritocrático como sistema de seleção de profissionais pelas organizações. A obediência às normas é colocada como fundamental para o alcance da eficiência organizacional.

Para que o patrimonialismo dos estados absolutistas fosse combatido, a burocracia se mostrou como a opção implantada na maioria dos países de todo o mundo entre os séculos XIX e XX. De fato, a alternativa burocrática se mostrou mais eficiente do que a alternativa patrimonialista. Ademais, a burocracia foi posta como a instituição administrativa que vai de encontro ao nepotismo e corrupção (BRESSER-PEREIRA,

² Max Weber em suas obras “A ética protestante e o espírito do capitalismo” e “Economia e sociedade”.

2006c). Contudo, as disfunções da burocracia evidenciaram pontos frágeis da teoria, levando ao seu questionamento e a propostas de novos modelos organizacionais.

A rigidez do modelo burocrático foi um dos entraves à eficiência almejada. O excesso de formalismo e papelório é colocado como uma das principais disfunções do modelo em questão, juntamente com o exagerado apego aos regulamentos. Existem outras disfunções notáveis do modelo: a resistência às mudanças por parte dos colaboradores das organizações, pois estes são acostumados a cumprir rotinas rígidas; a impessoalidade em excesso, desconsiderando o caráter humano do colaborador e/ou cliente; exibição de sinais de autoridade, pois que o modelo burocrático enfatiza a hierarquia; e dificuldades nas relações com o público, uma vez que os clientes necessitam de atendimento personalizado, necessidade que vai de encontro à formalidade e impessoalidade (MERTON, 1949 *apud* SECCHI, 2009).

As disfunções da burocracia revelaram que a mesma não era eficiente como afirmavam seus defensores. A decadência do modelo burocrático era iminente.

Entretanto, o pressuposto de eficiência em que se baseava não se mostrou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX cedeu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que ela não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos. (BRESSER-PEREIRA, 2006b, p. 241)

Na Administração Pública, a burocracia também mostrava seus entraves e a demanda por reformas era latente a partir de 1970. Desenvolvem-se então, ao longo do século XX, alternativas no setor público ao modelo burocrático decadente. Segundo Abrucio (2005 *apud* MELLO, 2006), a reforma gerencial foi a alternativa implantada a partir da década de 1980 pela Administração Pública de vários países.

2.2 A reforma gerencial

Desde a década de 70 do século passado, a discussão sobre a reforma do Estado e sua implementação é abordada em todo o mundo. O Estado de Bem-Estar Social – ou *welfare state*, que foi adotado após o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945 – teve suas premissas colocadas em cheque após a crise econômica mundial (ABRUCIO, 2006).

A recessão mundial, que teve como marco a crise do petróleo em 1973, revelou os problemas fiscais que os países enfrentavam. A crise fiscal era derivada principalmente do inchaço estatal e da má gestão dos recursos públicos existentes, o que gerava déficits gigantescos. Salienta-se ainda o impacto da globalização: a mudança nos modos de produção, a alteração dos fluxos financeiros e a nova dinâmica econômica revelaram a perda de parcela de poder do estado, principalmente no que tange às políticas econômicas (ABRUCIO, 2006). Dessa forma, a reforma do Estado se fazia necessária.

A reforma da administração pública se insere como um dos elementos que compõem a reforma do Estado. O modelo burocrático assumido na esfera estatal passou a ser visto como ineficiente, por não se ajustar às necessidades do estado de sanar seus déficits e não promover a eficiência governamental.

Tanto a maioria dos renomados escritores da área política quanto o senso comum da década de 70 passaram a ter uma visão negativa da burocracia àquela época, ou seja, as disfunções do modelo weberiano se destacavam para o público. Aliado a esse sentimento, a opinião pública passou a visualizar práticas de gestão eficientes no âmbito privado (ABRUCIO, 2006).

A crise do modelo burocrático induziu a literatura a propor alternativas ao modelo decadente. A influência da administração privada no setor público se fez notável nesse processo: o modelo gerencial que era aplicado nas organizações privadas foi adaptado para o âmbito estatal.

Os primeiros exemplos da reforma gerencial ou pós-burocrática ocorreram no Reino Unido e nos Estados Unidos. Em 1979, a primeira ministra britânica Margaret Thatcher – também conhecida como “Dama de Ferro” – implantou uma ampla reforma na administração pública da Grã-Bretanha, seguindo a linha gerencial (ABRUCIO, 2006).

Em relação aos Estados Unidos, a reforma gerencial deu-se ao longo da década de 80, inicialmente em nível municipal. A cidade de Sunnyvale, na Califórnia, foi a precursora do gerencialismo americano, implantando mecanismos de avaliação por desempenho (OSBORNE; GAELER, 1997 *apud* MELLO, 2006). O governo de Ronald Reagan formou, ainda na década de 80, a Comissão Grace para conduzir a reforma do

Estado, incluindo a reforma da administração pública norte-americana (ABRUCIO, 2006).

O modelo gerencial, também conhecido como *New Public Management* (NPM) ou Nova Gestão Pública (NGP) diz respeito à administração, e não à política (BEVIR *et al*, 2003 *apud* MELLO, 2006, p. 63), se baseando em valores de eficiência, eficácia e competitividade. Conforme Bresser-Pereira (2006a, p. 242-243), os contornos da NGP são delimitados a seguir:

- a) descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- b) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade aos administradores públicos, transformados em gerentes cada vez mais autônomos;
- c) organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidais;
- d) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- e) controle *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos;
- f) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

Dado o contexto de déficits orçamentários estatais, a NGP incita uma gestão com princípios associados à proteção, e não ao gasto (KELLY; VANNA, 2001 *apud* MELLO, 2006). Além disso, a administração pública gerencial é orientada para o cidadão, e não auto-referida, como a burocracia se caracterizava, voltando-se para suas próprias necessidades (BRESSER-PEREIRA, 2006c).

Além disso, a NGP é orientada para resultados. No modelo weberiano anterior, a burocracia atenta para os processos, o que gera ineficiência e morosidade. Com o foco nos resultados, a NGP possibilita mecanismos de monitoramento mais refinados, com metas bem definidas. Essa postura permite um planejamento mais coerente com a realidade a partir de objetivos claros e bem colocados, tornando a aferição dos resultados uma medida eficiente de controle *a posteriori* (BRESSER-PEREIRA, 2006c).

O modelo burocrático engessava o serviço público, por fixar regras e impor procedimentos rígidos. A justificativa para tal é a falta total de confiança no servidor. No modelo gerencial, segundo Bresser-Pereira (2006b), os servidores públicos e os políticos merecem grau limitado de confiança. Assim, as normas são substituídas por incentivos, postura que corrobora com a aplicação da gestão por resultados.

Como o modelo gerencial pressupõe confiança limitada em relação aos servidores, deve-se prover mais autonomia aos administradores públicos, através da descentralização administrativa. Dessa forma, são firmados nesse meio os valores da produtividade, eficiência, prestação de contas e *accountability*³ (SECCHI, 2009).

Como instrumentos de controle dos gestores – que se tornam mais autônomos –, os contratos de gestão passam a ser utilizados na administração pública gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2006c).

Dessa forma, o corpo da administração pública se torna um sistema baseado em contratos por desempenho, totalmente distinto do sistema anterior, baseado na autoridade (BRESSER-PEREIRA, 2006a).

Para que a NGP seja efetivada, pressupõem-se várias transformações no âmbito político, administrativo e gerencial. Conforme Mello (2006, p. 65), “[...] uma reforma política, ajuste fiscal, privatização, desregulamentação e uma reforma administrativa [...]”. A reforma administrativa é o meio pelo qual se torna viável a implantação de mecanismos de governança no âmbito estatal. Dessa forma, nota-se que a NGP é caminho para a viabilização da governança corporativa no setor público, e, na direção contrária, a governança (que engloba a governança corporativa) é condição primeira para o êxito da NGP (MELLO, 2006).

Ressalta-se que o processo de questionamento da burocracia e a ascensão da nova forma de gestão se deram de formas variadas em diversos países, em momentos distintos. A resposta brasileira à crise burocrática possui particularidades.

³ O termo *accountability* não possui tradução literal para o português. Nesse texto, entende-se que *accountability* engloba os conceitos de responsabilidade em prestar contas, transparência e controle.

2.3 O histórico brasileiro

O Brasil passou pela sua primeira reforma administrativa em 1936, numa tentativa de transformar a administração pública brasileira com fortes traços patrimonialistas e clientelistas em uma administração pública burocrática. Tal reforma aplicou princípios de centralização e hierarquização da burocracia weberiana, buscando a implantação de um serviço público profissional.

A operacionalização da reforma burocrática no serviço público se deu no primeiro governo Vargas, em 1936, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, o DASP, órgão subordinado diretamente ao Presidente da República (BRESSER-PEREIRA, 2006b).

A segunda reforma administrativa brasileira se deu em 1967, em meio à ditadura militar. Tal reforma apresenta os primeiros traços do gerencialismo, através da promulgação do Decreto-Lei Federal Nº 200 de 25 de fevereiro de 1967⁴. A passagem de atividades da administração direta para a administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista) sinalizou um movimento estatal de descentralização, numa tentativa de superação da rigidez que a burocracia levava ao serviço público (BRESSER-PEREIRA, 2006b).

Contudo, a reforma de 1967 não conseguiu atingir todos os seus objetivos, principalmente por permitir que práticas patrimonialistas e clientelistas sobrevivessem em grande medida pela possibilidade de contratação de colaboradores sem concurso público. Mesmo com a existência de agências insuladas, patrimonialismo e corporativismo eram freqüentes. Além disso, as crises política e fiscal decorrentes da ditadura militar e da situação econômica brasileira levaram à necessidade da reforma do Estado, incluindo a reforma administrativa (BRESSER-PEREIRA, 2006b).

A crise do Estado desenvolvimentista se intensificou na década de 80 do século passado, com o país imerso em uma grave crise econômica. A crise do Estado contribuiu para a crise de sua burocracia. A volta da democracia brasileira em 1985 representou um retrocesso, pois, nas palavras de Bresser-Pereira, “ [...] significaria, no

⁴ Decreto-Lei Federal Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

plano administrativo, uma volta aos ideais burocráticos dos anos 30 e, no plano político, uma tentativa de volta ao populismo dos anos 50” (BRESSER-PEREIRA, 2006b, p. 245).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 reafirmou os ideais burocráticos rígidos de outrora, formulando uma administração pública hierarquizada e centralizada. Nesse retrocesso, o serviço público tornou-se ainda mais ineficiente e mais oneroso aos cofres públicos (BRESSER-PEREIRA, 2006b).

A recessão econômica, juntamente com a incapacidade do Estado em implementar políticas públicas se agravou ao longo do anos 80, culminando na chamada década perdida. A necessidade de reforma era iminente.

A reforma gerencial foi iniciada em 1995, no primeiro mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) para gerir a transição do modelo burocrático para o gerencial no âmbito da administração pública federal, no intuito de prover um serviço público moderno e eficiente para a sociedade.

A tentativa de reforma gerencial promovida pelo governo Fernando Henrique Cardoso foi efetivada em meio à reforma do Estado, abrangendo ajustes fiscais e mudanças políticas. A Emenda Constitucional nº19, de 4 de junho de 1998 retrata claramente a tentativa de mudança de diretrizes, modificando o regime e dispondo sobre princípios e normas da Administração Pública.

No que se refere à administração pública, a reforma de 1995, através do MARE, propunha mudar o foco burocrático da maioria das instituições estatais para a linha gerencial, descentralizada, eficiente e voltada para o cidadão. Algumas de suas organizações deveriam manter seus traços burocráticos, dada a necessidade de controle daquelas organizações. Essas organizações seriam aquelas formadoras do núcleo estratégico do Estado, a saber, o Legislativo, Judiciário, Presidência da República, os Ministérios e o Ministério Público.

A Figura 1 sintetiza a proposta de reforma estatal, que altera as formas de administração das entidades da União. A descentralização política ocorreu através das publicizações e as privatizações, com a criação das agências reguladoras necessárias.

A boa governança norteou novos paradigmas. Conforme Bovaird (2004 *apud* LOUREIRO *et al*, 2010, p. 190) a governança pressupõe “[...] engajamento dos cidadãos; transparência; *accountability*; inclusão social; comportamento ético e honesto; equidade; habilidade para colaborar; liderança; sustentabilidade [...]”. Nesse contexto, foi promovido o aumento da discricionariedade dos gestores públicos, que passaram a ser mais autônomos em suas decisões.

Figura 1 – Proposta de Reforma do Aparelho do Estado

	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO	
	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	○				○
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	○				○
SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização →	○			○
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais	Privatização →		○		○

Fonte: BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995.

Com a promoção de maior discricionariedade dos gestores, mecanismos de monitoramento e controle foram implantados, como os contratos de gestão. Tais contratos, conforme a teoria gerencial coloca, atentam para os resultados e não para os processos. A autonomia dos servidores exige que eles não se guiem mais pela ética burocrática clássica, mas sim pela ética da responsabilidade, se tornando mais *accountable* (BRESSER-PEREIRA, 2001).

2.4 A questão fiscal

A crise fiscal brasileira era um dos elementos que compunha a crise do Estado a partir da década de 1980. A grave crise econômica que levou o Brasil à

recessão e à hiperinflação contribuiu substancialmente para a perda de crédito público e poupança pública negativa (BRESSER-PEREIRA, 2006b). O desequilíbrio fiscal àquela época era evidente.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no seu trato sobre finanças públicas, foi o primeiro passo no sentido do encontro do saneamento do desequilíbrio fiscal. Mesmo reafirmando os ideais burocráticos, a CRFB/88 se pautou pelo planejamento, instituindo o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Com vistas ao planejamento orçamentário, o legislador construiu tais instrumentos de médio e curto prazo de forma harmônica e complementar, para possibilitar a construção de um orçamento fidedigno ao plano de governo.

Logo após a promulgação da CRFB/88, havia ainda um descolamento entre planejamento e gestão, o que contribuía para o desequilíbrio das contas públicas. A partir da reforma gerencial brasileira da década de 90, houve uma mudança de postura em relação ao equilíbrio fiscal, no sentido da busca pela sustentabilidade das contas públicas.

A referida norma promoveu a descentralização política e administrativa do Governo Federal, reduzindo o controle fiscal sobre os entes subnacionais. Dessa forma, Estados e Municípios passaram a usufruir de maior autonomia fiscal, e em contrapartida, assumiram mais responsabilidades e encargos na provisão de serviços públicos (GIUBERTI, 2005).

Para a efetividade da autonomia dos entes subgovernamentais, o legislador constituinte redefiniu as competências tributárias, repactuando os parâmetros das transferências intergovernamentais constitucionais e legais. Regra geral, houve a reformulação das transferências constitucionais – parcelas de recursos arrecadados pelo Governo Federal transferidas para estados, Distrito Federal e municípios. As transformações estabelecidas na CRFB/88 tinham o intuito de reforçar as fontes de financiamento dos entes subgovernamentais de forma a possibilitar o equilíbrio entre atribuições assumidas com a descentralização das políticas públicas e os recursos financeiros disponíveis para fazer frente às novas responsabilidades. Contudo, o tempo demonstrou que o novo pacto federativo expresso na CRFB/88 não foi suficientemente

capaz de equilibrar recursos financeiros às responsabilidades resultantes do processo de descentralização dos Estados e Municípios. Conforme afirma Giuberti (2005), o fato não desvinculou a dependência dos entes subnacionais em relação à União, uma vez que o aumento das responsabilidades não acarretou aumento das contrapartidas, tornando tais entes ainda mais dependentes das transferências intergovernamentais.

O descontrole fiscal dos entes subnacionais tornou a situação bastante grave no final da década de 90, com a falta de controle do endividamento desses entes. Assim, o Governo Federal, no intuito de conter a rolagem da dívida dos Estados, editou a Lei Federal 9464 de 11 de setembro de 1997, autorizando o refinanciamento da dívida dos Estados pela União.

Vinculada à Lei Federal 9496/1997, os Estados que tiveram suas dívidas refinanciadas pela União assinaram o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF), onde se comprometeram a seguir regras e honrar compromissos para alcançar seu equilíbrio fiscal. O objetivo maior desse programa é possibilitar que o Estado arque com o pagamento das parcelas da dívida sem que disso se estabeleça indisponibilidades financeiras, culminando na falta de recursos para a operacionalização de políticas públicas.

O viés extremamente gerencial do PAF possibilitou aferir valores para a sustentabilidade das contas públicas estaduais. Nesse programa foram instituídas metas fiscais, a exemplo de metas para resultado primário, limites para despesa com pessoal, investimento, entre outros, sinalizando uma atenção às normas que conduzem a austeridade fiscal. Contudo, o país ainda carecia de uma norma regularizadora das finanças públicas. Esta seria a Lei Complementar Nº 101 de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A referida lei atenta para a manutenção do equilíbrio das contas públicas, além de tentar efetivar os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) como instrumentos de gestão fiscal.

A LRF é uma norma que leva os gestores públicos a atuarem com austeridade fiscal. Seguindo os pressupostos gerenciais, baseia-se nos pilares do planejamento, controle, responsabilidade e transparência. Os mecanismos de controle

possuem foco nos resultados, além de aprimorar os mecanismos de planejamento (PPA, LDO e LOA) na busca pela eficiência, eficácia e efetividade desses instrumentos.

Através da maior discricionariedade dos gestores públicos a partir das linhas gerenciais, a LRF traz mecanismos de controle e transparência, permitindo o exercício da *accountability* e dos controles internos e externos.

2.5 O cenário mineiro

O estado de Minas Gerais apresenta o mesmo quadro precário brasileiro durante a década de 90. Mesmo com a estabilização da moeda nacional, o controle do déficit das contas públicas se tornava cada vez mais difícil, dada a explosão da dívida mobiliária mineira.

Minas Gerais assina o PAF em 18 de fevereiro de 1998, na busca pelo saneamento do déficit público e a sustentabilidade do equilíbrio fiscal. Contudo, apenas em 2002 o Estado de Minas Gerais passou por reformas que implantassem medidas de cunho gerencial em sua administração.

Enquanto a tentativa de reforma gerencial brasileira iniciou-se em 1995, o estado mineiro apresentou medidas de transformação a partir de 2002, com a eleição do Governador Aécio Neves da Cunha. O plano de governo foi implantado a partir de 2003, denominado “Choque de Gestão”, principalmente numa tentativa de modernização da máquina pública, saneamento da crise fiscal e reforma gerencial da Administração Pública (VILHENA *et al*, 2006).

O quadro mineiro até 2002 era temerário. Dado o sucateamento da máquina pública àquela época, implantou-se uma série de medidas de rápido impacto que norteavam o ajuste das contas públicas, o que justifica a expressão “Choque de Gestão” referindo-se ao programa de governo. A equipe mineira formada contou com a colaboração de um grande número de membros do MARE, os responsáveis pela formulação das reformas brasileiras.

No que tange à reforma da administração, vários mecanismos gerenciais foram implantados, buscando a melhoria da qualidade dos serviços públicos, eficiência, eficácia e efetividade. Todo o arranjo institucional passou pela reforma gerencial (VILHENA *et al*, 2006).

São diversos os exemplos de medidas gerenciais implantadas pelo plano “Choque de Gestão”. Em relação às políticas de gestão de pessoas, podem-se citar a implementação da Avaliação de Desempenho Individual (ADI) e a reformulação das carreiras estaduais, com o objetivo de melhorar o reconhecimento do servidor estadual. No âmbito institucional, ferramentas com foco em resultados foram formuladas, materializadas no instrumento denominado “Acordo de Resultados”.

O relacionamento estatal com outros setores foi transformado. A forma do Estado se relacionar com o setor público foi redefinida por termos de parceria com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), assim como as Parcerias Público Privada (PPP) se colocaram como uma nova forma de interação entre Estado e setor privado.

As transformações que o “Choque de Gestão” implantou no cenário mineiro foram mantidas ou aprimoradas pelos planos de governo seguinte: tanto o “Estado para Resultados” – plano de governo do segundo governo de Aécio Neves –, quanto a “Agenda de Melhorias”, atual plano de governo de Antônio Augusto Junho Anastasia.

O Estado de Minas Gerais avança na direção de uma gestão fiscal responsável, utilizando-se de mecanismos eficientes. Atualmente, mecanismos de governança corporativa estão sendo implantados no âmbito da administração pública estadual, com foco no aprimoramento da gestão dos recursos públicos. A seção 3 tratará do tema especificamente.

3 GOVERNANÇA CORPORATIVA

A lógica capitalista modificou o modo de organização mundial desde o século XVIII. Sustentada pela doutrina liberal, o sistema capitalista emergiu, com novos parâmetros em relação às interações entre os agentes econômicos e ao modo de organização da produção.

As corporações também sofreram transformações notáveis na era capitalista, principalmente no século XX. O desenvolvimento das organizações não ocorreu de forma linear. O movimento expansionista das empresas foi interrompido pelo colapso de 1929, com a quebra da Bolsa de Nova York (conhecido também como *Crash* de 29). Contudo, a retomada do crescimento se deu cinco anos depois, em 1934 (ANDRADE, 2009).

O movimento expansionista se deu por vários fatores – como os avanços tecnológicos, o sistema de produção em série, medidas protecionistas –, culminando em corporações gigantes (multinacionais ou não) que passaram a concentrar muito poder.

O processo de transformação das corporações modificou também a forma do capital de controle das companhias. A formação de grandes empresas, abertura de capital de empresas fechadas, o aumento de investidores no mercado de capitais, e os processos de fusões das grandes empresas foram fatores primordiais que justificam a dispersão do capital de controle das companhias. Dessa forma, o processo de separação entre propriedade e gestão se tornou uma realidade corporativa (ANDRADE, 2009).

Inicialmente, antes do processo de agigantamento das empresas, os indivíduos concentravam as qualidades de proprietário e gestor da organização. Ao longo dos séculos XIX e XX, esse cenário foi sendo modificado, e administradores passaram a exercer a gestão das ações de proprietários através de contratos.

Assim, o proprietário passa a fornecer recursos ao gestor e a remunerá-lo pelos seus serviços. Em contrapartida, o detentor das ações espera que os gestores maximizem seu retorno, mas o gestor possui seus próprios interesses e busca maximizá-los: está posto o *trade off* entre os interesses do gestor e do acionista.

A divergência de interesses entre os proprietários e gestores justifica a regulamentação dos contratos e a elaboração de medidas de controle, culminando no desenvolvimento de práticas que apontam para a preservação da companhia.

Nas últimas três décadas, observa-se mudanças notáveis na área corporativa mundial. A crise do *welfare state* na década de 80, juntamente com a ascensão do capitalismo financeiro alteraram ainda mais as estruturas do mercado e das organizações. Segundo Andrade (2009), o termo “governança corporativa” surgiu em meados da década de 80, com foco principal na mitigação das consequências perversas advindas dos conflitos de agência, que será tratado adiante.

3.1 A Teoria da Agência

A falha de mercado inerente à separação entre propriedade e controle é denominada “problema de agência”. Pindick (2002) demonstra a Teoria da Agência, enunciando os dois principais atores que compõem o problema: o principal, que é o proprietário da ação; e o agente, aquele que irá gerir a empresa.

Tanto o principal quanto o agente possuem interesses distintos para maximizar sua função-utilidade, baseados na Teoria da Escolha Racional. Enquanto o principal busca maximizar o lucro ou o valor de mercado da empresa e conseqüentemente de sua cota acionária, o interesse do agente pode ser distinto, como por exemplo, a maximização de sua retribuição, seja na forma de poder ou remuneração.

Além de distintos, os interesses entre agente e principal podem ser conflitantes. Dessa forma, passam a existir os “conflitos de agência”, que envolverá formas de incentivo e controle para diminuir a distância entre o interesse do agente e do principal.

Os conflitos de agência surgem não só pela distinção dos interesses dos atores, mas também devido à assimetria informacional e aversão ao risco (FONTES FILHO, 2003). Pela sua função de administrador, o agente possui acesso a informações relativas às atividades e ao desenvolvimento da empresa que o principal não possui, levando a outras falhas de mercado, como a seleção adversa e o risco moral (*moral hazard*).

A seleção adversa é um problema decorrente da assimetria informacional. O agente conhece suas qualificações de fato, mas não necessariamente será sincero com o principal. Dessa forma, o agente detém informações valiosas sobre si, e o principal irá contratar o agente sem ter conhecimento suficiente sobre a qualificação do mesmo (MELLO, 2006).

O risco moral (*moral hazard*) decorre da possibilidade de um agente econômico mudar seu comportamento dependendo do contexto no qual se insere (PINDICK, 2002). No contexto empresarial, o indivíduo pode mudar seu comportamento depois de ser contratado, piorando a qualidade do seu trabalho. Nesses casos, o principal pode investir em qualquer um dos meios de decisão do comportamento do agente ou basear o contrato nos resultados daquele comportamento (KANGIS; KAREKLIS 2001 *apud* MELLO, 2006).

A propensão ao risco pode divergir entre os atores pela posição de cada um, uma vez que o principal pode ter maior propensão ao risco, por ter vários investimentos, enquanto o agente, na sua condição de empregado, pode possuir uma maior aversão ao risco (PINDICK, 2002).

Uma forma de lidar com o conflito de agência é reger a relação entre principal e agente na forma de contrato.

Definimos uma relação de agência como um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (o principal) contrata outra pessoa (o agente) para desempenhar algum serviço em nome do principal, envolvendo a delegação de algum serviço em nome do principal, envolvendo a delegação de algum poder de tomada de decisão ao agente. Se ambas as partes da relação são maximizadoras de utilidade, existe uma boa razão para acreditar que o agente nem sempre agirá de acordo com os melhores interesses do principal. (Jensen & Meckling, 1976 *apud* Andrade, 2009, p.82)

No entanto, o axioma de Klein afirma que não existe contrato completo, ou seja, não é possível elencar todas as situações possíveis para fazer cláusulas contratuais. Além disso, não existe agente perfeito, segundo o axioma de Jensen e Meckling, dada a escolha racional dos agentes (ANDRADE, 2009).

Dessa forma, mesmo com a relação contratual, os conflitos de agência ainda podem ocorrer. Nesse contexto, para minimizar as consequências perversas dos

conflitos de agência, a governança corporativa surge como a ferramenta necessária para a regulamentação da estrutura administrativa das empresas (GARCIA, 2005).

3.2 A ascensão do tema “governança corporativa” no cenário mundial

A governança corporativa começou a ser tratada em meados da década de 70 do século passado. No âmbito internacional, o *International Federation of Accountants* (IFAC) é uma organização não governamental que representa os trabalhadores da área contábil, sendo instituída em 1977 em Munique, Alemanha (INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS, 2012). Atualmente, a sede da organização é situada em Nova York, Estado Unidos da América, representando a área contábil em 118 países, incluindo o Brasil.

O IFAC, com o intuito de padronizar elementos normativos, publica continuamente recomendações a serem seguidas em diversas áreas, incluindo governança corporativa e governança corporativa no setor público. Tais publicações começaram a ser elaboradas após os escândalos internacionais da virada do século, tratados adiante. A organização sem fins lucrativos possui reconhecimento internacional por sua integridade e estudos de qualidade, o que fez com o Brasil passasse a acompanhar suas normas editadas desde 2006.⁵

O Reino Unido pode ser citado como o precursor de relatórios oficiais de boas práticas de governança corporativa. Entre 1980 e 1990, o Banco da Inglaterra foi pressionado a instituir um grupo para elaborar um código de boas práticas de governança corporativa, uma vez que as corporações britânicas vinham apresentando sinais de má gestão, culminando em alguns desastres corporativos (ANDRADE, 2009).

Assim, no início dos anos 90, Adrian Cadbury coordenou um comitê com membros da Bolsa de Valores de Londres (*London Stock Exchange*) e do Instituto de Contadores Certificados. O comitê foi incumbido de propor mudanças no cenário corporativo britânico, com foco nos Conselhos de Administração e nas demonstrações financeiras das instituições que possuíam ações na bolsa de valores.

⁵ Comunicado do Banco Central do Brasil nº 014259, de 10 de março de 2006.

O comitê deveria elaborar normas e práticas para que os Conselhos de Administração se tornassem mais efetivos em monitoramento e conseguisse cumprir o seu papel em orientar estrategicamente as corporações. Já as demonstrações financeiras das corporações envolvidas deveriam ser examinadas pelo comitê, para a averiguação dos dados.

Em dezembro de 1992, o relatório que levava o nome de seu coordenador, Relatório Cadbury (*Cadbury Report*), apresentou um conjunto de medidas para as boas práticas de governança corporativa. O relatório Cadbury influenciou as transformações no cenário corporativo em todo o mundo, dado o seu caráter pioneiro e bem fundamentado. Segundo o supracitado relatório, governança corporativa é um sistema pelo qual as empresas são dirigidas e controladas. (ANDRADE, 2009).

O Relatório Cadbury inovou ao elencar princípios básicos de governança corporativa, quais sejam: transparência (*openess*), integridade (*integrity*) e responsabilidade em prestar contas (*accountability*) (MELLO, 2006). Dessa forma, a base para o modelo anglo-saxão de governança corporativa foi o citado relatório, que se tornou referência mundial no que se refere à Governança Corporativa.

Os anos 2000 demonstraram claramente as consequências perversas dos problemas de agência, que legitimaram a ascensão da governança corporativa nos Estados Unidos da América. A empresa norte-americana no ramo de energia Enron possuía uma equipe de gestores renomada, que divulgava balanços e demonstrativos financeiros fraudados para inflar o preço de suas ações. Dessa forma, os acionistas eram induzidos a pensar que estavam maximizando sua função utilidade e novos acionistas eram captados no mercado.⁶

Os administradores da empresa conseguiram fraudar o sistema de pesos e contrapesos do mercado financeiro, subornando bancos, empresas de auditoria, e todos os agentes que poderiam detectar a fraude no sistema. Dessa forma, a fraude se manteve por quase uma década, não sendo divulgados os valores reais da empresa, que demonstravam que a firma estava em situação de prejuízo.

⁶ Informações retiradas de um vídeo apresentado pela palestrante Adriana de Andrade no I Seminário Finanças e Governança Corporativa, realizado no Teatro João Paulo II da Pontifícia Universidade Católica, Unidade Coração Eucarístico, em 10 de setembro de 2012.

Evidenciando a assimetria informacional, os principais executivos da Enron, por possuírem informações privilegiadas, venderam suas ações antes que o preço caísse, obtendo lucros exorbitantes e ainda proibiram os funcionários detentores de ações (que eram maioria) de vendê-las quando o preço das ações começou a cair.

Quando a situação veio à tona, as ações da Enron desvalorizaram-se de tal forma que foi descartada a possibilidade de venda da empresa para sanar suas dívidas. O resultado foi a concordata da empresa no final de 2001, bilhões de dólares de prejuízo para os acionistas e milhares de colaboradores da empresa demitidos. O sistema se mostrou totalmente frágil, perdendo a credibilidade e sofrendo as reações em cascata da concordata, gerando um cenário de caos e desconfiança.

A reação do Congresso norte-americano aos escândalos e mega fraudes foi eficiente. Em julho de 2002, o Congresso dos Estados Unidos aprovava a lei conhecida como Lei Sarbanes-Oxley. A regulação das companhias norte-americanas foi um marco histórico, pois a Lei Sarbanes-Oxley promoveu alterações na gestão das empresas no intuito de coibir a conduta antiética dos executivos (ANDRADE, 2009).

A lei sancionou regras de governança corporativa de forma explícita, impôs punições a executivos fraudulentos, regulou a forma de auditar e monitorar as corporações, entre outras aplicações no mundo corporativo. A Lei, de forma análoga ao Relatório Cadbury britânico, tem como pilares os seguintes princípios: conformidade legal (*compliance*), transparência (*disclosure*), senso de justice (*fairness*) e responsabilidade em prestar contas (*accountability*) (ANDRADE, 2009).

A temática da governança corporativa, que já estava ascendendo desde a década de 90, é colocada como a melhor ferramenta de gestão capaz de minimizar os conflitos de agência do ambiente corporativo. Contudo, a governança corporativa vai além da relação principal-agente, uma vez que existem outras partes interessadas (também conhecidas como *stakeholders*) envolvidos em uma corporação (SLOMSKI, 2008).

O novo cenário mundial em relação à governança corporativa promoveu a elaboração de vários códigos de boas práticas em vários países. Além disso, um movimento se deu na direção da formação de instituições civis independentes com foco na disseminação de boas práticas de governança corporativa. Para a efetiva governança

corporativa, fazia-se necessário o alinhamento entre a teoria e a prática. De fato, as corporações foram receptivas aos códigos, adotando-os e seguindo as leis pátrias referentes ao tema.

O Brasil acompanhou as transformações ocorridas em grande parte do globo. A reestruturação das organizações brasileiras a partir da década 90, imersas no cenário nacional de privatizações, abertura de mercado e fusões, fomentou o desenvolvimento da governança corporativa brasileira (ANDRADE, 2009). Assim, o Brasil acompanhou as tendências mundiais de privatizações, globalização e desregulamentação da economia.

O país apresenta uma grande variedade de empresas com características distintas, mas podem-se elencar pontos comuns à maioria das empresas brasileiras. Segundo Andrade (2009), a alta concentração da propriedade e do controle acionário é uma característica marcante nas empresas brasileiras, uma vez que, na maioria das empresas, os três maiores acionistas detêm mais de 80% do capital votante.

Devido à concentração acionária, torna-se alto o índice de sobreposição entre propriedade e gestão, ou seja, mesmo com a diferenciação clara entre as funções do conselho e da direção, existe uma unificação de tais funções por aqueles que detêm a propriedade acionária. Dada tal conjuntura, os pontos relevantes aos acionistas minoritários nem sempre são considerados, gerando conflitos de interesses entre acionistas minoritários e majoritários (ANDRADE, 2009).

Consequência dos fatores anteriores é a baixa eficácia dos Conselhos de Administração, principalmente pela baixa heterogeneidade dos membros, acumulação dos cargos de presidências do conselho e de direção e poucos conselheiros independentes.

De forma geral, o retrato das empresas brasileiras sugere baixa adesão às boas práticas de governança corporativa. Contudo, existem movimentos no cenário corporativo brasileiro no sentido da operacionalização dessas boas práticas.

Em 1995, o Instituto Brasileiro de Conselheiros de Administração (IBCA) foi fundado com o objetivo de auxiliar a gestão das organizações, como órgão independente de supervisão e controle. A partir de 1999, o IBCA passou a denominar-se

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), com a finalidade de colaborar com o desempenho sustentável das organizações, tornando-se referência em disseminação de boas práticas de Governança Corporativa (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2012).

Além disso, destaca-se a reforma na norma jurídica Lei Federal Nº 6404, de 15 de dezembro de 1976, através da Lei Federal 10303, de 31 de outubro de 2001. A Lei 6404/1976, conhecida como Lei das S.A., recebeu dispositivos para aferir mais segurança aos acionistas minoritários das empresas. Tal fato vai ao encontro das boas práticas de governança corporativa. Nesse sentido, em 2002, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) lançou uma cartilha com suas recomendações acerca da governança corporativa na mesma direção do movimento mundial acerca do assunto (ANDRADE, 2009).

3.3 Governança corporativa: definições, objetivos e valores

O conceito de governança corporativa é apresentado por vários autores de formas diferentes, mas todas as definições giram em torno de dois objetivos principais: gerar uma estrutura que maximize o valor da empresa; e estabelecer regras de incentivo e vedações para que acionistas majoritários, diretores e gestores não se apropriem de vantagens indevidas em relação a acionistas minoritários e/ou credores (SLOMSKI, 2008).

A adoção das boas práticas de governança corporativa reduz os efeitos dos conflitos de agência, tratam de modo equânime os acionistas e mitigam a assimetria informacional, por promover acesso e transparência da informação. Dessa forma, a governança corporativa é a base para ferramentas de gestão, monitoramento e controle, levando, dentre outros tantos benefícios, à sustentabilidade do equilíbrio fiscal da organização.

As definições que melhor englobam os objetivos foram elaboradas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), instituições de valor reconhecidas no mundo e no Brasil, respectivamente. Segundo a OCDE (1999 *apud* MARQUES, 2007, p. 14), governança corporativa pode ser definida como:

[...] um conjunto de relacionamentos entre a gerência da companhia, seus conselhos, acionistas, e outros *stakeholders*. Governança corporativa também fornece a estrutura pela qual os objetivos da companhia são estabelecidos, e os meios para atingi-los e o monitoramento da performance são determinados. A boa governança deveria fornecer incentivos específicos para os conselhos e os gestores na busca dos objetivos que representam os interesses da companhia a dos acionistas, bem como deveria facilitar o efetivo monitoramento dos negócios.

Já o IBGC define governança corporativa da seguinte forma:

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, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2009, p.19)

A Governança Corporativa cria valores para a organização. Sob o pilar sólido da ética, o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA, 2009) elencou os princípios básicos da Governança Corporativa: transparência, equidade, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade corporativa.

A transparência deve ir além do dever de informar, criando a cultura do desejo de informar. Dessa forma, a disponibilização da informação de forma pró-ativa gera um clima de confiança que atinge a todos os *stakeholders*. Além disso, as informações devem abranger informações além das questões usuais, não se atendo apenas ao desempenho econômico-financeiro.

A equidade diz respeito ao tratamento equânime de todos os acionistas, sem distinção quanto ao tipo (majoritário ou minoritário), e também ao tratamento justo de todos os *stakeholders* que existem na organização.

A prestação de contas (*accountability*) se refere à evidenciação dos atos de todos os agentes que possuem responsabilidades na gestão da organização – sócios, conselheiros de administração, diretores, gestores, conselheiros fiscais e auditores –, com a devida responsabilização em relação aos seus atos e omissões.

Por fim, a responsabilidade corporativa é um princípio que faz com que os agentes se preocupem com a sustentabilidade e perenidade da organização, atentando para questões sociais e ambientais.

3.4 Governança corporativa no setor público

O êxito da Nova Gestão Pública (NGP) necessita da aplicação das boas práticas de governança corporativa, uma vez que um de seus preceitos é a maior liberdade do gestor público. Além disso, a NGP permite a inserção da governança corporativa nesse ambiente, que é totalmente distinto do ambiente privado (MELLO, 2006). Nesse sentido, a principal distinção se dá na forma como ocorrem os conflitos de agência.

Os conflitos de agência ocorrem tanto no setor privado, quanto no setor público. Na transposição desses setores, devem-se considerar os contribuintes como principais, uma vez que são os cidadãos que repassam recursos para que a máquina estatal funcione. Os gestores se encontram na posição de agentes, pois capitalizam os recursos fornecidos pelos cidadãos para que sejam gerados bens e serviços públicos (MELLO, 2006).

Enquanto o contribuinte (principal) espera o retorno máximo de seu investimento – efetuado na forma de tributos – em bens e serviços públicos de qualidade, o agente (gestor) nem sempre possui interesses alinhados aos do primeiro. Os gestores buscam atingir seus próprios interesses, que por vezes podem levar à perda de produtividade e qualidade na prestação de bens e serviços à sociedade.

Conforme Slomski (1999 *apud* MELLO, 2006), as condições que levam aos conflitos de agência no setor público derivam da assimetria informacional presente na relação entre agente e principal. A ação do agente interfere diretamente no bem-estar do principal, levando à necessidade do principal tomar conhecimento das ações do outro. Contudo, o agente pode assumir comportamentos distintos dependendo do seu interesse e suas ações dificilmente podem ser observadas diretamente pelo principal. Está posto o conflito de agência no ambiente público.

Para que o interesse do principal seja atendido, supõe-se eficiência e eficácia na operacionalização dos recursos públicos. A implicação direta dessa premissa

no interior da máquina estatal é corrupção zero, *accountability*, e gestão eficiente. Na prática, nem sempre a qualidade máxima do serviço público é alcançada, fazendo-se necessários mecanismos de monitoramento e controle.

Existem formas de controle do Estado, tanto internas, quanto externas. As principais formas de controle interno ao Estado são a separação dos poderes, os elementos normativos que impõem restrições às ações do governo, as corregedorias e os Tribunais de Contas. Em relação ao controle externo, as formas que se destacam são os processos eleitorais e a mobilização coletiva. Contudo, esses mecanismos se mostram insuficientes para o monitoramento e controle dos gestores.

Dessa forma, a governança corporativa aplicada ao setor público se legitima como forma de complementar os mecanismos citados, por ser uma ferramenta eficaz na mitigação dos efeitos perversos produzidos pelos conflitos de agência.

Apesar de o setor público se distinguir em vários aspectos do setor privado, os princípios da governança corporativa (construídos para as empresas privadas) são totalmente aplicáveis nas empresas estatais, apenas com adaptações que reflitam as distinções entre tais setores.

A aplicabilidade por completo se deve ao fato de que os pilares da governança corporativa são equivalentes ou complementam os princípios mais importantes que sustentam a Administração Pública, presentes no artigo 37 da CRFB/88, a saber, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A diferença passa a ser o modo como esses princípios são aplicados, uma vez que a relação agente/principal tem o Estado como agente (controlador/gestor), enquanto o cidadão é o principal.

Segundo o estudo realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), denominado “Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa para Empresas de Controle Estatal”, a governança corporativa deve ser aplicada nas empresas estatais para garantir que as mesmas sejam eficientes e competitivas. Como a maioria das estatais está ligada a serviços de grande relevância para a população, como infraestrutura, energia e telecomunicações, entre outros, a população é influenciada diretamente pelo desempenho das mesmas, assim como o setor

de negócios (ORGANISATION FOR CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2005).

Segundo o documento elaborado supracitado, outra questão presente nas estatais é em relação à *accountability*, pois pode ocorrer “uma diluição da responsabilidade de prestação de contas” (ORGANISATION FOR CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2005). Devido a um conjunto interligado que contém administração, conselhos, governos e entidades proprietárias, a prestação de contas desse tipo de organização pode ser prejudicada por falta de clareza na distribuição de responsabilidades. Essas peculiaridades reforçam o uso das boas práticas de governança corporativa desse setor.

Existem algumas peculiaridades no caso da governança corporativa no setor público. Segundo Fontes Filho (2003), os Conselhos de Administração das empresas públicas se diferem dos Conselhos de Administração das empresas privadas. A distinção vem do fato de que, nas empresas públicas, “[...] a distribuição de poder político do governo somada à excessiva concentração da propriedade nas organizações faz com que o conselho seja subordinado às orientações políticas do grupo que controla a organização (FONTES FILHO, 2003, p.10).”

Porém, esses aspectos não geram necessidade de mudança na aplicação dos princípios para a boa governança corporativa, mas sim uma maior atenção em alguns aspectos no caso das estatais.

3.5 Governança corporativa no setor público brasileiro

Existem no Brasil e no mundo empresas de finalidade econômica cujo controle acionário pertence à Administração Pública, são as denominadas empresas estatais. Estas compõem o rol das entidades descritas como Administração Indireta pelo art. 4º, II do Decreto-Lei Federal 200 de 1967.

A rigor, o Poder Público não deve exercer atividades de finalidade econômica, mas a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 173, permite que o Estado o faça quando existe relevante interesse coletivo ou imperativos da segurança nacional, além de casos excepcionais elencado na própria norma.

No que tange às empresas de capital aberto (públicas e privadas) brasileiras, foi criada a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) através da Lei Federal Nº 6385 de 7 de dezembro de 1976. Conforme o dispositivo legal, em seu art. 3º, a CVM é uma autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda, ditando normas referentes ao mercado de valores mobiliário. Assim, tais normas, juntamente com a Lei Federal 6404/1976 (Lei das S.A.), norteiam as práticas de governança corporativa das organizações que possuem ações no mercado mobiliário.

No Brasil, existem dois tipos de empresas estatais: as empresas públicas e as sociedades de economia mista, ambas são Pessoas Jurídicas de Direito Privado. Segundo o Decreto-Lei Federal Nº 200/1967 que as instituíram, a empresa pública, como o próprio nome sugere, possui capital exclusivamente público (do Estado), podendo assumir qualquer uma das formas empresariais possíveis. Em sua maioria, essas empresas assumem a forma de sociedade anônima ou sociedade limitada. Já as sociedades de economia mista possuem capital público e privado, com predominância do primeiro em relação ao segundo. As sociedades de economia mista podem assumir somente a forma de sociedade anônima.

No âmbito da União, o Decreto Federal Nº 7675 de 20 de janeiro de 2012 aprova a Estrutura Regimental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. No Anexo I, art. 2º, o supracitado decreto institui o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST). Tal órgão tem sua ampliação nas empresas estatais controladas direta ou indiretamente pela União, evidenciando o movimento brasileiro no que tange à aplicação da governança corporativa no setor público.

A missão do DEST é “aperfeiçoar a atuação do Estado enquanto acionista das empresas estatais federais, com vistas a potencializar os investimentos da União em benefício da sociedade” (BRASIL, 2012b).

Seguindo as premissas da missão, o DEST é responsável pela proposta de Orçamento de Investimentos das empresas estatais da União, acompanhamento e disponibilização das informações econômico-financeiras das mesmas e também se manifestar sobre requerimentos efetuados pelas estatais, no que tange a alterações que impactarão no desempenho econômico das empresas estatais federais.

No que se refere à implantação de boas práticas de governança corporativa no âmbito estatal federal, duas empresas possuem destaque: Banco do Brasil e Petrobras. Segundo o estatuto social do Banco do Brasil, ele é uma sociedade de economia mista, sendo regido pela Lei das S.A..

Segundo (SILVA, 2005), as boas práticas de governança corporativa aplicadas na referida empresa colaboraram para a melhoria nos resultados a partir de 2001. Os resultados econômico-financeiros responderam de forma clara aos aprimoramentos de governança corporativa, com o aumento expressivo do lucro líquido entre 2000 e 2004. Além disso, a empresa teve sua melhora reconhecida através de diversos prêmios (na área de negócios, clientes, tecnologia, entre outros), e na valorização de suas ações.

A Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras – também é uma sociedade de economia mista. De 1999 até 2002, a Petrobrás passou por alterações estatutárias para sua adequação à Lei das S.A. e para aplicação das boas práticas de governança corporativa. O resultado também foi extremamente positivo, refletindo na melhora do relacionamento da empresa com todos os seus *stakeholders*.

No trato das finanças públicas, as regras válidas são encontradas nas leis, decretos ou quaisquer regulamentos legais. Dessa forma, torna-se necessário o estudo acerca dos dispositivos legais que coordenam o gasto dos recursos públicos. As seções **4** e **5** tratarão do tema.

4 AS PRINCIPAIS NORMAS DE FINANÇAS PÚBLICAS BRASILEIRAS ANTES DA PROMULGAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Este capítulo não pretende esgotar todos os instrumentos normativos existentes em relação à questão fiscal. Contudo, serão expostos os três principais instrumentos que contribuem para o equilíbrio das contas públicas dos entes federados antes da Lei Complementar Federal N° 101 de 4 de maio de 2000 (mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal), quais sejam a Lei Federal 4320 de 1964, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a Lei Federal 9496 de 1997.

4.1 A Lei Federal 4320 de 17 de março de 1964

A Lei Federal 4.320 foi promulgada por João Goulart, em 17 de março de 1964, sob a égide da Constituição Federal de 1946. A presente lei institui normas de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos dos órgãos da Administração Direta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e permanece vigente atualmente, tendo sido recepcionada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A Lei Federal 4320/1964, conforme os títulos elencados, trata de: matéria orçamentária; da elaboração da proposta orçamentária; da elaboração da Lei do Orçamento; do exercício financeiro; dos créditos adicionais; da execução orçamentária; dos fundos especiais; do controle da execução orçamentária; da contabilidade (orçamentária, financeira, patrimonial, industrial e dos balanços); e das autarquias e fundações.

Assim, a referida lei é uma norma de direito financeiro que possui caráter geral, sendo um complexo de regras que disciplina desde a proposta orçamentária até a sua execução, incluindo também os conceitos fundamentais da contabilidade pública.

Outro fator fundamental para a caracterização da norma geral é, como o próprio nome sugere, a generalidade que se aplica à indiscriminada extensão dos entes públicos, além de não comportar normas com alto grau de detalhamento (SILVA, 2007).

A norma geral aludida pretende fazer com que a Lei do Orçamento explicita os objetivos da política econômico-financeira do ente. Para isso, através do seu artigo 2º, coloca a observância aos princípios da unidade, universalidade e anualidade.⁷

Além disso, todas as receitas e despesas deverão constar na Lei do Orçamento, e as operações de crédito são englobadas nas receitas, conforme artigo 6º e 3º da referida lei, respectivamente.

A CRFB/88 foi um marco fundamental para o processo orçamentário, buscando não apenas a efetivação do orçamento-programa, no que se refere a aproximação do planejamento com o orçamento, como também possibilitou a adequada elaboração dos instrumentos de planejamento orçamentário às exigências da responsabilidade fiscal.

4.2 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) foi um marco histórico brasileiro. A “Constituição Cidadã”, nas palavras de Ulisses Guimarães, foi promulgada em 5 de outubro de 1988, afirmando o país como Estado Democrático de Direito, estabelecendo a organização do Estado e de seus Poderes, assim como os direitos e garantias fundamentais.

O artigo 37 da Constituição elenca os princípios a serem seguidos pela administração pública, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.⁸

No que tange ao planejamento na administração pública, a CRFB/88 buscou integrar planejamento e orçamento, para não haver descolamento entre essas instituições. No Capítulo II da referida norma, o tema Finanças Públicas é abordado do artigo 163 ao 169.

⁷ Lei Federal 4320/1964 “Art. 2º: A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.”

⁸Art. 37: A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Os três instrumentos de planejamento que se tornam compulsórios após a promulgação da Lei Máxima são: o Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Ordinárias (LDO); e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Todos esses instrumentos devem estar em consonância, evidenciando a maneira pela qual o ente pretende distribuir os recursos recolhidos da sociedade.

As diretrizes a serem seguidas na elaboração do PPA de todos os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) são colocadas no parágrafo 1º do artigo 165 da Lei Maior.

Art. 165 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O PPA é um documento de duração de quatro exercícios financeiros, ou seja, um instrumento de planejamento de médio prazo. O PPA contempla as ações governamentais de caráter mais estratégico, estruturado a partir de programas que foram delimitados no plano de governo do Chefe do Executivo. O PPA é o “[...] documento de mais alta hierarquia no sistema de planejamento de qualquer ente público” (NASCIMENTO; DEBUS, 2002, p.17). A afirmativa implica que LDO e LOA devem seguir as diretrizes elaboradas no PPA.

O parágrafo 2º do artigo 165 trata da LDO, evidenciando quais elementos devem constar na referida lei.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Além disso, segundo o art. 169, § 1º, I da CRFB/88 que trata de despesas com pessoal, a LDO também exige a observância de certos parâmetros quando implicar majoração dos gastos dessa natureza, cujo intuito é equilibrar o orçamento público.

Art. 169 A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º - A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer

título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Alterado pela EC.19-1998)

[...]

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Dessa forma, a LDO se constitui como instrumento de ligação entre o PPA e LOA, ou seja, compatibiliza os planos previstos no PPA às estimativas de caixa do exercício. A LDO tem a duração de um exercício financeiro, assim com a LOA.

Com a promulgação da Lei Complementar Federal Nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO recebeu novos contornos. De forma geral, a LDO recebeu novos instrumentos de planejamento e controle, como o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais, que serão tratados na quinta seção.

Como elenca o inciso I do artigo 4º da LRF, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá dispor sobre o equilíbrio entre receita e despesa, e as medidas cabíveis caso o equilíbrio não seja alcançado, como limitação de empenho, por exemplo. Consta também neste inciso, que o referido documento deve disciplinar as transferências de recursos a entidades públicas e privadas, e normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos.

A Lei Orçamentária Anual é o documento que estima as receitas e fixa as despesas em termos monetários. É uma lei ordinária que compreende um exercício financeiro, e deve estar em consonância com as diretrizes da LDO, assim como com as estratégias presentes no PPA.

Seguindo os preceitos da Lei Federal 4320/1964, a LOA materializa os princípios da unidade, universalidade e anualidade, por conter todas as receitas e despesas em sua elaboração, abrangendo o período de um exercício financeiro. Além disso, a referida lei não conterá dispositivo estranho à previsão de receita e fixação de despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos do artigo 165, parágrafo 8º, da CRFB/88.

Conforme incisos I a III do parágrafo 5º do artigo 165 da CRFB/88, a LOA deverá conter os orçamentos fiscal, de investimento das empresas estatais e da

seguridade social⁹, sendo que os dois primeiros devem destinar-se a reduzir as desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.¹⁰

A lei é apontada como o principal instrumento de gerenciamento orçamentário e financeiro da Administração Pública, pois possui como objetivo alcançar o equilíbrio fiscal do ente, ou seja, equilibrar receitas e despesas (NASCIMENTO; DEBUS, 2002; GIUBERTI, 2005).

A LOA também sofreu alterações com a promulgação da LRF. Para a elaboração da proposta da LOA, devem ser observadas as metas de resultado primário e nominal que constam na LDO, além do cálculo da reserva de contingência, previamente calculada como porcentagem da Receita Corrente Líquida na LDO.

Além dos instrumentos de planejamento da Constituição, existem, no mesmo dispositivo, instrumentos de controle, transparência na gestão e prestação de contas. O artigo 70 da CRFB/88, assim como seu parágrafo único dispõem sobre controle interno e externo, além da transparência.

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

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

Nesse sentido, as instituições orçamentárias¹¹ elaboradas pelo Constituição Federal de 1988 são de suma importância para a manutenção do equilíbrio fiscal dos entes federados. A possibilidade de o gestor público planejar e operacionalizar os recursos públicos através dos instrumentos elencados na CRFB/88 contribui para um resultado fiscal favorável ao ente.

⁹ Salienta-se que, em Minas Gerais, não existe orçamento relativo à seguridade social.

¹⁰ Constituição Federal de 1988, art. 165 “§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.”

¹¹ Entende-se por instituições orçamentárias as regras e regulamentos segundo os quais os orçamentos são preparados, aprovados e executados. (ALESINA; PEROTTI, 1996, p. 2)

Contudo, PPA, LDO e LOA funcionavam, na prática, como meros instrumentos de planejamento. Não havia o esgotamento de todas as possibilidades desses instrumentos funcionarem como ferramentas de sustentabilidade fiscal. Tornava-se mister atender ao disposto no artigo 163 da Constituição Federal: formular Lei Complementar que disponha sobre o trato de finanças públicas de forma geral.

Aliado ao contexto de reforma gerencial no setor público brasileiro (tema que será abordado adiante), em que a atenção se volta para a discricionariedade do gestor público, aliado a medidas de *accountability*, a Lei Complementar foi formulada e promulgada em maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

4.3 O Programa de Ajuste Fiscal dos Estados através da Lei Federal 9496/1997

O descontrole fiscal e o aumento da dívida pública foram questões pelas quais tanto União quanto Estados, Municípios e Distrito Federal passaram ao longo das décadas de 80 e 90. Problemas advindos de políticas fiscais expansionistas ao longo da década do milagre econômico de 70 foram sentidos a partir da década perdida de 1980, com o país mergulhado em uma grave recessão, com cenários temerários de hiperinflação (GIAMBIAGI; BARROS, 2009).

O quadro macroeconômico começou a se reverter ao longo da década de 90, com medidas de estabilização da moeda e controle inflacionário. O Plano Real foi posto em prática em 1994, no primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), e obteve sucesso na contenção da inflação (GIAMBIAGI, 2004).

Em 1995, com a posse dos novos governadores, os estados se encontravam com dívidas mobiliárias praticamente impagáveis, devido, principalmente, a dois fatores. Primeiramente, com o advento do Plano Real, as receitas inflacionárias da quais o setor público usava a seu favor foram extintas. Em segundo lugar, mesmo com a estabilização, os estados continuaram a elevar suas despesas (principalmente com pessoal) no mesmo ritmo de um cenário de inflação elevada (PIANCASTELLI; BOUERI, 2008).

Em 1996, a situação fiscal e financeira dos estados era praticamente de insolvência, ou seja, as administrações públicas dos estados não possuíam ferramentas para reverter a situação por si mesmas. A crise das unidades federativas caminhava na

direção de uma crise macroeconômica, devido à sua magnitude. Dessa forma, era inevitável a intervenção da União para a reversão do quadro (MORA; GIAMBIAGI, 2005).

Em 1996, a União propõe, então, o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal, também denominado como Programa de Ajuste Fiscal (PAF), sendo elaborado através da Lei Federal 9496, de 11 de setembro de 1997 (MORA; GIAMBIAGI, 2005). A referida lei permitia à União o refinanciamento de grande parte da dívida pública estadual.¹² Em contrapartida, as Unidades Federativas deveriam implementar uma reforma do Estado de cunho fortemente gerencial, ao se comprometerem ao Programa, com a previsão de pagamento da dívida ao longo de 30 anos.

Conforme Mora e Giambiagi (2005), o PAF se baseava em três pilares: ajuste fiscal; vendas de ativos, principalmente relativos à desestatização de concessionárias estaduais de distribuição de energia elétrica; e privatização ou liquidação dos bancos estaduais, principais financiadores dos déficits estaduais.

Houve a tentativa de padronizar os parâmetros utilizados no Programa, mesmo considerando algumas particularidades de cada Estado. Com o intuito de permitir a prestação de serviços públicos de qualidade, o Programa limitava o pagamento das parcelas da dívida até um teto que variava em torno de 13 a 15% em relação à Receita Líquida Real (RLR), dependendo de cada ente. Além disso, fazia-se regra contratual, a geração de superávit primário em níveis aceitáveis ao pagamento do serviço da dívida (MORA; GIAMBIAGI, 2005).

O objetivo principal do Programa de Ajuste Fiscal dos Estados é induzir a sustentabilidade fiscal e financeira do Estado de forma permanente. Para isso, mesmo com particularidades estaduais consideradas, o Programa determinava a todos os Estados o cumprimento de metas e compromissos até a liquidação do débito.

¹² “Em 1999, respondendo ao pleito dos municípios, foram-lhe estendidas as mesmas condições oferecidas aos estados, autorizadas por meio de medida provisória [...]” (MORA; GIAMBIAGI, 2005, p.5).

O PAF elaborou as seguintes metas fiscais, conforme artigo 2º da Lei Federal 9496/1997:

Art. 2º O Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, além dos objetivos específicos para cada unidade da Federação, conterá, obrigatoriamente, metas ou compromissos quanto a:

I - dívida financeira em relação à receita líquida real - RLR;

II - resultado primário, entendido como a diferença entre as receitas e despesas não financeiras;

III - despesas com funcionalismo público;

IV - arrecadação de receitas próprias;

V - privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial;

VI - despesas de investimento em relação à RLR.

As metas deveriam ser pactuadas para o triênio, sendo apuradas anualmente (MORA; GIAMBIAGI, 2005). Faz-se necessária a definição da Receita Líquida Real nos termos da Lei Federal 9496/1997, no parágrafo único do artigo anterior:

Art. 2º [...]

Parágrafo único. Entende-se como receita líquida real, para os efeitos desta Lei, a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos estados, as transferências aos municípios por participações constitucionais e legais.

A partir do Programa, os Estados passaram a atuar na direção da construção da sustentabilidade fiscal de suas contas, através do cumprimento das metas propostas e das sanções decorrentes do não cumprimento das mesmas.

A promulgação da Lei Complementar Federal Nº 101 de 2000 seguia os mesmos preceitos do Programa, mas também introduziu novas ferramentas de controle que foram incorporadas ao PAF (PIANCASTELLI; BOUERI, 2008). Dessa forma, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi norma que se sobrepôs ao Programa, dando complementaridade a estes instrumentos (MORA; GIAMBIAGI, 2005).

A Lei de Responsabilidade Fiscal destaca-se no conjunto de normas relativas às finanças públicas brasileiras. As transformações em relação ao trato do erário após a promulgação dessa lei merecem destaque, e serão detalhadas na seção 5.

5 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O cenário da Administração Pública brasileira se transformou ao longo da década de 90. A reforma do Estado se deu concomitantemente à valorização da saúde fiscal pública. A reforma da máquina pública implantou diretrizes gerenciais no Estado, tornando viável a elaboração e promulgação de uma lei que trate as finanças públicas com foco na eficiência e transparência.

A Lei Complementar N° 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi promulgada no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, para regulamentar os artigos 163 e 169 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

O instrumento normativo estabelece normas gerais de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal, se tornando um código de conduta para os gestores públicos. A LRF estabelece limites para endividamento e despesa com pessoal, fazendo com que os gastos sejam avaliados pela sua qualidade, e não quantidade.

O contexto da Administração Pública brasileira no momento de introdução dessa instituição orçamentária era de tentativa de implantação de normas gerenciais. De fato, a Administração Pública, através de seus gestores, passa a se pautar pela eficiência, obedecendo aos limites, aplicando corretamente os recursos, e sendo transparente na execução das despesas.

5.1 Antecedentes internacionais

Alguns modelos foram tomados como base para a elaboração da LRF. Os principais deles, juntamente com as idéias dominantes foram elencados pelo manual “Lei Complementar N°101/2000: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal”, disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). São os modelos: *Budget Enforcement Act*, promulgado pelo Congresso norte-americano em 1990; o Tratado de Maastricht ou o Tratado da União Européia, que foi assinado pelos seus membros em 1992; e o *Fiscal Responsibility Act*, assinado em 1994 na Nova Zelândia (NASCIMENTO; DEBUS, 2002).

Todos esses modelos atentam para aspectos das finanças públicas de seus respectivos países ou conjunto de países. Aspectos como metas a serem alcançadas,

punições caso as mesmas não fossem atingidas, princípios de gestão fiscal responsável, como reduzir a dívida pública e evitar déficits, e gerenciamento de riscos fiscais são exemplos de itens abordados nesses modelos que serviram de referencial para a elaboração da LRF (NASCIMENTO; DEBUS, 2002).

5.2 O contexto brasileiro

O controle dos gastos públicos de uma nação é necessário para a sua estabilidade econômica, uma vez que déficits públicos e crescimento da dívida podem culminar em encolhimento da economia. Os déficits orçamentários podem levar o governo a procurar por empréstimos para sanar suas dívidas. Assim, o país eleva suas taxas de juros, uma vez que sua credibilidade fica comprometida com os repetidos endividamentos, gerando incerteza quanto à sua capacidade de honrar seus compromissos (GIUBERTI, 2005). O aumento de juros aumenta o custo de investimento privado, o que reduz o crescimento econômico.

Após o milagre econômico da década de 1970, o Brasil passou pela recessão na década seguinte, conhecida como a década perdida. Recessão, inflação e grandes déficits públicos eram os aspectos que caracterizam o país no início da década de 90. Algumas tentativas de restrição orçamentária e fiscal foram implementadas ao longo da década, mas o endividamento brasileiro (principalmente nos níveis nacional e estaduais) e a memória inflacionária não permitiam o ajuste das contas fiscais e orçamentárias do país (NUNES, 2003 *apud* CORBARI *et al*, 2009).

A estrutura federativa do país dificultava o controle do déficit público das esferas municipal e estadual pela esfera federal, ou seja, o superávit da União não impedia que Estados e Municípios usassem os fundos de forma inadequada (GIUBERTI, 2005). A grave crise fiscal dos Estados do Brasil que culminou na promulgação da Lei Federal 9496/1997 ilustra o ponto.

Grandes transformações ocorreram na década de 90 no que se refere à questão política e fiscal. Implantado em 1994, o Plano Real eliminou a memória inflacionária brasileira. A renegociação da dívida dos Estados através da Lei Federal 9496/1997, como visto anteriormente, estabeleceu regras que ajudaram os Estados a construir uma cultura de busca pelo equilíbrio fiscal. Por fim, a reforma da

Administração Pública, que passava a ter traços predominantemente gerenciais, implantava mecanismos de eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos.

No que se refere às finanças públicas, fazia-se necessária imposição de limites e metas aos gestores públicos. Assim, em 04 de maio de 2000 é promulgada a Lei Complementar Nº101, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

5.3 Pilares, objetivos e inovações da LRF

A Lei de Responsabilidade Fiscal é uma norma que atinge União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A LRF regulamenta os artigos presentes no Capítulo II do Título IV da Constituição da República Federativa de 1988, principalmente os artigos 163, 165, 167 e 169. No artigo 163, inciso I, a CRFB/88 afirma que Lei Complementar deverá dispor sobre finanças públicas.

Giuberti (2005, p.17) atribui à norma caráter de instrumento principal no que tange ao controle fiscal brasileiro.

A LRF foi introduzida como um instrumento para conter os déficits públicos e endividamento crescente das unidades da federação. Entretanto, ela não se restringe apenas a impor limites ao gasto e ao endividamento, mas também contempla o orçamento como um todo ao estabelecer diretrizes para a sua elaboração, execução e avaliação, o que a torna o instrumento de controle fiscal mais abrangente já instituído no país.

Dessa forma, almeja-se que o ente federativo, ao cumprir as normas ditadas por este instrumento, alcance o equilíbrio fiscal e o sustente, principalmente. A sustentabilidade do equilíbrio fiscal permite que, caso haja disponibilidade de recursos, esta poderá ser aplicada em áreas de retorno mais direto à sociedade, como o investimento em programas sociais (GIUBERTI, 2005).

Nota-se que a LRF se baseia na responsabilidade na gestão fiscal, sustentada por quatro pilares, a saber: planejamento, transparência, controle e responsabilização (ou *accountability*). A responsabilidade na gestão fiscal é evidenciada no artigo 1º, parágrafo 1º da referida norma.

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º: A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de

metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Dessa forma, a gestão fiscal responsável deve buscar o devido planejamento, atentando para o equilíbrio das contas públicas, prevenção e mitigação de riscos e desvios de metas, além da transparência dos atos dos gestores (KALIFE, 2004).

A transparência é evidenciada através de vários instrumentos de planejamento, conforme artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Faz-se necessária a conceituação da Receita Corrente Líquida dada pela norma.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:
[...]

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

A LRF preconiza os mesmos instrumentos que a Constituição da república Federativa do Brasil de 1988: Plano Plurianual; Lei de Diretrizes Orçamentárias; e a Lei Orçamentária Anual. A LRF reforça o papel dos instrumentos supracitados, vinculando as atividades de planejamento e execução dos recursos

públicos (NASCIMENTO; DEBUS, 2002). Dessa forma, PPA, LDO e LOA não se constituem meros instrumentos de planejamento, mas se tornam o elo entre planejamento e operacionalização desses recursos.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias recebeu novas ferramentas de planejamento e controle através da LRF. A partir de promulgada a referida Lei, será obrigatória a elaboração de dois anexos, a saber: Anexo de Metas Fiscais, e o Anexo de Riscos Fiscais.

Os atributos do Anexo de Metas Fiscais são elencados nos parágrafos 1º e 2º do artigo 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Art. 4º: A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

[...]

§1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Dessa forma, o Anexo de Metas Fiscais corrobora para o planejamento do ente federado, pois avalia a política fiscal de exercícios anteriores e evidencia como será a política fiscal dos exercícios seguintes.

Uma forma de apurar o resultado primário de um ente é através da diferença entre todas as suas receitas não financeiras e todas suas despesas não

financeiras. O resultado primário evidencia a necessidade ou não do ente a reduzir seu endividamento em relação à sua Receita Corrente Líquida (RCL).

Em relação ao resultado primário, existem três possibilidades: superávit primário; déficit primário e resultado primário nulo.

O superávit primário indica que as receitas não financeiras são maiores do que as despesas não financeiras, ou seja, há sobra de recurso para pagamento de compromissos decorrentes de operações de crédito, quais sejam juros e amortização. Já o déficit primário indica que as receitas não financeiras não alcançam as despesas não financeiras, o que induz o ente a recorrer a operações de crédito (desde que autorizadas pelo Legislativo) para sanar suas contas, aumentando o grau de endividamento. Por fim, o resultado primário nulo indica que as receitas não financeiras são iguais às despesas não financeiras. Dessa forma, ao mesmo tempo que o ente não precisa recorrer a operações de crédito, também não sobram recursos não financeiros para arcar com o pagamento de juros e amortização (PSICITELLI; TIMBÓ, 2010).

Uma das inovações da Lei de Responsabilidade Fiscal diz respeito à exigência de um resultado primário equilibrado. Caso o resultado primário não atinja o planejado no Anexo de Metas Fiscais da LDO, iniciativas de contingência serão tomadas, como limitação de empenho.¹³ Tais medidas levam o ente a adequar o gasto com a arrecadação.

O Anexo de Riscos Fiscais também deverá fazer parte da LDO, como outra exigência consoante com o parágrafo 3º do artigo 4º da LRF.

Art. 4º: A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

[...]

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

¹³ Lei de Responsabilidade Fiscal “art. 9º: Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.”

O Anexo de Riscos Fiscais é um instrumento que corrobora com a sustentabilidade das contas públicas, pois avalia os possíveis fatos que podem impactar nos resultados fiscais estabelecidos no exercício (GIUBERTI, 2005). Como o Anexo de Riscos Fiscais merece atenção especial no presente trabalho, eles serão tratados na seção 8, conforme as sugestões do Manual de Demonstrativos Fiscais elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Para manter a coerência entre os três instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA), a LOA deverá ser compatível com o PPA e com as metas fixadas na LDO, através de um demonstrativo de compatibilidade do orçamento. Além disso, a LOA deve conter a reserva de contingência, respeitando a LDO, que evidencia a porcentagem da Receita Corrente Líquida que deverá ser destinada à reserva de contingência. Conforme o artigo 5º da LRF.

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

[...]

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

A reserva de contingência é um instrumento de gerenciamento de riscos fiscais, por se tratar de uma dotação global destinada a abertura de créditos adicionais para atender passivos contingentes e outros riscos fiscais.¹⁴

Além dos novos instrumentos supracitados, que se baseiam em planejamento, controle, transparência e responsabilização, a LRF ainda impõe a obrigatoriedade da divulgação de outros dois instrumentos, corroborando com os pilares citados: o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal.

¹⁴ Portaria Interministerial 163 da Secretaria do Tesouro Nacional: “Art. 8º A dotação global denominada ‘Reserva de Contingência’, permitida para a União no art. 91 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ou em atos das demais esferas de Governo, a ser utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais e para o atendimento ao disposto no art. 5o, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 2000, [...]”

O RREO deverá ser divulgado bimestralmente por todos os poderes de todas as esferas de governo, além do Ministério Público, composto por várias informações referentes às contas públicas. Dentre elas, duas das mais importantes são os resultados primário (já evidenciado) e nominal.

Nesse sentido, o resultado nominal indica a Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), ou seja, indica se o ente está contribuindo para a redução ou elevação do seu endividamento. O resultado nominal fará parte do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, divulgados por todos os entes federados bimestralmente.

Uma forma de apurar o resultado nominal é, a partir do resultado primário, somar todas as contas de juros nominais (diferença entre os juros recebidos e os pagos pelo ente decorrente de operações de crédito). Outra forma de observar o resultado nominal é sua apuração a partir da dívida fiscal líquida do ente: o resultado nominal é a diferença entre a dívida fiscal líquida do exercício e a dívida fiscal líquida do exercício anterior (PSICITELLI; TIMBÓ, 2010).

Os resultados nominal e primário revelam a saúde fiscal do ente federado. De forma geral, o resultado primário evidencia se o ente consegue honrar seus compromissos decorrentes das operações de crédito. Já o resultado nominal dá uma visão mais ampla da saúde fiscal do ente, pois fornece o resultado bruto da execução orçamentária (PSICITELLI; TIMBÓ, 2010).

Já o Relatório de Gestão Fiscal deverá ser emitido ao final de cada quadrimestre, com as assinaturas dos chefes e gestores responsáveis pela prestação das informações contidas no relatório, evidenciando todos os responsáveis pelo apuramento dos montantes e percentuais contidos no documento. O artigo 55 da LRF dispõe sobre o conteúdo do Relatório de Gestão Fiscal.

Art. 55. O relatório conterá:

I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:

- a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;
- b) dívidas consolidada e mobiliária;
- c) concessão de garantias;
- d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;
- e) despesas de que trata o inciso II do art. 4º;

- II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;
- III - demonstrativos, no último quadrimestre:
 - a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;
 - b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:
 - 1) liquidadas;
 - 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;
 - 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;
 - 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;
 - c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea *b* do inciso IV do art. 38.

Dessa forma, o Relatório de Gestão Fiscal é um instrumento de acompanhamento e controle das finanças da Administração Pública pela sociedade, com a expectativa de dados fidedignos à realidade do ente.

É no supracitado relatório que constam os demonstrativos de Despesa com Pessoal e a relação entre Dívida Consolidada Líquida e Receita Corrente Líquida.

Segundo Giuberti (2005, p. 19), os limites com despesa com pessoal e endividamento afetam o equilíbrio das contas públicas, pois “[...] são os pontos que mais afetam o gasto público e atuam diretamente no sentido de conter déficits e acumulação de dívidas.” Ainda segundo a autora, o gasto com despesas de pessoal podem reduzir consideravelmente os recursos disponíveis para a operacionalização de políticas públicas, que visam prover bem-estar para toda a sociedade.

A Lei Complementar dispõe sobre os limites com gasto com pessoal para as unidades da federação e por poder, todos esses limites em relação à RCL. O Quadro 1 evidencia os limites.

As sanções para o caso do descumprimento dos limites com despesas com pessoal, assim como o limite prudencial são tratados nos artigos 22 e 23 da tratada Lei Complementar.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 30, inciso I, atribui ao Senado a decisão sobre limites globais da dívida consolidada. Através das Resoluções 40 e 43 do Senado Federal, de 2001 e 2002, respectivamente, a Dívida Consolidada Líquida para Estados e Distrito Federal não pode ser maior do que o dobro da Receita

Corrente Líquida, ou seja, a razão DCL/RCL não pode ultrapassar o limite de 2,0¹⁵. Para os municípios, essa relação não pode ultrapassar a quota de 1,2¹⁶.

Quadro 1 – Limites de gastos com pessoal.⁽¹⁾

Ente	Limite Global (em relação à RCL) (%)	Limite por Poder (em relação à RCL) (%)
União	50	2,5 para o Poder Legislativo (inclui Tribunal de Contas)
		6 para o Poder Judiciário
		0,6 para o Ministério Público da União
		3 para Distrito Federal e ex-territórios
		37,9 para o Poder Executivo
Estados	60	3 para o Poder Legislativo (inclui Tribunal de Contas)
		6 para o Poder Judiciário
		2 para o Ministério Público
		49 para o Poder Executivo
Municípios	60	6 para o Poder Legislativo, (incluindo o Tribunal de Contas)
		54 para o Poder Executivo

Fonte: Adaptado de GIUBERTI, Ana Carolina. **Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos Municípios Brasileiros** [Brasília, DF; Secretaria do Tesouro Nacional, 2005]. X Prêmio do Tesouro Nacional, 2005. Tema Especial: Lei de Responsabilidade Fiscal

Nota: RCL: Receita Corrente Líquida

(1) Conforme artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal

Pode-se ainda citar o artigo 47 da LRF, que obriga as empresas estatais a ampliarem as informações divulgadas nos balanços trimestrais. O referido artigo é um instrumento de governança corporativa, pois atenta para a transparência da gestão de empresas públicas ou sociedades de economia mista – as estatais.

Como principais medidas de responsabilização, a Lei de Responsabilidade Fiscal aplica uma série de sanções para o descumprimento de suas regras, como a suspensão de transferências voluntárias, suspensão de antecipação de

¹⁵ Salienta-se que o Estado de Minas Gerais também deve atentar-se para a relação entre Dívida Financeira e Receita Líquida Real, em cumprimento à Resolução do Senado Federal N° 44 de 1998, no que se refere às metas do PAF.

¹⁶ Até o presente momento, não foi elaborada resolução para tratar dos limites da dívida consolidada da União.

receita orçamentária (ARO) e proibição de assunção de operações de crédito até que sejam trazidos à normalidade os dispositivos que se encontram fora dos padrões ditados pela LRF.

Dessa forma, deve-se atentar para o cumprimento dos preceitos trazidos pela lei. No que se refere à construção do Anexo de Riscos Fiscais, deve-se possuir ferramentas que envolvem a identificação, análise, avaliação e as opções de tratamento dos riscos fiscais. Assim, o processo de gestão de riscos com foco em riscos fiscais deve ser aplicado. A seção 6 trata da ISO 31000:2009, referente à gestão de riscos.

6 A GESTÃO DE RISCOS SOB A PERSPECTIVA DA ISO 31000:2009¹⁷

A gestão de riscos é fator que contribui para o sucesso das organizações. As boas práticas de governança corporativa atentam para a aplicação do processo de gestão de riscos, uma vez que sua implementação garante a sustentabilidade organizacional e a gestão eficiente.

A *International Organization for Standardization* (ISO) é uma organização internacional voltada para o desenvolvimento de normas padronizadoras nas diversas áreas de conhecimento (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARTIZATION, 2012).

Em 2009, atentando-se para fatores que podem influenciar o desempenho econômico ou a reputação de uma organização, foi elaborado a ISO 31000:2009, fornecendo um guia para a gestão de riscos.

O ambiente organizacional é repleto de incertezas. A gestão de riscos é uma ferramenta da governança, pois, se aplicada de maneira eficaz, corrobora com o bom desempenho de uma organização, reduzindo as incertezas e possibilitando ações rápidas e eficazes em cenários não promissores.

Tanto no âmbito público quanto no privado, o processo de gestão de riscos é uma ferramenta fundamental para uma governança eficiente, e vem sendo incorporada cada vez mais nas organizações, dado seu fator decisivo para o sucesso das mesmas.

Para a descrição do processo de gestão de riscos, faz-se necessária a conceituação de risco. Risco é a chance de algum evento futuro gerar algo que irá impactar nos objetivos da organização. Esse impacto pode ir de encontro aos objetivos da organização, gerando resultados negativos, ou ao contrário, ir ao encontro dos objetivos da mesma, gerando resultados positivos. A incerteza é uma particularidade inerente ao risco, e se refere ao grau de conhecimento utilizado para a descrição e análise dos riscos.

¹⁷ Esta seção foi extraída da ISO 31000:2009.

O processo de gestão de riscos se aplica a todos os tipos de organização, em todos os seus níveis, uma vez que o risco é inerente a toda atividade ou processo. Além disso, o processo de gestão de riscos deve englobar todas as partes interessadas – os chamados *stakeholders* –, que são todos aqueles que podem afetar, serem ou se considerarem afetadas pela organização ou pelo processo de gestão de riscos.

A gestão de riscos envolve tanto ameaças – denominadas “riscos” – assim como oportunidades – os riscos positivos. Dessa forma, o foco da gestão de riscos é minimizar as ameaças e potencializar as oportunidades. A gestão de riscos requer responsabilidades na tomada de decisões, atentando para o equilíbrio entre a responsabilidade por um risco e a habilidade para contê-lo, além do equilíbrio entre o custo para controlar o risco – potencializando oportunidades e minimizando ameaças – e os benefícios a serem conquistados.

A redução de surpresas é a primeira consequência da gestão de riscos eficaz, dado que são planejadas ações para eventos que podem acontecer, tanto no sentido de evitar o evento como no sentido de minimizar as consequências negativas caso o evento ocorra. No trato das oportunidades, há o aproveitamento das mesmas, pois estas são detectadas e potencializadas. O planejamento, desempenho e eficácia são aprimorados, uma vez que a gestão de riscos é uma ferramenta de gestão estratégica.

A gestão de riscos também leva à economia e eficiência, pois os recursos passam a ser alocados de maneira mais eficiente, evitando custos desnecessários, além de melhorar as relações da organização com os *stakeholders*, uma vez que é desenvolvido diálogo com as partes interessadas, tanto interna quanto externamente, fazendo com que a organização obtenha informações necessárias para o seu relacionamento com suas partes interessadas.

Como a gestão de riscos busca informações relevantes e analisa os possíveis cenários, a tomada de decisão pelos diretores e gerentes é efetuada de forma mais assertiva e diligente.

A gestão de riscos é uma ferramenta advinda das boas práticas de governança corporativa, pois, além de melhorar o desempenho das organizações, fazem com que as ações (estratégicas, gerenciais, táticas e operacionais) sejam tomadas

visando o melhor cenário possível, com o devido grau de diligência e tolerância aos riscos residuais.

6.1 Panorama do processo

O processo de gestão de riscos pode ser visualizado através do panorama geral do processo, como evidencia a Figura 2.

Deve-se salientar que o processo é dinâmico e retroalimentado, observado que os processos de “comunicação e consulta” e “monitoramento e análise crítica” são efetuados de forma contínua. Ressalta-se que a fase de avaliação de riscos é composta pelas atividades de identificação de riscos, análise de riscos e avaliação de riscos.

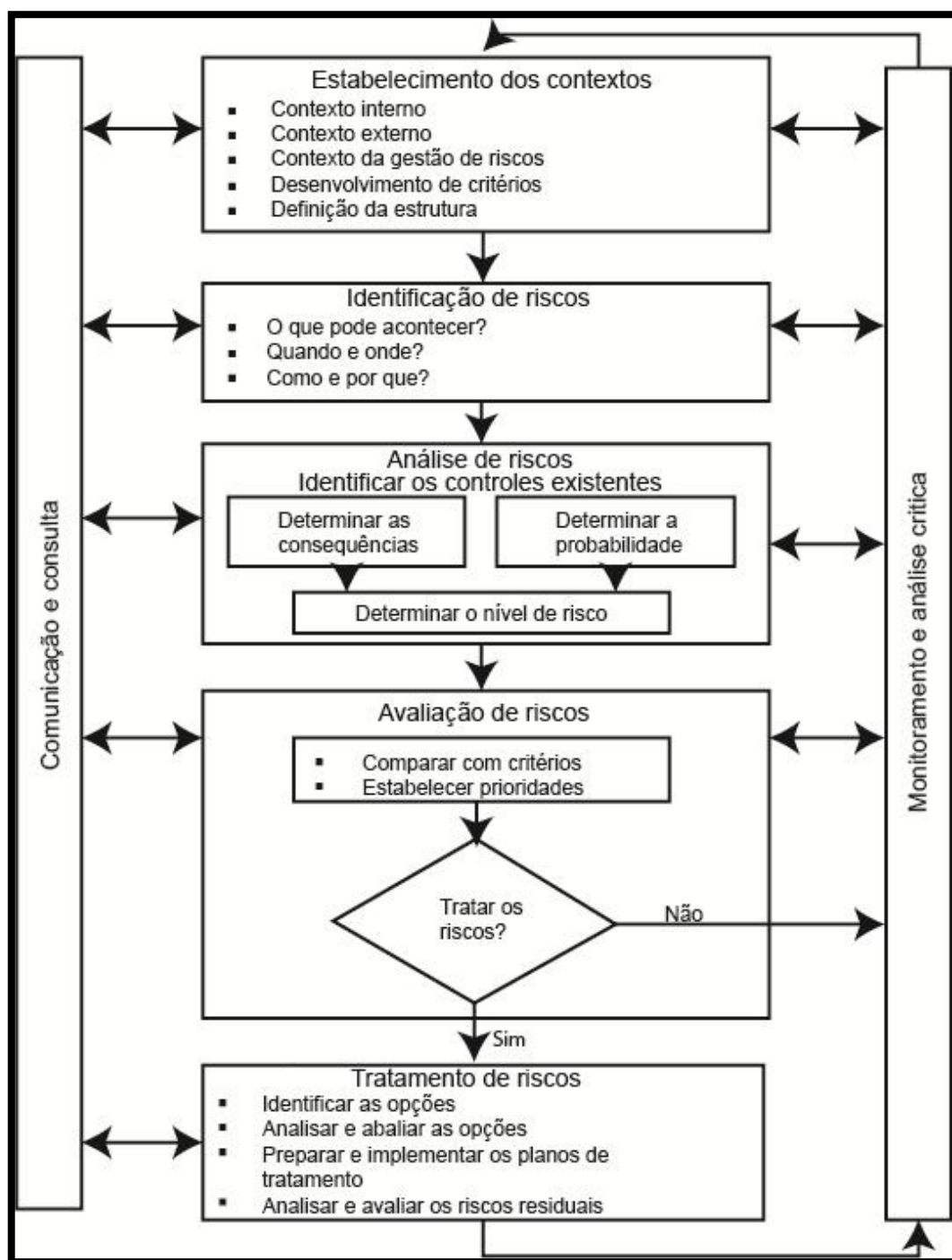
6.1.1 Comunicação e consulta

O processo de comunicação e consulta visa à construção do diálogo entre a organização e suas partes interessadas (internas e externas). Dessa forma, a organização é capaz de conhecer o posicionamento das instituições que interferem de alguma forma em seus objetivos organizacionais, além de estabelecer uma comunicação transparente com as mesmas.

A comunicação e consulta deve ocorrer em todas as fases do processo de gestão de riscos, uma vez que melhora o entendimento do processo de gestão de riscos e dos riscos em si, além de garantir que as diversas visões das partes interessadas sejam consideradas. Ela promove a conscientização e o entendimento de questões relevantes, assim como a influência no público-alvo e o aprendizado com as partes envolvidas.

O produto dessa fase é o plano de comunicação e consulta, que deve ser desenvolvido no estágio inicial do gerenciamento de riscos. O plano deve, no mínimo, especificar os objetivos da comunicação, as partes que serão envolvidas, juntamente com os pontos de vista das mesmas que deverão ser consideradas, os métodos de comunicação que serão utilizados, e o processo de avaliação da consulta que será utilizado para aprimorar o próprio plano.

Figura 2 – Panorama do processo de gestão de riscos



Fonte: Adaptado de INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **Risk management** – principles and guidelines on implementation. Draft International Standards ISO/DIS 31.000. Genebra, 2008.

6.1.2 Estabelecimento do contexto

O estabelecimento do contexto é efetuado através de um estudo histórico da organização, elencando os eventos passados da mesma. A série histórica da

organização é analisada para identificar todos os elementos capazes de influenciar ou alterar o potencial organizacional de alcance dos objetivos da mesma.

Ao se estabelecer o contexto organizacional – tanto interno quanto externo –, são evidenciados os objetivos da organização e o ambiente no qual os objetivos tentam ser alcançados, possibilitando a construção do escopo principal e o foco da gestão de riscos, assim como os resultados que deverão ser atingidos.

Como parte do escopo principal do processo, podem-se citar os critérios a serem construídos para a mensuração dos riscos, os elementos principais para a elaboração do processo de avaliação de riscos, a metodologia da atividade de avaliação de riscos, e a forma como são avaliados o desempenho e eficácia da gestão de riscos.

Através do processo de comunicação e consulta, os *stakeholders* são incluídos nessa etapa, para que o perfil desses seja identificado, evidenciando necessidades e interesses dos mesmos, o que é fundamental no processo de gerenciamento de riscos.

Como produtos, são gerados o escopo da gestão de riscos, o relatório dos objetivos organizacionais e os critérios específicos a serem seguidos, e também um conjunto de elementos-chave para a estruturação da atividade de identificação de riscos¹⁸.

A elaboração dos critérios de riscos deve abordar a significância do risco, incluindo os seguintes itens referentes aos riscos: causas, consequências e a maneira como isso será mensurado; como a probabilidade e o nível de risco serão definidos; os pontos de vistas dos *stakeholders*; e as possíveis combinações de riscos que devem ser consideradas. Os critérios de riscos devem representar os valores e objetivos organizacionais.

6.1.3 Processo de avaliação de riscos

O processo de identificação de riscos engloba as três próximas atividades da gestão de riscos: identificação de riscos, análise de riscos e avaliação de riscos.

¹⁸ Os elementos-chave formam um conjunto de itens que englobam, na forma de tópicos, questões pertinentes a serem consideradas na identificação dos riscos, aumentando a eficiência dessa atividade.

6.1.3.1 Identificação de riscos

O objetivo principal dessa atividade é a construção de uma lista completa dos riscos que podem interferir nos objetivos organizacionais, juntamente com as componentes de cada risco. As componentes de um risco dizem respeito às características do risco, como a fonte, o evento que ativa a fonte, resultados e conseqüências, causas diretas e indiretas do risco, além do local e do momento que o risco pode acontecer.

A lista também deve evidenciar reações em cadeia, efeitos cumulativos e em cascata, para que as formas de tratamento a serem desenvolvidas sejam as melhores possíveis.

Os seguintes questionamentos corroboram para a elaboração de uma lista completa de riscos:

- a) O que poderia acontecer que pudesse alterar o caminho e/ou a eficiência de alcance dos objetivos organizacionais?
- b) O que poderia acontecer que pudesse alterar as ações dos *stakeholders*, influenciando o alcance dos objetivos?
- c) Qual é a fonte do risco?
- d) Qual seria o efeito nos objetivos organizacionais?
- e) Quando, onde, por que, qual a probabilidade desses riscos ocorrerem?
- f) Quem poderia estar envolvido ou sofrer o impacto do risco?
- g) Existem controles para tratar desses riscos? Em caso afirmativo, quais seriam tais controles? Existe a possibilidade dos controles existentes não terem o efeito pretendido sobre o risco?
- h) Existem reações em cadeia, efeitos cumulativos ou em cascata?

Respondendo às perguntas acima, a identificação dos riscos é alcançada. Contudo, ao final dessa etapa, outros questionamentos devem ser feitos para que, além dos riscos identificados, seja evidenciada a confiabilidade da identificação. Dessa forma, novas perguntas devem ser respondidas pela equipe responsável pela etapa:

- a) Qual é o nível de confiança da informação?
- b) A lista gerada é abrangente? Quão certos estamos disso?

- c) É necessária nova pesquisa sobre riscos específicos?
- d) Os objetivos e o escopo foram cobertos total e adequadamente?
- e) A parte de comunicação e consulta foi eficiente no que se refere ao envolvimento das pessoas certas na etapa de identificação de riscos?

O registro dos riscos deve conter: a descrição dos riscos, probabilidade de ocorrência, causas e impactos; as consequências e probabilidades de ocorrerem as consequências; resumo dos controles existentes; e a classificação dos riscos, com o nível de prioridade.

6.1.3.2 Análise de riscos

Após a listagem dos riscos encontrados, deve-se evidenciar a natureza do risco, assim como o seu nível, para que sejam desenvolvidas prioridades e alternativas de tratamento. É a fase em que o foco gira em torno da compreensão dos riscos.

Nessa etapa, podem ser usadas análises qualitativas e/ou quantitativas, de forma a serem estudados os elementos encontrados na etapa anterior, como as fontes, probabilidades e consequências dos riscos.

Independente do tipo de análise utilizada nessa etapa, os questionamentos devem continuar, envolvendo as seguintes perguntas:

- a) Quais dos sistemas atuais podem ser úteis no gerenciamento de riscos, detectando e atuando nas consequências de riscos e oportunidades?
- b) Qual a faixa de probabilidade dos riscos ocorrerem?
- c) Qual a faixa de consequências dos riscos, caso eles ocorram?
- d) Quais fatores podem interferir nas probabilidades e/ou consequências?
- e) Quais são as limitações da análise e as hipóteses assumidas?
- f) O que causa a incerteza?

A escolha sobre qual análise (qualitativa, quantitativa ou semiquantitativa) escolher depende da base de dados obtida. Deve-se salientar que a

base de dados deve abranger dois componentes, a saber, probabilidades e consequências dos riscos.

Na análise de riscos, também podem ser utilizadas Tabelas de Probabilidades ou Tabelas de Consequências, que buscam ilustrar a situação em questão. Nesse caso, a escala corresponderá ou às probabilidades ou às consequências dos riscos. As Tabelas de Consequências serão construídas conforme os objetivos da organização, evidenciando os tipos ou a gravidade das consequências.

Na Tabela de Consequências, as consequências são separadas em níveis, como ilustra o Quadro 2. A tabela elenca e aloca os riscos conforme a gravidade de suas consequências. A tabela pode conter um nível mais refinado de intervalos conforme a necessidade da organização.

Quadro 2 – Exemplo de Tabela de Consequências

Consequências	Definição
Catastrófica	A maioria dos objetivos organizacionais não pode ser atingida
Maior	Alguns objetivos organizacionais importantes não podem ser atingidos
Moderada	Alguns objetivos organizacionais afetados
Menor	Efeitos menores que são facilmente remediados
Insignificante	Impacto insignificantes nos objetivos organizacionais

Fonte: Adaptado de INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **Risk management** – principles and guidelines on implementation. Draft International Standards ISO/DIS 31.000. Genebra, 2008.

A Tabela de Probabilidades, por sua vez, seleciona os riscos conforme sua possibilidade de ocorrência. Mais uma vez, o grau de refinamento irá depender dos dados disponíveis e também do objetivo da análise. Um exemplo de refinamento nesse tipo de tabela é a divisão das probabilidades nas seguintes faixas: quase certo, provável, possível, improvável, raro, muito raro, e quase impossível. Contudo, a Tabela de Probabilidades pode conter faixas de frequências mais longas, como provável, possível e improvável, como ilustra o Quadro 3.

Quadro 3 – Exemplo de Tabela de Probabilidades

Probabilidade	Descrição
Provável	Espera-se que o evento possa ocorrer
Possível	Não se espera que o evento possa ocorrer
Improvável	Concebível, mas altamente improvável que o evento ocorra

Fonte: Adaptado de INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **Risk management** – principles and guidelines on implementation. Draft International Standards ISO/DIS 31.000. Genebra, 2008.

Através da ponderação entre consequências e probabilidades dos riscos, o objetivo da etapa de análise de riscos é atingida, qual seja, o delineamento do nível de risco. Nesse momento, devem-se considerar as hipóteses utilizadas, assim como a incerteza.

Os riscos altos ou muito altos são aqueles com probabilidades e consequências de moderadas a altas, devendo gerar planos de ação imediatos, com atenção máxima da direção executiva da organização.

Já os riscos médios são aqueles em que estão nas faixas: médias consequências e probabilidades; altas probabilidades e baixas consequências; e baixas probabilidades e altas consequências. Os riscos classificados como médio devem gerar planos de ação e monitoramento, conforme definido pela direção da organização.

Contudo, os riscos baixos são aqueles com uma combinação de baixas probabilidades e consequências, devendo ser geridos através de monitoramento, não sendo necessários, na maioria dos casos, aplicação de recursos em seu tratamento.

É necessário que o grau de incerteza seja documentado, assim como o efeito da incerteza sobre a análise, já que os tomadores de decisão irão basear-se nesse estudo para efetuar suas escolhas. Dessa forma, os gerentes devem saber não só o nível estimado do risco, assim como o grau de certeza que existe na análise.

Verifica-se que quanto maior o número de informações sobre um risco, menor será seu grau de incerteza, mas existe um equilíbrio que deve ser almejado entre

o custo de obter informações adicionais e a relevância dessas informações encontradas no processo de análise de riscos.

O processo de análise de riscos pode ser levemente modificado para que seja efetuada análise de possibilidades, ou seja, análise de riscos que impactam positivamente nos objetivos organizacionais. A mudança no processo direciona-se a captar e explorar os riscos positivos, e não a evitá-los ou mitigá-los.

Riscos positivos com altas probabilidades e altos impactos geram oportunidades muito altas, que devem ser captadas com planos de ação imediatos elaborados pela alta gerência da organização. Oportunidades altas devem gerar atenção da gerência, que irá delegar responsabilidades para a captação dessas oportunidades.

As oportunidades médias são aquelas que se encontram em uma faixa intermediária da combinação entre probabilidade e consequência, e devem ter procedimentos de respostas e devem ser geridas através de monitoramento específico.

As oportunidades que possuem baixas probabilidades e baixas consequências são as denominadas oportunidades baixas, que devem ser geridas através de procedimentos de rotina, não gerando custos específicos de tratamento na maioria dos casos.

A documentação dessa etapa é fundamental para balizar os tomadores de decisão na próxima atividade, que será a de avaliação de riscos. A documentação deve incluir, principalmente: as principais hipóteses e limitações da análise, juntamente com as fontes utilizadas; a descrição dos métodos de análise utilizados; a descrição das consequências; e o efeito da incerteza.

6.1.3.3 Avaliação de riscos

Essa é a última atividade do processo (de mesmo nome) de avaliação de riscos. Nesse momento, o foco é auxiliar a tomada de decisão, com base nos resultados encontrados na atividade anterior, a análise de riscos.

Para facilitar o próximo processo – denominado tratamento de riscos –, a avaliação de riscos pode aglomerar os riscos analisados em faixas de avaliação, a saber, faixas superior, intermediária e inferior.

A faixa superior representa os riscos intoleráveis, que são aqueles que devem ser tratados imediatamente, independentemente dos custos de redução.

Na faixa intermediária se encontram os riscos que terão tratamento (ou não) após serem balanceados os custos de tratamento e os benefícios a serem alcançados com tal tratamento.

A faixa inferior engloba os riscos insignificantes, que são aqueles que não carecem de medidas de tratamento de riscos, somente de monitoramento. Quando o risco tiver sua classificação próxima ao nível insignificante, as medidas de tratamento só devem ser tomadas quando os benefícios alcançados forem superiores aos custos de redução.

É válido salientar que o processo de avaliação de riscos deve ser objetivo e realizado com a visão geral de todo o contexto, atentando-se para todas as partes que possam ser ou se considerarem afetadas pelo risco e/ou pelo processo de gestão de risco.

6.1.4 Tratamento de riscos

O processo de tratamento de riscos irá desenvolver a estratégia de combate aos riscos, devendo ser formulado na alta direção da organização. Tal combate deve atingir principalmente as causas dos riscos, não somente seus sintomas.

Sob a ótica dos custos, não é válido implementar todos os tratamentos existentes aos riscos, sendo de fundamental importância o encontro da melhor combinação dentre os tratamentos possíveis. A opção que melhor equilibra custo de implementação com os benefícios decorrentes da ação deverá ser a combinação escolhida para ser implementada.

Após a seleção das melhores opções para modificar os riscos, as mesmas devem ser implementadas, gerando novos controles ou alterando os controles existentes.

Nesse momento, ressalta-se a consulta às partes interessadas sobre a estratégia de tratamento de riscos. Deve-se atentar para a consulta aos *stakeholders* nesse momento, pois algumas medidas de tratamento podem ser mais aceitáveis do que outras para as partes, e essa informação deve ser considerada para a escolha final, que irá gerar o plano de tratamento de riscos.

O tratamento de riscos deve atacar fatores diretos e indiretos¹⁹ que geram tais riscos. Alguns eventos que geram riscos estão totalmente fora do controle das organizações, como desastres naturais ou mudanças na moeda. Nesses casos, a forma da entidade tratar tal situação não é lidando diretamente com o risco, mas sim diminuindo sua vulnerabilidade em relação ao evento.

Para a seleção das opções de tratamento, os tomadores de decisão devem atentar-se para alguns pontos. Devem ser considerados não só os custos e benefícios diretos, como também os indiretos, assim como a diferença entre alguns benefícios, que podem ser mais importantes do que outros. Os tomadores de decisão devem se questionar em relação a vários pontos que envolvem a organização, por exemplo, no que se refere à aceitabilidade, eficiência, gerenciamento, autoridade jurisdicional, efeitos no meio ambiente, entre outros.

Além das várias opções de tratamento, existem também vários critérios de escolha que balizam a tomada de decisão. Os responsáveis pela escolha do melhor tratamento podem, por exemplo, buscar uma solução satisfatória, mas que não seja a melhor, ou as melhores soluções no que se refere aos custos de implementação, ou ainda a solução que levará o menor tempo para ser implantada. O critério escolhido será o mais adequado para o contexto em que a organização que se insere naquele determinado momento.

As opções de tratamento escolhidas serão agrupadas em planos de tratamento de riscos, também denominados planos de ação. O plano de tratamento de riscos deverá documentar a justificativa da seleção das opções de tratamento, a ordem de prioridade de implementação dos tratamentos, assim como deve explicitar se as opções de tratamento de riscos serão aplicadas de forma individual ou em conjunto.

Em alguns casos, o tratamento de riscos pode gerar novos riscos, sendo o monitoramento capaz de detectá-los, fazendo com que o processo se mantenha eficaz. Em outros casos, o tratamento de riscos pode gerar riscos secundários, que devem passar por todo o processo de gestão de risco (devem ser analisados, avaliados, tratados e monitorados). Os riscos secundários devem ser documentados no plano de tratamento

¹⁹ Os fatores implícitos ou indiretos que geram os riscos são denominados causas-raiz.

de riscos original, não podendo se desvincular dos riscos que os geraram, para facilitar o tratamento e o monitoramento dos riscos.

Devem constar no plano de tratamento de riscos: os recursos necessários; medidas de desempenho e monitoramento; cronograma de execução; e os riscos residuais. Os riscos residuais são aqueles riscos que, mesmo depois de executados os planos de ação, continuam existindo. Os riscos residuais devem ser documentados, assim como o seu grau de extensão, de forma a tornar o processo mais completo, objetivo e transparente.

Um exemplo de plano de tratamento de riscos é o planejamento de contingências, tratamento que acontece depois que o risco ocorre. O planejamento impede perdas pós-evento, suaviza descontinuidades e permite que a organização tenha um norte a seguir após o risco se concretizar, fazendo com que a recuperação da organização seja eficaz e os prejuízos minimizados.

6.1.5 Monitoramento e análise crítica

Assim como a etapa de comunicação e consulta, o monitoramento deve acontecer em todas as fases e atividades do processo de gestão de riscos, uma vez que a organização está em constante transformação, pois seus processos são dinâmicos. Como são esperadas medidas de desempenho, o monitoramento e análise crítica é a atividade de controle que compara o desempenho real com aquele que foi programado.

As transformações podem gerar mudanças organizacionais – nos objetivos, ambiente, critérios de risco, etc. –, mudança nos riscos, nos níveis de riscos, ou na eficácia/eficiência dos tratamentos de riscos. Por isso o monitoramento deve ocorrer em todos os momentos do processo de gestão de riscos, pois as alterações supracitadas serão detectadas o quanto antes, preservando a organização e garantindo a eficiência da gestão de riscos. Além disso, o monitoramento permite que sejam obtidas informações adicionais que aprimoram o processo e podem identificar riscos emergentes.

Os sistemas de monitoramento e análise crítica envolvem custos, e por isso devem ser bem planejados, atentando-se para priorizar os seguintes aspectos: altos riscos; riscos com altas probabilidades de mudança; critérios de tolerância aos riscos;

possíveis falhas nos planos de tratamento de riscos; e melhorias na tecnologia relacionadas à gestão de riscos.

Um exemplo de ferramenta de monitoramento e análise crítica são os indicadores de desempenho, que refletem a relevância dos resultados ou processos medidos dentro da gestão de riscos. Deve-se atentar para o fato de que a mensuração desses indicadores exige recursos, e por isso, os mesmos devem focar – mas não se ater – nos tratamentos ou processos mais importantes, e nos processos com maior potencial de aumento da eficiência.

Pode-se citar como exemplos de indicadores de desempenho a redução do custo total de riscos e também o índice de acatamento das recomendações para o tratamento dos riscos. Todos os indicadores de desempenho devem ser monitorados, pois qualquer variação pode indicar alterações importantes que podem influenciar o processo de gestão de riscos.

A análise pós-evento também é uma ferramenta de monitoramento e análise crítica, que tem como foco avaliar os sucessos, fracassos e quase-acidentes, para que a organização aprimore cada vez mais o processo de gestão de riscos. Nesse momento, as respostas a algumas perguntas guiam a análise, a saber:

- a) Foi identificado e analisado previamente todos os riscos?
- b) As causas reais foram detectadas na identificação dos riscos?
- c) Os riscos e seus controles foram avaliados corretamente?
- d) Os controles funcionaram dentro das expectativas?
- e) Os planos de tratamento foram eficazes? Em caso negativo, como aprimorá-los?
- f) Os processos de monitoramento e análise crítica foram eficazes?
- g) Existe alguma maneira de melhorar o processo de gestão de riscos de modo geral?
- h) Como repetir os sucessos e garantir que os fracassos não ocorram novamente?
- i) Como o processo de comunicação e consulta deve atingir todas as partes interessadas para que o aprendizado seja eficaz?

6.2 Registro do processo de gestão de riscos

O registro das atividades, observações e resultados é de fundamental importância para o êxito do processo de gestão de riscos, pois permite o aprimoramento dos métodos e ferramentas de gestão.

Ao se fazer o registro das informações, as decisões dos processos podem ser analisadas de forma crítica, além de ser gerada uma base de dados, facilitando todas as atividades do processo de gestão de riscos. A base de dados permite que sejam identificados problemas relacionados ao processo de gestão de riscos, auxiliando na constatação de padrões.

A documentação registrada aprimora a transparência e a prestação de contas da organização, melhora o processo de comunicação com os *stakeholders* e aponta os melhores caminhos para a auditoria. Dentre a documentação sugerida, encontra-se um exemplo de plano de tratamento de riscos, que se encontra no texto na forma de Apêndice.

Todas as etapas do processo de gestão de risco devem ser devidamente documentadas, incluindo, no mínimo: os objetivos da etapa; as fontes de informação e hipóteses que foram utilizadas para as conclusões tomadas; as decisões; e os envolvidos na etapa

A forma como foi desenvolvido o processo de gestão de riscos garante a eficiência na mitigação dos eventos que vão de encontro aos objetivos da organização, da mesma forma que é eficaz na captação dos eventos que favorecem os objetivos da mesma. Salienta-se que a organização deve buscar seguir os procedimentos sugeridos na ISO 31000:2009 da forma mais leal possível, garantindo o êxito do processo.

7 O ESTADO DE MINAS GERAIS

Faz-se necessário um recorte do cenário brasileiro ao Estado de Minas Gerais, para contextualizar o conteúdo neste estado vasto de particularidades e características especiais.

A Constituição do Estado de Minas Gerais, promulgada em 21 de setembro de 1989, traz o principal instrumento de planejamento de longo prazo, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Conforme artigo 231 da referida norma:

Art. 231 – O Estado, para fomentar o desenvolvimento econômico, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição, estabelecerá e executará o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, que será proposto pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e aprovado em lei.

O instrumento deve ser elaborado para vislumbrar um cenário de ações para 20 anos. Cabe ao PMDI formular diretrizes que serão as bases para os demais instrumentos de planejamento mineiro, o Plano Plurianual Governamental, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Atualmente, está em vigor o PMDI 2011-2030, na forma da Lei Estadual 20008, de 4 de janeiro de 2012. Na versão atual, foram definidas 11 redes de desenvolvimento integrado, para as quais foram elaboradas políticas públicas para alcançar os objetivos estratégicos delimitados (MINAS GERAIS, 2012d).

O PMDI, que tem por visão de futuro tornar Minas o melhor lugar para se viver, tem sua estratégia de desenvolvimento vislumbrado através da Figura 3 a seguir:

Figura 3: Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado



Fonte: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (coord.). Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2011-2030: Gestão para a Cidadania. Belo Horizonte, 2012.

7.1 O cenário fiscal mineiro até 2002

Em relação ao cenário fiscal, o Estado de Minas Gerais acompanhou o quadro crítico brasileiro ao longo das décadas de 80 e 90. A inflação elevada e a máquina pública inchada eram os principais fatores que corroboravam com o déficit público mineiro até o final do século passado.

Na falta de recursos, os governos mineiros que atravessaram a década de 80 e 90 assumiam dívidas para conseguir arcar com o pagamento de obrigações imediatas. A consequência da postura desses governos foi o aumento explosivo da dívida mineira. Esse era o cenário comum na maioria dos estados brasileiros, que apresentavam o mesmo quadro fiscal.

Em 1998, seguindo a tendência dos demais estados brasileiros, Minas Gerais formaliza o contrato de refinanciamento da sua dívida com a União, nos termos

da Lei Federal 9496/1997. Vinculado ao contrato, o estado mineiro também se submete às regras do Programa de Ajuste Fiscal dos Estados, que tratava gestão fiscal das contas públicas estaduais.

Contudo, a debilidade financeira de Minas Gerais era tamanha que o novo governo mineiro empossado em 1999 declarou a moratória em relação ao pagamento de parcela da dívida contrária através do contrato acima.

O documento assinado pelo então governador mineiro Itamar Augusto Cautiero Franco em janeiro de 1999 declarava a suspensão do pagamento à União durante 90 dias a contar a partir do dia 1º de janeiro, devido à indisponibilidade dos cofres públicos mineiros arcarem com a dívida (GONTIJO, 2005). Respalado pelo contrato de renegociação da dívida, a União suspendeu os repasses a Minas Gerais relativos ao Fundo de Participação dos Estados (FPE).

Mesmo com o restabelecimento dos pagamentos de parcela da dívida com a União, o Estado de Minas Gerais encontrava dificuldades para estabelecer o equilíbrio fiscal. O desajuste das contas públicas mineiras logrou-se ao longo de todo o governo Itamar Franco.

Dessa forma, a Administração Pública mineira em 2002 se encontrava em grave situação. Às vésperas da eleição do novo governador que tomaria posse em 2003, Minas Gerais, apresentava um quadro de déficit orçamentário, falta de investimentos do Tesouro, sucateamento da máquina administrativa e cortes nos recursos destinados ao custeio (VILHENA, 2006).

Àquela época, o ente federativo em questão apresentava uma série de descumprimentos à Lei de Responsabilidade Fiscal, como, por exemplo, despesa com pessoal do Poder Executivo acima do limite máximo e dívida consolidada líquida superior ao patamar estabelecido na LRF (PROJETO AGENDA DE MELHORIAS, 201-).

Os efeitos da má gestão acumulados ao longo dos governos anteriores culminaram, do início deste século, na necessidade de uma transformação imediata.

[...] tal quadro [...] decorreu de uma soma perversa de fatores negativos, todos eles vinculados à noção de uma gestão pública não voltada para os resultados, sem critérios de metas e formas de

acompanhar o desempenho de órgãos e servidores, a par de uma grave lacuna no processo estadual de planejamento. (VILHENA, 2006, p. 14)

Assim, a eleição para o governo de Minas Gerais 2002 permitiu novos planos de governo, voltados para a eficiência e equilíbrio fiscal, aplicados a partir de 2003.

7.2 A transformação

A sociedade mineira elege, em 2002, Aécio Neves como chefe do Poder Executivo de Minas Gerais. Com a percepção de que o estado precisava ser modificado em seu *modus operandi*, desde 2003, foram efetuados processos de inovação da gestão, na busca pela eficiência, eficácia e efetividade na prestação de serviços à população. Somente assim seria possível a melhoria não só do quadro fiscal mineiro, mas também de todo os serviços e políticas públicas dos quais a população carecia.

A mudança de paradigmas materializou-se através do Projeto Choque de Gestão, que viria a ser o principal guia do programa governamental para Minas Gerais àquela época. Implantado no final governo de 2002, o Projeto Choque de Gestão buscou o desenvolvimento através de um conjunto de políticas bem formulado e integrado (VILHENA, 2006).

A principal medida inicial do projeto foi a instituição da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), órgão que viria a substituir duas Secretarias, a Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral e a Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração. Dessa forma, um órgão nascia para ser responsável por todas as atividades do projeto, alinhando as demais ações da reforma fiscal e administrativa do governo.

O alinhamento das estratégias de governo foi fundamental para as mudanças no cenário fiscal e administrativo mineiro. Práticas inovadoras de gestão para resultados, melhoria de processos e racionalização de recursos, devidamente alinhadas e aplicadas com foco nos resultados e pactuação de metas, fizeram com que a Administração Pública de Minas Gerais se transformasse, gerando reconhecimento nacional e internacional no que se refere a boas práticas de gestão pública. O reconhecimento da sociedade mineira foi alcançado, pois a população começou a sentir

diretamente as consequências de uma gestão de qualidade voltada para o público e para o equilíbrio das contas públicas.

O Choque de Gestão transformou toda a Administração Pública mineira, pois se baseava em elementos da reforma gerencial. No que tange ao aprimoramento da gestão, pode-se destacar três medidas implementadas, a saber, o duplo planejamento, a integração planejamento-orçamento e o Acordo de Resultados (PROJETO AGENDA DE MELHORIAS, 201-).

Na primeira medida, houve a melhoria dos os instrumentos de longo prazo – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) – e médio prazo – Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) – de planejamento, no sentido de alcançar, na prática, a aplicabilidade dos mesmos. Dessa forma, o PMDI e o PPAG deixaram de ser meros textos normativos, se transformando em guias para os instrumentos de curto prazo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A integração entre planejamento e orçamento diminuiu o vão entre estratégia e desempenho, garantindo que o orçamento se tornasse uma ferramenta de gestão (PROJETO AGENDA DE MELHORIAS, 201-).

O Acordo de Resultados se deu como um instrumento de gestão por resultados aplicados em instituições públicas, como conjunto de mecanismos de incentivos aos servidores públicos (PROJETO AGENDA DE MELHORIAS, 201-).

O âmbito fiscal foi atentamente trabalhado no primeiro governo Aécio Neves (2003 - 2006), devido à grave situação das contas públicas de Minas Gerais no início do governo. Como consequência das mudanças administrativas, o estado apresentou seu primeiro quadro de superávit em mais de 10 anos (PROJETO AGENDA DE MELHORIAS, 201-).

Assim, no segundo governo Aécio Neves, compreendido entre 2007 e 2010, foi implantado o programa Estado para Resultados (EpR), ou a segunda geração do Choque de Gestão, reafirmando os fundamentos da Nova Gestão Pública.

Com base no programa de governo EpR, a inovação se deu com a forma de tratamento das ações governamentais, que passaram a ter foco nos resultados finalísticos, ou seja, no impacto direto que as mesmas teriam na sociedade. Instituído

pela Lei Delegada Estadual 122 de 25 de janeiro de 2007, na busca pela manutenção do equilíbrio fiscal atingido no governo anterior, assim como a melhoria na qualidade de vida da população e aquecimento da economia mineira.

Para atingir os resultados almejados, o governo manteve o alinhamento estratégico, com ações que gerariam um efetivo sistema de entrega de resultados para a gestão pública.

No contexto do Estado para Resultados, foi efetuada a revisão do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). As 11(onze) Áreas de Resultados apresentadas no PMDI 2007-2023 possuem como pilares dois elementos: a qualidade fiscal e a qualidade e inovação em gestão pública. Com o conceito inovador de resultados finalísticos, tais áreas passaram a ser mensuradas através de indicadores finalísticos, que medem o alinhamento entre as diretrizes de governo e os resultados finais alcançados.

7.3 A Agenda de Melhorias

Dando continuidade à ideia inovadora, o por ora governador Antônio Augusto Junho Anastasia e sua equipe elaboraram, em 2011, o documento “Agenda de Melhorias – Caminhos para inovar na gestão pública”, que teve como objetivo geral encontrar respostas para duas questões: “Como continuar a agenda de inovação na gestão pública, que se iniciou em Minas Gerais em 2003?” e “Como compartilhar a experiência de Minas Gerais com outras unidades federativas do Brasil?” (PROJETO AGENDA DE MELHORIAS, 201-).

O projeto se pauta por um sistema de entrega de resultados, que juntamente com o pilar da manutenção do equilíbrio fiscal alcançado desde 2004, ditam a direção a ser seguida na ação governamental. A Figura 4 ilustra o referido sistema.

Com a experiência dos governos anteriores, o Projeto Agenda de Melhorias busca consolidar as boas práticas da gestão pública, gerando valores para a sociedade a partir de um sistema eficiente e efetivo de entrega de resultados. Segundo o documento, pode-se agrupar os componentes da entrega de resultados em cinco dimensões, que podem se complementar ou ser pré-requisitos para as outras. São elas:

definição de prioridades; monitoramento e apoio à execução; gestão de desempenho; pessoas; e governança.

Figura 4 – Sistemas de entrega de resultados



Fonte: PROJETO AGENDA DE MELHORIAS. **Caminhos para Inovar na gestão pública** [Belo Horizonte: BDMG, 201-].

A definição de governança é elaborada de forma peculiar no documento supracitado.

A governança é o elemento que perpassa as demais dimensões do sistema de entrega de resultados e cuja função é assegurar a adesão e o alinhamento entre os instrumentos de planejamento, os órgãos e entidades da administração pública, e as equipes envolvidas na execução da estratégia que orienta o sistema. (AGENDA DE MELHORIAS, 201-, p.111)

Dessa forma, a governança é instrumento essencial para que o Estado alcance sua visão de futuro, colocada na forma da sentença: “tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver” (MINAS GERAIS, 2007). Nesse sistema de entrega de resultados, alguns fóruns de decisão foram criados para garantir o alinhamento entre os planos com as prioridades estratégicas de governo.

O Projeto Agenda de Melhorias (201-) elenca os fóruns relacionados à sustentabilidade do equilíbrio fiscal das contas públicas. Os principais são: Junta de Programação Orçamentária e Financeira (JPOF); Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças (CCGPFG); e Comitê de Governança Corporativa. A

Lei Delegada Estadual 180 de 20 de janeiro de 2011 é a norma jurídica que dispõe sobre as ações e funções dessas ferramentas de governança.

A JPOF foi criada pela Lei Estadual 10473 de 05 de junho de 1991, e foi alterada através da Lei Estadual 12531 de 30 de junho de 1997, ambas regulamentadas pelo Decreto Estadual 36989 de 23 de junho de 1995. As ações da Junta no âmbito da gestão orçamentária estão focadas na manutenção do equilíbrio e qualidade fiscal, com vistas à diminuição da dispersão entre o Plano Plurianual de Ação Governamental e a Lei Orçamentária Anual.

As principais atribuições da JPOF são elaboradas no parágrafo 4º da Lei 10473/91.

Art. 4º- Compete à Junta de Programação Orçamentária e Financeira:

- I- coordenar a elaboração, examinar e aprovar, em primeira instância, os projetos de lei de Diretrizes Orçamentárias e de Plano Plurianual de Ação Governamental e a proposta orçamentária anual;
- II- estabelecer a política orçamentária, examinar e aprovar a proposta de execução orçamentária de órgãos, entidades e fundos, tendo em vista os limites das previsões de receita e despesa projetadas pela Secretaria de Estado da Fazenda;
- III- fixar as cotas financeiras trimestrais a serem observadas pelos órgãos, entidades e fundos, de acordo com as disponibilidades do Tesouro Estadual;
- IV- examinar e aprovar as propostas de créditos adicionais e os projetos de lei, de iniciativa do Poder Executivo, que impliquem aumento de despesa ou que excedam as cotas aprovadas;
- V- opinar e aprovar a celebração de contrato, convênio, acordo e ajuste que versem sobre o repasse de recursos ordinários do Tesouro Estadual, obedecidas as formalidades previstas nas Leis 6.141, de 13 de setembro de 1973, e 9.444, de 25 de novembro de 1987, no que couber;
- VI- pronunciar-se sobre contratação de operações de crédito, financiamento de inversões financeiras e concessão de garantia fidejussória ou real dos órgãos da administração direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

A criação do fórum CCGPGF se deu através da Lei Delegada Estadual 112 de 25 de janeiro de 2007, sendo a Lei Delegada Estadual 180/2011 a norma jurídica que organiza e elenca suas competências, juntamente com o Decreto Estadual 43227 de 24 de março de 2003.

O art. 9º da Lei Delegada 180/2011 dispõe sobre a finalidade da Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças.

Art. 9º: A Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças tem por finalidade coordenar e integrar as decisões estratégicas de governo e deliberar sobre os atos de gestão que envolvam a ampliação da despesa com a implementação de políticas públicas, especialmente de recursos humanos, e com a alteração da estrutura organizacional da Administração Estadual.

Dessa forma, o fórum em questão garante o alinhamento das estruturas às estratégias de médio e longo prazo do governo, utilizando a gestão por resultados como aliada no processo.

A CCGPGF é o órgão de coordenação e controle das autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado. Nessa esfera, surge a necessidade de se extrair da estrutura da governança um ramo mais específico: a governança corporativa.

O Comitê de Governança Corporativa foi criado no ano de 2007, no âmbito da Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças, materializando a governança corporativa no setor público do estado.

O art. 11 da Lei Delegada Estadual 180/2011 trata das competências do Comitê de Governança Corporativa.

Art. 11. O Comitê de Governança Corporativa na qualidade de instância de compartilhamento de gestão, tem como objetivo subsidiar as decisões da Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças em matérias de interesse dos órgãos, entidades, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado que integram a Administração Pública do Poder Executivo.

As atribuições e competências do Comitê de Governança Corporativa são definidas pelo Decreto Estadual 45644 de 13 de julho de 2011, assim como a composição do mesmo. As principais competências do Comitê são elencadas no art. 1º do supracitado Decreto:

Art. 1º Compete ao Comitê de Governança Corporativa, criado no âmbito da Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças, na qualidade de instância de compartilhamento de gestão:

- I - opinar sobre propostas a serem submetidas à Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças;
- II - orientar atuações conjuntas, tendo em vista a melhoria da gestão e a otimização de gastos dos órgãos e entidades públicos;
- III - propor diretrizes e estratégias de atuação da Secretaria de Estado de Fazenda, em relação ao disposto no § 2º do art. 11 da Lei Delegada 180, de 20 de janeiro de 2011, e;

IV - cumprir as deliberações da Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças.

Parágrafo único. Sem prejuízo das diretrizes deliberadas pela Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças, o Comitê de Governança Corporativa fará constar das suas orientações e manifestações, se constatados, os riscos fiscais, seus impactos orçamentários e financeiros de curto e médio prazos e sugestões de tratamento.

Como instância compartilhada de gestão, o Comitê é composto pelos membros de vários órgãos da Administração Direta, segundo artigo 2º do Decreto 45644/2011

Art. 2º O Comitê de Governança Corporativa tem a seguinte composição:

I – Secretário de Estado de Fazenda, que o presidirá;

II – Controlador-Geral do Estado;

III – Advogado-Geral Adjunto da Advocacia-Geral do Estado;

IV – Secretário-Adjunto da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão;

VI - Subsecretário do Tesouro Estadual da Secretaria de Estado de Fazenda;

VII – Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto;

VIII – Diretor da Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária; e

VIII – Diretor da Superintendência Central de Governança de Ativos e da Dívida Pública da Secretaria de Estado de Fazenda.

Para a devida efetividade do sistema, o Comitê de Governança Corporativa necessita de um órgão de apoio, para que haja celeridade e as decisões tenham embasamento tanto técnico quanto político.

A Secretaria de Estado de Fazenda (SEF) provê suporte técnico e administrativo através da Diretoria Central de Suporte à Governança Corporativa (DCSG), inserida na Superintendência Central de Governança de Ativos e da Dívida Pública (SCGOV) da referida Secretaria, conforme artigo 3º do Decreto 45644/11.

A competência da referida Diretoria é prestar suporte técnico e administrativo ao Comitê de Governança Corporativa, inclusive como Secretaria Executiva (MINAS GERAIS, 2012b).

A responsabilidade pelo exercício da governança no Estado de Minas Gerais fica a cargo primordialmente da CCGPGF, do Comitê de Governança Corporativa e da DCSG. A governança é tratada de forma distinta na Administração

Direta e nas empresas públicas, sociedades de economia mista e empresas estatais dependentes.

Nos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, a governança é exercida através da identificação e tratamento dos riscos fiscais detectados nesses órgãos. Isso se deve ao fato de que o equilíbrio das contas públicas (um dos pilares da gestão pública) pode ser seriamente alterado pela materialização de tais riscos fiscais.

Já nas empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado, os instrumentos de governança incluem a identificação e tratamento dos riscos fiscais, mas também atentam para as alterações da seara empresarial.

O art. 5º do Decreto Estadual 45664/2011 elenca as questões de governança dos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, e de governança corporativa das empresas estatais.

Art. 5º Compete ao Comitê de Governança Corporativa, sem prejuízo das deliberações específicas da Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças, manifestar-se previamente à deliberação desta:

I – nos órgãos da administração direta, autarquias e fundações, acerca dos riscos fiscais informados pelos gestores ou identificados pela Diretoria Central de Suporte à Governança Corporativa da Superintendência Central de Governança de Ativos e da Dívida Pública da Secretaria de Estado da Fazenda, no exercício das suas competências;

II – nas empresas estatais dependentes, sobre:

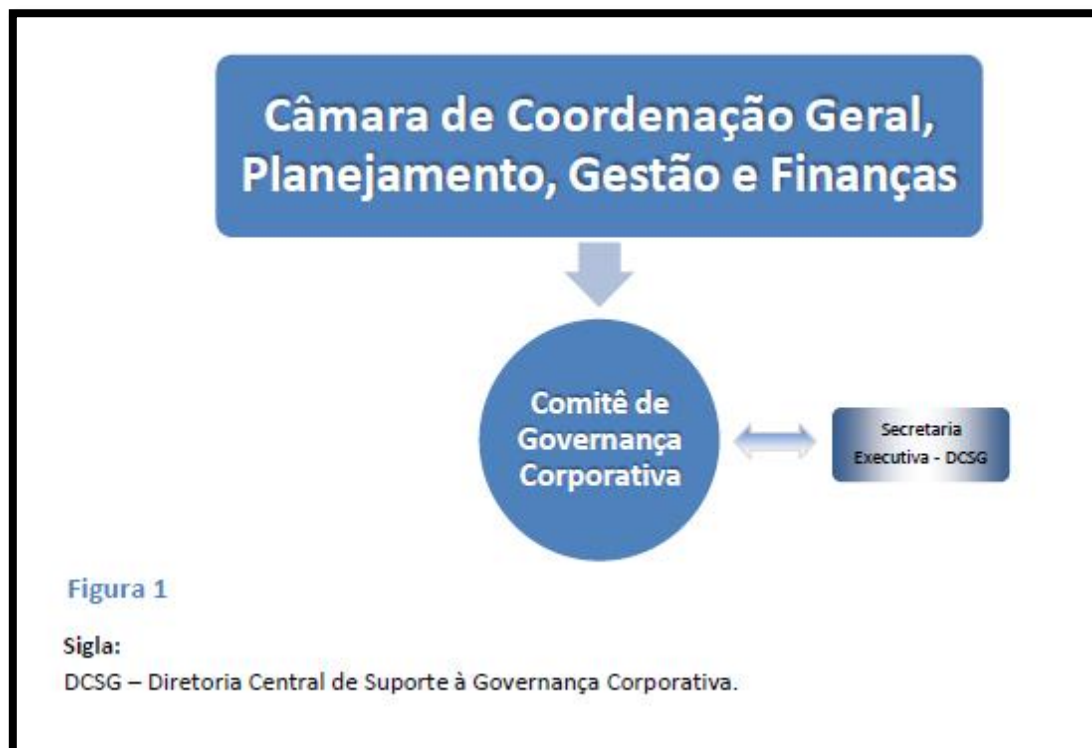
- a) alterações estatutárias;
- b) aumento de quantitativo de pessoal próprio;
- c) implantação de programas de desligamento voluntário de empregados;
- d) concessão de benefícios e vantagens, revisão de planos de cargos e salários, inclusive alteração de valores pagos a título de remuneração de cargos comissionados ou de livre provimento e remuneração de dirigentes, quando for o caso;
- e) renovação de acordo ou convenção coletiva de trabalho;
- f) participação de empregados e dirigentes nos lucros ou resultados;
- g) implantação de acordo de resultados;
- h) proposta de aumento de capital;
- i) contratação de operação de crédito de longo prazo, inclusive operações de arrendamento mercantil;
- j) alteração de estatutos e regulamentos, convênios de adesão, contratos de confissão e assunção de dívidas de entidades fechadas de previdência privada, patrocinadas pela empresa;
- k) contratos de assunção, reestruturação e confissão de dívidas;
- l) solicitações de créditos orçamentários adicionais;
- m) normas de concessão de diárias de viagens;

- n) contratações e aquisições de bens e serviços, nas modalidades de Concorrência e Tomada de Preços de que tratam os incisos I e II do art. 22, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;
 - o) processos de inexigibilidade de licitação de que trata o art. 25 da Lei nº 8.666, de 1993; e
 - p) os riscos fiscais informados pelos gestores ou identificados pela Diretoria Central de Suporte à Governança Corporativa da Superintendência Central de Governança de Ativos e da Dívida Pública da Secretaria de Estado de Fazenda, no exercício das suas competências;
- III – nas empresas públicas e sociedades de economia mista, sobre:
- a) alterações estatutárias;
 - b) aumento de quantitativo de pessoal próprio;
 - c) implantação de programas de desligamento voluntário de empregados;
 - d) concessão de benefícios e vantagens e revisão de planos de cargos e salários, inclusive alteração de valores pagos a título de remuneração de cargos comissionados ou de livre provimento e remuneração de dirigentes, quando for o caso;
 - e) participação de empregados e dirigentes nos lucros ou resultados, exceto aquela definida em acordo ou convenção coletiva de trabalho;
 - f) implantação de acordo de resultados;
 - g) proposta de aumento de capital;
 - h) proposta de distribuição do lucro líquido do exercício;
 - i) proposta de criação de empresa estatal ou assunção, pelo Estado ou por empresa estatal, do controle acionário de empresa privada;
 - j) contratação de operação de crédito de longo prazo, inclusive operações de arrendamento mercantil;
 - k) emissão de debêntures, conversíveis ou não em ações, ou quaisquer outros títulos e valores mobiliários;
 - l) alteração de estatutos e regulamentos, convênios de adesão, contratos de confissão e assunção de dívidas de entidades fechadas de previdência privada, patrocinadas pela empresa;
 - m) contratos de assunção, reestruturação e confissão de dívidas; e
 - n) os riscos fiscais informados pelos gestores ou identificados pela Diretoria Central de Suporte à Governança Corporativa da Superintendência Central de Governança de Ativos e da Dívida Pública da Secretaria de Estado de Fazenda, no exercício das suas competências.

A Figura 5 a seguir evidencia os principais órgãos de governança e governança corporativa do Estado de Minas Gerais.

Dessa forma, faz-se notável a atenção do governo de Minas Gerais às tendências da Nova Gestão Pública e também da governança corporativa. Nesse sentido, o estado trabalha para aplicação das boas práticas de governança corporativa e de gestão eficiente, na busca pelo equilíbrio fiscal permanente.

Figura 5 – Principais órgãos relacionados à governança corporativa de Minas Gerais



Fonte: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda. **Guia dos Conselheiros Fiscais e de Administração das Empresas Controladas pelo Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: 1ª ed. Belo Horizonte, 2012b.

Contudo, nota-se que os riscos fiscais são trabalhados de forma pouco detalhada, o que pode acarretar a materialização de eventos que contribuem de forma negativa para a sustentabilidade fiscal. Nesse sentido, o gerenciamento de riscos fiscais é uma ferramenta que auxilia no equilíbrio fiscal do ente.

8 GERENCIAMENTO DE RISCOS FISCAIS

A manutenção do equilíbrio fiscal é de fundamental importância para a devida alocação dos recursos públicos. A saúde financeira do ente governamental permite a operacionalização dos programas de governo através de políticas públicas, elaboradas para promover bem-estar à sociedade.

Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais válido para o exercício de 2012, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em 2011, os “riscos fiscais podem ser conceituados como a possibilidade de ocorrência de eventos que venham a impactar negativamente as contas públicas, [...] provenientes das obrigações financeiras do governo (BRASIL, 2011b, p. 26).”

Através do exposto, nota-se a importância do gerenciamento de riscos fiscais para qualquer ente federado. Os riscos fiscais devem ser gerenciados para que decisões sejam mais assertivas até mesmo em situações desfavoráveis, possibilitando agilidade nas respostas do ente em cenários de contingenciamento.

A gestão de riscos fiscais corrobora com os preceitos da LRF em relação a uma gestão eficiente e responsável, contribuindo para a manutenção do equilíbrio fiscal em qualquer cenário.

Atualmente, verifica-se que algumas medidas normativas vão ao encontro do gerenciamento de riscos fiscais a exemplos da reserva de contingência e do limite com despesa de pessoal.

A reserva de contingência, como já exposto, deve constar na Lei Orçamentária Anual, destinada a atender eventos fiscais imprevistos, como os passivos contingentes. Dessa forma, o ente se programa para cenários desfavoráveis, ajustando suas contas e preservando o equilíbrio fiscal.

O limite de gasto com pessoal já era uma preocupação do legislador constituinte, que determina no artigo 169 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que cabe à Lei Complementar regulamentação dos referidos limites. A LRF, conforme exposto no Quadro 1, determina os limites e os limites prudenciais para gasto com pessoal.

A medida corrobora para a sustentabilidade das contas públicas, haja vista que a despesa com pessoal é uma das principais despesas correntes dos entes federados, consumindo grande parte do orçamento. Assim, a medida gerencia a possibilidade de tal despesa onerar parte excessiva das receitas, inviabilizando programas que promovem maior entrega para a sociedade.

O monitoramento dos limites é efetuado pelos Relatório Resumido de Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal. Conforme determinado pelo artigo 52 da LRF, o RREO deve ser publicado bimestralmente, e deve ser acompanhado por demonstrativos relativos ao desempenho orçamentário do ente, como, por exemplo, apuração e evolução da RCL e os resultados nominal e primário. Já o Relatório de Gestão Fiscal deve ser publicado ao final de cada quadrimestre, conforme artigo 54 da Lei de Responsabilidade Fiscal. O relatório conterá comparativo com os limites de que trata a LRF, como, por exemplo, despesas com pessoal e dívida consolidada e mobiliária.

Ressaltam-se os supracitados relatórios como instrumentos de transparência e monitoramento, corroborando para o gerenciamento de riscos fiscais. A temporalidade desses relatórios permite a apuração de desvios ao longo do exercício. Dessa forma, torna-se viável a execução de medidas corretivas logo que se detecte a materialização do risco, e não somente ao final do exercício, quando o quadro pode estar mais grave devido à falta de ação.

Além disso, o Anexo de Riscos Fiscais é um instrumento de gerenciamento de riscos fiscais. Como já exposto, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve conter o referido anexo, que deverá expor os riscos que podem afetar as contas públicas, com as devidas providências, se necessárias. Por representar um valioso instrumento de gerenciamento de riscos fiscais, o Anexo será tratado na próxima subseção.

Contudo, ainda é necessário o aprimoramento do gerenciamento de riscos fiscais nos entes federados. Deve-se formular uma metodologia de gerenciamento de riscos fiscais, elaborando um mapa de indicadores fiscais e aprimorando o Anexo de Riscos Fiscais. Atualmente, existem vários instrumentos que corroboram para o equilíbrio fiscal, mas estes se encontram fragmentados. A metodologia de

gerenciamento de riscos fiscais seria a responsável por reuni-los e incluir novas ferramentas a estes.

Apresenta-se a padronização do Anexo de Riscos Fiscais sugerida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais para o exercício de 2012, elaborado pela STN (BRASIL, 2011b), assim como alguns indicadores de sustentabilidade fiscal utilizados no Programa de Reestruturação e Reajuste Fiscal (PAF).

8.1 O Anexo de Riscos Fiscais

O Manual de Demonstrativos Fiscais válido para o exercício de 2012 foi elaborado pela STN e possui o intuito de estabelecer regras de harmonização para a construção dos demonstrativos fiscais, quais sejam o Anexo de Riscos Fiscais, o Anexo de Metas Fiscais, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal, obedecendo aos parâmetros estabelecidos pela LRF (BRASIL, 2011b). A presente subseção tratará apenas do Anexo de Riscos Fiscais.

As obrigações financeiras do governo podem ser classificadas quanto à transparência ou quanto à possibilidade de ocorrência. As obrigações classificadas quanto à transparência podem ser explícitas ou implícitas: no primeiro caso, as obrigações se encontram explicitamente estabelecidas em leis ou contratos; no segundo caso, a obrigação decorre de expectativa da sociedade ou devido à pressão política (BRASIL, 2011b).

Nas obrigações financeiras classificadas quanto à ocorrência, há uma divisão entre diretas e contingentes. As obrigações com possibilidade de ocorrência direta são aquelas de ocorrência certa e previsível, enquanto as obrigações com possibilidade de ocorrência contingente decorrem de eventos que podem ou não acontecer, podendo ou não se transformar-se em dívida para o ente (BRASIL, 2011b).

Dada a classificação, as obrigações dos entes podem ser: explícitas diretas; explícitas indiretas; implícitas diretas; e implícitas indiretas. As obrigações explícitas diretas devem constar na Lei Orçamentária Anual por serem de ocorrência

certa, não se classificando como risco fiscal.²⁰ Os passivos contingentes são aqueles decorrentes de obrigações explícitas contingentes, ou seja, de compromissos firmados pelo ente e que só gerarão compromisso de pagamento depois que determinado evento ocorrer.

Os passivos contingentes podem ser definidos como “possível obrigação presente cuja existência será confirmada somente pela ocorrência de um ou mais eventos futuros que não estão totalmente sob o controle da entidade” (BRASIL, 2011b, p. 26).

O Anexo de Riscos Fiscais deve tratar os passivos contingentes de forma atenciosa, uma vez que tanto a probabilidade de ocorrência quanto a magnitude da despesa dependem de fatores externos ao governo, gerando dificuldades em sua mensuração. A dificuldade de mensuração acarreta também em dificuldades de elaboração de estratégias de tratamento.

Os exemplos mais comuns de passivos contingentes são: demandas judiciais contra a atividade reguladora do Estado; demandas judiciais contra empresas estatais dependentes; demandas judiciais contra a administração do ente; demandas trabalhistas contra o ente e órgãos da sua administração indireta; dívidas em processos de reconhecimento pelo ente e sob sua responsabilidade; e avais e garantias concedidas pelo ente a entidades públicas (empresas e bancos estatais), a entidades privadas ou a fundos de pensão.

Existem outros riscos fiscais passivos que também devem constar no Anexo de Riscos Fiscais, a exemplo dos riscos orçamentários. Os riscos orçamentários são aqueles decorrentes de desvios nas previsões das obrigações do governo, causando desequilíbrio entre a receita e a despesa. Exemplos desses riscos são: frustração na arrecadação de receitas; restituição de tributos a maior que a prevista nas deduções da receita orçamentária; discrepância entre as projeções de nível de atividade econômica, taxa de inflação e taxa de câmbio com o observado, de forma a afetar os recursos arrecadados; discrepância entre as projeções de taxa de juros e taxa de câmbio (a incidir

²⁰ A exemplo da folha de pagamento, benefícios previdenciários, entre outros.

sobre títulos) e o observado, aumentando o serviço da dívida; e situações de calamidade pública, levando o ente a tomar ações emergenciais, aumentando suas despesas.

Materializado o risco orçamentário, as ações tomadas devem ir ao encontro do reequilíbrio fiscal, atendendo ao dispositivo constitucional que estabelece o princípio da exclusividade, ao determinar que o orçamento não deve conter dispositivo estranho a previsão de receita e fixação de despesas.²¹ Dessa forma, deve-se efetuar a reestimativa da receita e a reprogramação da despesa, de forma a ajustá-las ao equilíbrio almejado.

A Secretaria do Tesouro Nacional sugere a formação de uma planilha que contenha os riscos fiscais e suas respectivas providências, conforme ilustra a Figura 6. Os passivos contingentes recebem destaque na planilha devido à sua importância, seguido dos riscos orçamentários. Destaca-se o caráter gerencial da planilha, que identifica os riscos fiscais, mensura seus valores e elabora decisões estratégicas sobre a opção de tratamento dos mesmos.

A proposta do Anexo de Riscos fiscais é uma boa ferramenta de gestão de riscos fiscais, além de ser um instrumento de transparência, decorrente da exigência de sua elaboração na LDO pela LRF.

Além do trato sobre os riscos fiscais, deve-se utilizar indicadores que medem a saúde fiscal, pois o descompasso de alguns indicadores podem representar riscos que desequilibram as contas públicas. Dessa forma faz-se necessário um mapa de indicadores para refinar o gerenciamento de riscos fiscais.

No âmbito da Lei Federal 9496/1997, o Programa de Reestruturação e Reajuste Fiscal dos Estados (PAF) utiliza uma série de indicadores que podem ser utilizados como exemplos de indicadores para a construção da metodologia de gestão de riscos fiscais.

²¹Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, artigo 165: “§ 8º – A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.”

Figura 6 – Modelo de tabela de demonstrativos dos riscos fiscais e providências

<ENTE DA FEDERAÇÃO> LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS ANEXO DE RISCOS FISCAIS DEMONSTRATIVO DE RISCOS FISCAIS E PROVIDÊNCIAS <ANO DE REFERÊNCIA>			
ARF (LRF, art 4º, § 3º)		R\$ 1,00	
PASSIVOS CONTINGENTES		PROVIDÊNCIAS	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Demandas Judiciais			
Dívidas em Processo de			
Avais e Garantias Concedidas			
Assunção de Passivos			
Assistências Diversas			
Outros Passivos Contingentes			
SUBTOTAL		SUBTOTAL	
DEMAIS RISCOS FISCAIS PASSIVOS		PROVIDÊNCIAS	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Frustração de Arrecadação			
Restituição de Tributos a Maior			
Discrepância de Projeções:			
Outros Riscos Fiscais			
SUBTOTAL		SUBTOTAL	
TOTAL		TOTAL	
<small>FONTE: Sistema <Nome>, Unidade Responsável <Nome>, Data da emissão <dd/mm/aaaa> e hora de emissão <hhh e mmm></small>			

Fonte: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais:** Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Válido para o exercício de 2012. 4ª edição. Brasília, 2011.

8.2 Os indicadores utilizados no PAF

Os estados que se submeteram ao PAF nos parâmetros da Lei Federal 9496/1997 passaram a ter o compromisso de cumprir metas que refletem a saúde fiscal do ente. As metas que possuem indicadores refletores da sustentabilidade fiscal são aquelas que dizem respeito à: relação entre Dívida Financeira e Receita Líquida Real; resultado primário; gasto com pessoal; receitas de arrecadação própria; reforma do Estado, ajuste patrimonial e alienação de ativos; e despesas com investimentos em relação à RLR.

As metas são medidas através de indicadores fiscais, que evidenciam o cumprimento ou não do programado. Dessa forma, o desequilíbrio de tais indicadores atenta para a fragilidade do equilíbrio das contas públicas.

No que se refere à primeira meta, o indicador correspondente é a razão entre a Dívida Financeira e a Receita Líquida Real (RLR). Segundo parágrafo único do artigo 2º da Lei Federal 9496/1997, a RLR é a receita realizada nos doze meses

anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos estados, as transferências aos municípios por participações constitucionais e legais.²²

A meta instituída pelo PAF é evidenciar o comprometimento do erário com a Dívida Financeira, estipulando que a Dívida Financeira não deve ser superior à RLR, conforme parágrafo 5º do artigo 2º da referida lei. A meta evidencia limites para o endividamento do ente. Dessa forma, a meta determina limites para o endividamento, limitando também as possibilidades de desajustes advindos da assunção de dívidas.

O resultado primário é a segunda meta colocada pelo PAF. A necessidade de geração de resultados primários positivos (superávits) viabiliza a capacidade potencial de pagamentos dos serviços da dívida, sendo então um indicador que revela a habilidade do ente em honrar seus compromissos advindos de operações de crédito. Além disso, o resultado primário negativo (déficit) revela a necessidade de medidas de contingenciamento, sendo um instrumento utilizado no gerenciamento de riscos fiscais.

A meta referente às despesas com funcionalismo público atenta para o uso dos recursos públicos, que não devem ser engessados com o pagamento da folha de pessoal. O indicador gerado encontra a porcentagem relativa à razão entre despesas com pessoal e a Receita Corrente Líquida do ente.

A meta é a mesma daquela atribuída pela LRF (Quadro 1), evidenciando a convergência das normas. O descumprimento da meta induz a ações de correção imediatas elencadas tanto pelo PAF quanto pela LRF, por ser um indicativo de desequilíbrio fiscal.

Alguns riscos orçamentários impactam diretamente a arrecadação própria. Dessa forma, a receita de arrecadação própria – não computadas as

²² A Lei Federal Nº 10195 de 14 de fevereiro de 2001 determinou que o cálculo da RLR exclua da receita realizada as deduções tratadas na Lei Nº 9424/1996 (que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF).

transferências constitucionais – é um indicador no que tange à sustentabilidade das contas públicas. A geração dessas receitas permite um planejamento eficiente para cenários de contingenciamento, corroborando para o gerenciamento de riscos fiscais.

No que tange às metas instituídas pelo PAF para a reforma do Estado, ajuste patrimonial e alienação de ativos, o indicador que corrobora para a gestão de riscos fiscais é a relação entre a conta Outras Despesas Corrente e a RLR.

Nota-se que, diferentemente do gasto com pessoal, a conta Outras Despesas Correntes não sofreu limitações com a promulgação da LRF (PIANCASTELLI; BOUERI, 2008). Dessa forma, a meta instituída pelo PAF busca sanar uma lacuna da LRF. O indicador fiscal gerado calcula a porcentagem da razão entre Outras Despesas Correntes e RLR. Assim, é possível perceber se existe uma tendência ao aumento da despesa em relação à RLR, o que poderia complicar o equilíbrio das contas públicas.

Por fim, o indicador relativo à meta de despesas com investimentos calcula o percentual da razão da conta despesas com investimentos e RLR. O indicador pretende evidenciar a postura de investimentos do governo e também a austeridade na aplicação dos valores. O desequilíbrio de tal indicador aponta para debilidades nas contas públicas.

Todos os estados que se comprometeram com o PAF devem seguir as metas definidas pelo programa. Contudo, as condições contratuais formularam patamares de metas que variam de Estado para Estado, juntamente com os respectivos indicadores.

O Estado de Minas Gerais busca atingir as metas pactuadas pelo PAF, mas alguns fatores implicam no não cumprimento de algumas metas. Conforme documento do Ministério da Fazenda, acerca da avaliação do programa para Minas Gerais em 2010, o não cumprimento de algumas metas não caracterizou a inadimplência do ente (BRASIL, 2011a).

8.3 Minas Gerais e o gerenciamento de riscos fiscais

A Administração Pública estadual mineira, atenta aos padrões delimitados pelas boas práticas de governança corporativa, vem aprimorando seus mecanismos de gerenciamento de riscos fiscais.

O Anexo de Riscos Fiscais elenca os riscos impactantes na receita e na despesa, assim como os passivos contingentes. Em relação aos riscos na receita, o principal diz respeito ao desempenho do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), por representar a maior fonte de arrecadação tributária mineira. Além disso, ressaltam-se as variações no Produto Interno Bruto (PIB) e no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, medida que pode ser utilizada como indicador da inflação e que influenciam diretamente na arrecadação daquele imposto (MINAS GERAIS, 2012a).

A elaboração do Anexo de Riscos Fiscais na LDO foi aprimorada para a LDO 2013 em relação aos passivos contingentes. No documento, atenção especial é dada às ações judiciais em andamento contra a Administração Pública Estadual. As ações com probabilidade de perda pelo Estado são consideradas riscos fiscais. A probabilidade de perda é mensurada, indicando um avanço no gerenciamento de riscos fiscais.

Além disso, resalta-se o aprimoramento do quadro demonstrativo dos riscos fiscais. Para a LDO 2013, o Anexo de Riscos Fiscais conterá quadro demonstrativo que utiliza elementos de Tabelas de Probabilidades. As probabilidades dos eventos no documento variam entre improvável, possível e provável, constando na tabela somente os eventos classificados como possíveis ou prováveis (MINAS GERAIS, 2012a).

O avanço mineiro no aprimoramento da gestão de riscos fiscais é notável. Contudo, as ações ainda são fragmentadas, necessitando da construção de uma metodologia de gerenciamento de riscos fiscais, baseada na ISO 31000:2009, de forma a amarrar todas as ações em um único método.

Em consonância com os preceitos gerenciais, de boas práticas de governança corporativa e com a Lei de Responsabilidade Fiscal, o governo mineiro

desenvolve o projeto Metodologia de Gestão de Riscos Fiscais aplicada à Governança Corporativa, de forma a consolidar a metodologia que se faça uma medida eficaz na contribuição da sustentabilidade das contas públicas.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo elaborar conceitos para justificar o desenvolvimento de uma metodologia de gestão de riscos fiscais na Administração Pública, com foco no Estado de Minas Gerais.

Através da revisão bibliográfica, a argumentação se deu inicialmente pela ascensão da Nova Gestão Pública no âmbito nacional e estadual. Pode-se observar que elementos da reforma gerencial determinaram mudanças de paradigmas no que tange ao alcance e manutenção do equilíbrio das contas públicas.

Aliado aos preceitos da NGP, a literatura especializada em governança corporativa desenvolveu-se. Tanto o país quanto o Estado de Minas Gerais, atentos ao contexto mundial, passaram a aplicar conceitos de boas práticas de governança corporativa aplicados ao setor público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal se insere nesse contexto como produto da Nova Gestão Pública. Anterior à LRF, outras normas versavam sobre finanças públicas, atribuindo competências e regras para os entes governamentais. A reforma gerencial passa a dar o enfoque da eficiência, atribuindo aos gestores públicos o dever de se construir um ambiente de sustentabilidade fiscal.

Assim, a LRF aprimora o arcabouço legal que rege as finanças públicas brasileiras, sob os pilares do planejamento, transparência, controle e responsabilização. Pela lei, os instrumentos de planejamento são aproximados do orçamento, além de receberem novos contornos.

Nesse sentido, destaca-se a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que passa a conter o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais, mecanismos voltados para a sustentabilidade das contas públicas. Nesse sentido, o Anexo de Riscos Fiscais deve evidenciar os possíveis cenários nos quais o governo pode atravessar.

O gerenciamento de riscos fiscais corrobora com o planejamento, uma vez que permite a assertividade nas decisões governamentais. Dessa forma, é possível promover o planejamento para cenários de contingenciamento, priorizando programas e ações que promovam maior entrega para a sociedade.

Destaca-se que o Anexo de Riscos Fiscais tende a ficar mais robusto pelo desenvolvimento de uma metodologia de gestão de riscos fiscais, promovendo cada vez mais a gestão fiscal responsável.

Minas Gerais se insere no contexto nacional como um estado que passou por situações fiscais de grave desequilíbrio, mas que, através da reforma gerencial, conseguiu atravessar um cenário fiscal crítico.

Se mantendo alerta sobre instrumentos que auxiliam no equilíbrio das contas públicas, o Estado mineiro passa a implantar boas práticas de governança corporativa, aprimorando ainda mais a sustentabilidade de suas contas públicas. Contudo, ainda assim torna-se necessário um aprofundamento em medidas que podem contribuir para contas públicas equilibradas de forma sustentável.

Nesse sentido, o gerenciamento de riscos fiscais é elencado como instrumento que corrobora com o equilíbrio fiscal. Desenvolvido a partir de uma customização da ISO 31000:2009 que trata de gestão de riscos, a metodologia de gerenciamento de riscos fiscais irá unir elementos que no momento se encontram fragmentados nas Administrações Públicas.

De modo a dar continuidade à discussão, recomenda-se a elaboração de trabalhos que desenvolvam a metodologia de gerenciamento de riscos, principalmente no âmbito do Estado de Minas Gerais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7. ed. São Paulo: FGV, 2006.

ALESINA, A.; PEROTTI, R. The political economy of budget deficits. Cambridge; National Bureau of Economic Research, 1994. (Working Paper n.4637)

ALMEIDA, Francisco Alberto Severo de; et al. **A governança corporativa em empresa pública e a visão de suas práticas pelos stakeholders**. In: ENCONTRO ANPAD, 32, 2008, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008.

ALVARENGA, Rosana Pereira. **Governança Corporativa: um panorama da administração direta do Poder Executivo Estadual**. 2008. Monografia (Especialização em Contabilidade Pública e Finanças Públicas) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008.

ANDRADE, Adriana. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. São Paulo: Atlas, 2009.

BANCO DO BRASIL. Comunicado do Banco Central do Brasil nº 014259, de 10 de março de 2006. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/normativo/detalharNormativo.do?method=detalharNormativo&N=106064950>> Acesso em: 21 ago. 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 19 ago. 2012.

BRASIL. Decreto Nº 7675, de 20 de janeiro de 2012. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7675.htm#art5> Acesso em: 21 ago. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm> Acesso em: 01 set. 2012.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art37> Acesso em: 19 ago. 2012.

BRASIL. Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em: 01 set. 2012.

BRASIL. Lei Nº 4320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm> Acesso em: 01 set. 2012.

BRASIL. Lei Nº 6385, de 7 de dezembro de 1976. Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6385.htm> Acesso em: 18 set. 2012.

BRASIL. Lei Nº 6404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404compilada.htm> Acesso em: 25 set. 2012.

BRASIL. Lei Nº 9496, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9496.htm> Acesso em: 30 set. 2012.

BRASIL. Lei Nº 10195 de 14 de fevereiro de 2001. Institui medidas adicionais de estímulo e apoio à reestruturação e ao ajuste fiscal dos Estados e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10195.htm> Acesso em: 30 set. 2012.

BRASIL. Lei Nº 10303, de 31 de outubro de 2001. Altera e acrescenta dispositivos na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que dispõe sobre as Sociedades por Ações, e na Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10303.htm#art2> Acesso em: 19 ago. 2012.

BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995 Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em: 25 ago. 2012.

BRASIL, Ministério da Fazenda. Ofício nº 297/2011/COREM/SURIN/STN/MF-DF. Brasília, 2011a. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/programadeajuste/relatorioavaliacaoexercicio2010.pdf> Acesso em:

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2012b. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>> Acesso em: 21 ago. 2012.

BRASIL. Secretaria Do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais: Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios**. Válido para o exercício de 2012. 4ª edição. Brasília, 2011a. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>> Acesso em: 04 ago. 2012.

BRASIL. Secretaria Do Tesouro Nacional. Portaria Interministerial Nº163, de 04 de maio de 2001. Diário Oficial da União, nº87-E de 7 de maio de 2001, Seção 1, p. 15-20. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/Portaria_Interm_163_2001_Atualizada_2010_25ago2010.pdf> Acesso em: 06 out. 2012.

BRASIL. Senado Federal. Resolução N°40, de 21 de dezembro de 2001. Disponível em: <http://www.tesouro.gov.br/legislacao/download/estados/Resolucao_do_Senado_nao_consolidada.pdf> Acesso em: 30 set. 2012.

BRASIL. Senado Federal. Resolução N°43, de 9 de abril de 2002. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-111230-299.pdf> Acesso em: 30 set. 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7 ed. São Paulo: FGV, 2006a.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7 ed. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2006b.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7 ed. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2006c.

_____. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... **Revista do Servidor Público**. v 52, n. 1, p. 20-35. Mar. 2002.

_____. Uma nova gestão para um novo estado: liberal, social e republicano. **Revista do Servidor Público**. v. 52, n. 1, p. 5-24. Jan. 2001.

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração**. 7 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CORBARI et al. **Os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento Municipal**: uma análise de dados em painéis. In: Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 2009. São Paulo. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/artigos92009/324.pdf>> Acesso em: 15 set. 2012.

FONTES FILHO, Joaquim Rubens. Governança organizacional aplicada ao setor público. In: **VII Congresso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y de La Administración Pública**. Panamá, 2003.

FREITAS, Vânia Rocha de. **Gestão Integrada de Riscos:** possibilidades de implementação no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. 2008. Monografia (Especialização em Contabilidade Pública e Finanças Públicas) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008.

GARCIA, Felix Arthur. **Governança Corporativa.** 2005. Monografia (Graduação em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

GIAMBIAGI, Fabio; BARROS, Octavio Org. **O Brasil pós crise:** agenda para a próxima década. Rio de Janeiro: Campus / Elsevier, 2009.

GIAMBIAGI, Fabio et al. **Economia brasileira contemporânea: (1945/2004).** Rio de Janeiro: Campus. 2004.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4 ed. São Paulo. Editora Atlas, 2002.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Lei de Responsabilidade Fiscal:** efeitos sobre o gasto com pessoal dos Municípios Brasileiros [Brasília, DF; Secretaria do Tesouro Nacional, 2005]. X Prêmio do Tesouro Nacional, 2005. Tema Especial: Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em:
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XPremio/lrf/2lrfXTN/2premio_lrf.pdf
> Acesso em: 15 set. 2012.

GONTIJO, Murilo. **Moratória de Minas Gerais: refração discursiva da mídia mineira em relação à nacional,** 2005. Dissertação (Mestrado em Comunicação Social) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Guia das melhores práticas de governança corporativa.** São Paulo, 2009. Disponível em:
<www.ibgc.org.br> Acesso em: 08 set. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA [São Paulo, 2012]. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/Home.aspx>> Acesso em: 08 set. 2012.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. Nova York, 2012. Disponível em: <<http://www.ifac.org/>> Acesso em: 15 set. 2012.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARTIZATION [Genebra, 2012]. Disponível em <<http://www.iso.org/iso/home.html>> Acesso em: 17 jul. 2012.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **Risk management** – principles and guidelines on implementation. Draft International Standards ISO/DIS 31.000. Genebra, 2008.

KALIFE, Marco Aurélio. Administração Pública: Lei de Responsabilidade Fiscal e a Controladoria. **Revista Eletrônica de Contabilidade**. Santa Maria, v. 1, n. 1, p. 266-288, set./nov 2004.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2004;

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina. **Burocracia a política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1990;

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. **Revista de Administração Contemporânea**. Curitiba, v.11, n.2, p. 11-26, abr./jun. 2007.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**. Viçosa, v.2, n.1, p. 109-134, jan./mar. 2010.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. 2006. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MINAS GERAIS. Constituição Estadual, de 21 de setembro de 1989. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=CON&num=1989&comp=&ano=1989&texto=consolidado#texto>> Acesso em: 06 out. 2012.

MINAS GERAIS. Decreto N° 36989, de 23 de junho de 1995. Regulamenta o art. 4° da Lei N° 10473, de 5 de junho de 1991. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=36989&comp=&ano=1995&aba=js_textoOriginal#texto> Acesso em: 04 out. 2012.

MINAS GERAIS, Decreto N° 43227, de 24 de março de 2003. Transfere para a Câmara de Coordenação Geral, Planejamento e Gestão as competências da Comissão Estadual de Política de Pessoal - CEP e dá outras providências. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43227&comp=&ano=2003&aba=js_textoOriginal#texto> Acesso em: 02 out. 2012.

MINAS GERAIS. Decreto N° 45644, de 13 de julho de 2011. Define as atribuições e competências do Comitê de Governança Corporativa. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45644&comp=&ano=2011&aba=js_textoOriginal#texto> Acesso em: 02 out. 2012.

MINAS GERAIS. Lei Delegada N° 112, de 25 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a organização e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=112&comp=&ano=2007&aba=js_textoAtualizado#texto> Acesso em: 04 out. 2012.

MINAS GERAIS. Lei Delegada N° 180, de 20 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LDL&num=180&comp=&ano=2011&texto=consolidado#texto>> Acesso em: 04 out. 2012.

MINAS GERAIS. Lei N° 10473, de 5 de junho de 1991. Transfere a Superintendência Central de Orçamento da Secretaria de Estado da Fazenda para a Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação-Geral. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=10473&comp=&ano=1991&aba=js_textoAtualizado#texto> Acesso em: 02 out. 2012.

MINAS GERAIS. Lei N° 12531, de 30 de junho de 1997. Altera a composição da Junta de Programação Orçamentária e Financeira – JPOF –, criada pela Lei N° 10473, de 5 de junho de 1991 Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=12531&comp=&ano=1997&aba=js_textoAtualizado#texto> Acesso em: 20 out. 2012.

MINAS GERAIS. Lei N° 17007, de 28 de setembro de 2007. Atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI – e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=17007&comp=&ano=2007>> Acesso em: 06 out. 2012.

MINAS GERAIS. Lei N° 20008, de 4 de janeiro de 2012. Atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI - e dá outras providências. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=20008&comp=&ano=2012&aba=js_textoOriginal#texto> Acesso em: 06 out. 2012.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda. **Governança Corporativa do Estado de Minas Gerais**. Material elaborado para o 1º Encontro de Interlocutores da Governança Corporativa do Estado. Belo Horizonte, 2012b.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda. **Guia dos conselheiros fiscais e de administração das empresas controladas pelo Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: 1 ed. Belo Horizonte, 2012c.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Anexo II Riscos Fiscais – LDO 2013. Belo Horizonte, 2012a. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ldo/arquivos/2013/Anexo_I_I_Riscos%20Fiscais_LDO%202013.pdf> Acesso em: 02 de out. 2012a.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (coord.). **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado PMDI 2007-2023: Estado para Resultados**. Belo Horizonte, 2007.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (coord.). **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado PMDI 2011-2030: Gestão para a Cidadania**. Belo Horizonte, 2012d.

MORA, Mônica; GIAMBIAGI, Fábio. Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal. Brasília, DF. Ipea. Dez. 2005. (Texto para Discussão n. 1142).

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei Complementar Nº101/2000: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal.** [Brasília, DF, Secretaria do Tesouro Nacional], 2002. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/entendendolrf.pdf>> Acesso em: 08 set. 2012.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Paris, 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/>> Acesso em: 22 set. 2012.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa para Empresas de Controle Estatal.** Paris, 200-. Disponível em: <<http://www.oecd.org/corporate/corporateaffairs/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/42524177.pdf>> Acesso em: 09 set. 2012.

PIANCASTELLI, Marcelo; BOUERI, Rogério. Dívida dos Estados 10 anos depois. Brasília, DF: Ipea. Dez. 2008. (Texto para discussão n. 1366).

PINDICK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia.** 5 ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002..

PROJETO AGENDA DE MELHORIAS. **Caminhos para inovar na gestão pública** [Belo Horizonte: BDMG, 201-]. Disponível em <http://www.agendamelhorias.org.br/uploads/documentos/livro_branco1.pdf > Acesso em: 6 de out. de 2012.

PSICITELLI, Roberto Bocaccio, TIMBÓ, Maria Zulene Farias. **Contabilidade Pública: uma abordagem da administração financeira pública.** São Paulo: Atlas, 2010. 11 ed. rev., ampliada atualizada até novembro de 2009.

SECCHI, Leonardo. Modelos Organizacionais e reformas da Administração Pública. **Revista da administração Pública.** Rio de Janeiro, v. 43, n.2, p.347-69, mar./abr. 2009.

SILVA, Jair Cândido da. **Lei N. 4320/64 comentada:** uma contribuição para a elaboração da Lei Complementar (§9º do art.165 da CF/88). Brasília: Thesaurus, 2007.

SILVA, Marco Geovanne Tobias da. Governança Corporativa: Experiências em Empresas Estatais. In: SEMINÁRIO GOVERNANÇA CORPORATIVA: EXPERIÊNCIAS EM EMPRESAS ESTATAIS DEPENDENTES, Brasília, DF, 2005. [Brasília; Banco do Brasil: Petrobras, 2005].

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

VILHENA, Renata; et al (org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais.** Políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Editora: UFMG. Belo Horizonte, 2006.

APÊNDICE – Plano de tratamento de riscos

Figura 7 – Plano de tratamento de Riscos

Função/Atividade:			
Risco:		Ref.:	
Resumo – Resposta Recomendada e Impacto			
Plano de Ação			
1. Ações Propostas			
2. Recursos Necessários			
3. Responsabilidades			
4. Prazos			
5. Relato e Monitoramento Exigidos			
Compilado por:	Data:	Analisado por:	Data:

Fonte: Adaptado de INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **Risk management** – principles and guidelines on implementation. Draft International Standards ISO/DIS 31.000. Genebra, 2008.