

GOVERNANÇA E SEUS CAMINHOS

3.1. Governança, suas espécies, seus princípios e seus instrumentos. 3.1.1. Governança corporativa. 3.1.1.1. Definição. 3.1.1.2. Princípios. 3.1.1.3. Instrumentos. 3.1.2. Governança pública. 3.1.2.1. Definição. 3.1.2.2. Princípios. 3.1.2.3. Instrumentos. 3.1.3. Governança judiciária e a análise inicial de seus princípios e instrumentos. 3.2. Síntese dos caminhos para a boa governança.

No capítulo anterior, vimos o que é a inovação e quais os diversos caminhos existentes para promovê-la e incentivá-la.

Anteriormente, verificamos que a atividade financeira do Judiciário deve ser exercida em conformidade com o regime jurídico-administrativo e com as normas de direito financeiro, mas também deve pretender a inovação e observar regras e princípios da governança pública.

Neste capítulo, analisaremos o conceito de governança, governança corporativa, governança pública e governança no Judiciário, identificando seus princípios e técnicas.

Conhecendo melhor os caminhos para a inovação e para a boa governança, poderemos buscar soluções para os atuais problemas, desafios e oportunidades existentes nas diferentes fases da gestão judiciária.

3.1 GOVERNANÇA, SUAS ESPÉCIES, SEUS PRINCÍPIOS E SEUS INSTRUMENTOS

A palavra governança deriva de “governo”, tendo diversas acepções, mas todas voltadas a meios e processos utilizados para que uma determinada organização alcance resultados eficazes¹.

Bem verdade que há muitas críticas doutrinárias a respeito do uso dessa palavra, uma vez que não teria sido a melhor tradução do inglês *governance*², mas sua adoção neste trabalho é recomendada, tendo em vista se encontrar consagrada em nosso vocabulário, inclusive no âmbito acadêmico.

Por mais rudimentar que seja, toda organização humana possui um sistema de estrutura de poder e de funcionamento.

A formação desse sistema é evidentemente influenciada por diversos fatores, englobando várias áreas do conhecimento humano, tais como o Direito, a Economia, a Administração de Empresas, a Contabilidade, a Ética, a Religião etc.

Nesse passo, fácil é perceber que a cultura geral e a forma como se compreendem as funções do Estado, das empresas e das organizações em determinada sociedade muito influenciam as características do modelo de governança adotado. Daí por que falarmos na existência de várias espécies e modelos de governança pelo mundo.

Albernaz e Gomes salientam que há uma dificuldade no uso da palavra governança em razão de seu caráter polissêmico, e seu significado varia de acordo com o campo de estudo e mesmo “nos âmbitos específicos da ciência política, da gestão governamental e das políticas públicas”³.

De maneira geral, a governança é compreendida como forma de exercício de autoridade, controle e poder de governar, ou seja, como definido pelo Banco Mundial, numa concepção abrangente no início da década de 1990, a “maneira

¹ GONÇALVES, Arlindo. O conceito de governança. In: XV CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO. *Anais...* Manaus, 2006. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2018.

² Conferir, entre outros: BOCHENEK, Antônio César. A governância e o princípio da coerência: considerações preambulares. *Revista de Doutrina da 4.ª Região*, Porto Alegre, n. 23, abr. 2008. Disponível em: http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao023/Antonio_Bochenek.html. Acesso em: 13 set. 2018.

³ ALBERNAZ, Leonardo Rodrigues; GOMES, Marcelo Barros. Governança pública e controle. In: BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge. *Controladoria no setor público*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 115.

como o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país com o objetivo de seu desenvolvimento”⁴.

Destaque-se que a governança tem como pilares: compreensão de que a maior participação de pessoas é importante para o alcance de melhores resultados; reconhecimento de que tanto as normas formais (constituição, leis e regulamentos – *hard law*) quanto as informais (códigos de boas práticas, códigos de ética e costumes – *soft law*) são relevantes para seu desenvolvimento; admissão de que as redes de cooperação, bem como as estruturas hierárquicas, podem ser facilitadoras, nas circunstâncias apropriadas, da boa governança; e compreensão de que não somente os resultados, mas também os procedimentos de interação social, podem ter valor para a governança por si sós (transparência, inclusão e integridade, por exemplo).

No entanto, governança não se confunde com administração, uma vez que naquela o interesse vai além da mera gestão da atividade, preocupando-se também com a definição de controles, garantia de transparência, organização da participação de pessoas nas tomadas de decisões, bem como na satisfação das legítimas expectativas existentes quanto às atividades daquela organização.

Assim, podemos dizer que a governança diz respeito à forma de aquisição, divisão, exercício, controle e fiscalização de poder em determinada organização ou de uma parte desta, que pode ser a própria sociedade, uma organização empresarial, um órgão governamental, uma entidade do Terceiro Setor etc.

Portanto, temos diversas espécies de governança, tais como governança de tecnologia da informação, governança pública, governança corporativa, entre outras.

Bijos, em interessante estudo sobre governança orçamentária, sintetiza essa questão:

A palavra governança talvez seja uma das mais polissêmicas da atualidade, a tal ponto de ter pouco significado prático quando abordada isoladamente. A sua concretização, por certo, depende de adjetivações derivadas da identificação de objetos de análise bem delimitados. Sob essa ótica, Hill e Hupe (2002) sustentam que, com a adição de um adjetivo, diversos autores enfocam tipos específicos de governança. Dá-se origem, assim, a expressões como governança corporativa, governança participativa, governança global, governança de tecnologia da informação, governança ambiental, governança local etc. (GISSELQUIST, 2012), bem como a referenciais teóricos específicos, aplicáveis a diferentes domínios da governança⁵.

⁴ WORLD BANK. *Governance and development*. Washington: Oxford University Press, 1992. p. 1.

⁵ BIJOS, Paulo Roberto Simão. Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão. *Orçamento em Discussão*, Senado Federal, n. 12, p. 10, 2014. Disponível em: <https://www12>.

Para os limites deste trabalho, interessa-nos especificamente conhecer três espécies de governança: a governança corporativa, a governança pública e a governança judiciária.

3.1.1 Governança corporativa

3.1.1.1 Definição

Partindo da análise realizada *supra*, podemos dizer que governança corporativa diz respeito à forma de aquisição, divisão, exercício, controle e fiscalização de poder em determinada sociedade empresarial.

Em outras palavras: a governança corporativa trata da forma como as corporações são administradas.

A ideia de governança corporativa, nos moldes atuais, surgiu nos Estados Unidos em meados de 1980, principalmente pelas seguintes causas: possuíam um mercado acionário bem diluído em sua sociedade (as sociedades anônimas surgiram nos Estados Unidos e na Inglaterra), sobretudo como consequência de uma religião que permite o lucro e o empréstimo e que valoriza a pessoa bem-sucedida (protestantismo); leis norte-americanas que dificultavam a atuação direta dos acionistas na gestão das companhias; CEOs tinham um poder muito grande em contraposição aos acionistas, inclusive controlando os conselhos de administração de suas empresas; insatisfação crescente de diversos investidores institucionais, principalmente fundos de pensão.

Aponta-se como início desse movimento o caso da tentativa de aquisição do controle da Texaco pela Chevron em 1984. Executivos da Texaco inviabilizaram o negócio em prejuízo dos acionistas da companhia, que estava deficitária. Posteriormente, um dos seus grandes acionistas, o fundo de pensão californiano Calpers (California Public Employees Retirement System), definiu que passaria a ter postura mais ativa, não aceitando comportamento similar de outras companhias investidas.

Para isso, atuou para a criação do Conselho dos Investidores Institucionais (Council of Institutional Investor – CII), em 1985, uma associação destinada a

senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-12-2014-governanca-orcamentaria-uma-relevante-agenda-em-ascensao. Acesso em: 23 jul. 2018.

tratar dos interesses dos investidores institucionais, inclusive por meio de *lobby* no Congresso americano.

Elaborou ainda a chamada *Focus List*, que se tratava de uma relação de companhias que apresentavam maiores deficiências nas práticas de governança corporativa.

Nessa linha, verificou quais os principais problemas enfrentados por ele como grande acionista de companhias diversas, dentre os quais destacam-se: a dependência excessiva dos conselhos em relação aos executivos; os salários dos CEOs desvinculados do desempenho das companhias; e a ausência de mecanismos para se evitarem as aquisições hostis.

Essa lista serviu de parâmetro para a criação do primeiro rol de boas práticas recomendadas.

Como resultado dessas ações, houve uma considerável adoção de práticas de governança corporativa por empresas americanas na década de 1990, provocando, por exemplo, uma majoração do número de membros independentes nos conselhos, um aumento de demissões de CEOs por fraco desempenho e, conseqüentemente, uma maior confiança dos investidores no sistema legal e regulador.

No início dos anos 2000, mesmo com esse crescente movimento em prol da governança corporativa, alguns problemas com empresas americanas (Enron, Worldcom, Tyco etc.) abalaram a confiança dos investidores nestas e também em outros atores do mundo negocial, como advogados, auditores externos, analistas de ações etc.

A resposta a essa crise veio por meio da Lei Sarbanes-Oxley, mas novos problemas surgiram posteriormente, como o das opções de ações com datas retroativas de 2006 e a crise do sistema financeiro de 2008, o que demonstra a necessidade de constante monitoramento dessas atividades empresariais.

Nesse contexto, a criação de um sistema de princípios e regras para reger as relações existentes numa sociedade empresária entre administradores, acionistas, membros do conselho de administração, auditores, clientes, credores, governos, entre outros, também se espalhou de maneira consistente para outros países, que, de acordo com sua cultura geral e negocial, desenvolveram modelos próprios de governança corporativa⁶.

Como destaca Silveira:

⁶ Para mais informações sobre os diferentes modelos de governança corporativa existentes: SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. *Governança corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. p. 189-246.

O movimento da governança corporativa foi fundado com base em princípios sólidos. Como exemplo, o relatório Cadbury (ou *Cadbury Report*) – documento pioneiro sobre o tema criado no Reino Unido em 1992 – afirmava à época que: “os princípios sobre os quais o código se baseia são os da abertura, integridade e prestação de contas. Eles andam juntos”. Sete anos mais tarde, em 1999, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) lançou outro documento de referência, denominado Princípios de Governança Corporativa, no qual reforçava o papel central da adoção de conceitos basilares. No Brasil, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), organização de referência sobre o tema fundada em 1995, adota quatro princípios de governança em seu *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa*, a saber: transparência, prestação de contas, equidade e responsabilidade corporativa⁷.

A internacionalização das atividades empresariais e a interdependência das economias dos países, bem como o aparecimento de grandes investidores institucionais no mundo todo, os quais exigem respeito às boas práticas de governança corporativa para investirem suas vultosas quantias administradas, reforçaram a adoção da governança corporativa em diversos países⁸.

Essa diversidade acarretou a existência de uma variedade de conceitos e definições sobre governança corporativa.

Vejamos algumas das principais definições a respeito.

O Cadbury Committee diz que a governança corporativa é “o sistema pelo qual as companhias são dirigidas e controladas”⁹.

Monks e Minow apresentam a seguinte definição:

[...] a governança corporativa trata do conjunto de leis e regulamentos que visam: a) assegurar os direitos dos acionistas das empresas, controladores ou minoritário; b) disponibilizar informações que permitam aos acionistas acompanhar decisões empresariais impactantes, avaliando o quanto elas interferem em seus direitos; c) possibilitar aos diferentes públicos alcançados pelos atos das empresas no emprego de instrumentos que assegurem a observância de seus direitos; d) promover a interação dos acionistas, dos conselhos de administração e da direção executiva das empresas¹⁰.

⁷ Idem, p. 32.

⁸ Para mais informações sobre a história da governança corporativa: CHEFFINS, Brian R. The history of corporate governance. *The Oxford Handbook of Corporate Governance*, p. 46-64, 2013.

⁹ CADBURY COMMITTEE. *The report of the committee on the financial aspects of corporate governance* (The Cadbury Report). London: Burgess Science Press, 1992. Disponível em: <http://www.ecgi.org/codes/documents/cadbury.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2018.

¹⁰ MONKS, Rorber A. G.; MINOW, Nell. *Corporate Governance*. 5. ed. Oxford: Blackwell, 2011. p. 22.

Posteriormente, a OCDE, com o intuito de promover a governança corporativa, conceituou-a da seguinte forma em 1999:

A governança corporativa é um elemento-chave para melhorar a eficiência econômica e crescimento, bem como para aumentar a confiança dos investidores. A governança corporativa envolve o conjunto de relações entre a administração de uma empresa, sua diretoria, seus acionistas e outras partes interessadas. A governança corporativa também fornece a estrutura pelas quais os objetivos da empresa são estabelecidos, e os meios para alcançá-los e monitorá-los são determinados. A boa governança corporativa deve fornecer incentivos adequados para que o conselho e a gerência busquem os objetivos que são do interesse da empresa e de seus acionistas e devem facilitar controles eficazes¹¹.

Por sua vez, em nosso país, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) define governança corporativa como “o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas”¹².

Analisadas essas definições¹³, podemos, então, afirmar que governança corporativa é a organização de poder realizada nas empresas com os objetivos de maximizar seu valor, promover a harmonia entre acionistas, conselhos de administração e direção executiva, respeitar os direitos de todos os seus acionistas, bem como disponibilizar informações que permitam aos acionistas e às demais partes interessadas (*stakeholders*¹⁴) acompanhar as decisões empresariais e, assim, verificar seus direitos diante destas.

11 OECD. *Principle of Corporate Governance*. Paris: OECD Publications Service, 2004. p. 11. Disponível em: www.oecd.org/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf. Acesso em: 16 abr. 2018.

12 IBGC. *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa*. 5. ed. 2015. p. 20. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2018.

13 Várias definições e a história da governança corporativa podem ser consultadas em: SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. *Governança corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática* cit.

14 Partes interessadas ou *stakeholders*, de acordo com o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, editado pelo Tribunal de Contas da União, “são pessoas, grupos ou instituições com interesse em bens, serviços ou benefícios públicos, podendo ser afetados positiva ou negativamente, ou mesmo envolvidos no processo de prestação de serviços públicos. Em resumo, são aqueles cuja atuação e opinião deve ser levada em conta na formulação de estratégias, na *accountability* e na transparência. No setor público, abrangem: agentes políticos, servidores públicos, usuários de serviços, fornecido-

Assim, constatamos que a governança corporativa trata de práticas e do relacionamento entre acionistas ou cotistas, a presidência da empresa, seu Conselho de Administração, sua Diretoria, seus controles internos e externos, bem como todos os que de alguma forma têm contato com a organização, permitindo a realização de uma gestão mais eficaz, eficiente e transparente.

Como sustenta Steinberg: “Governança tem tudo a ver também com qualidade da atitude e escala de valores no mais puro sentido humano. Daí alguns considerarem que a boa governança depende de alinhar o pensamento entre acionistas, controladores e *stakeholders*”¹⁵.

Como antes afirmado, não há um único modelo de governança, uma vez que suas práticas são regradas e influenciadas por leis, pela forma de organização da economia, pela cultura local etc.

No entanto, observando as práticas adotadas nos diversos lugares, apesar das diferenças, são identificados pontos centrais que geram princípios reconhecidos a respeito.

Esses princípios e práticas auxiliam as organizações a alcançar o que se tem compreendido como os quatro objetivos centrais da governança corporativa, que são assim sintetizados por Silveira:

- 1) aprimorar continuamente o processo decisório a fim de assegurar que as decisões sejam tomadas no melhor interesse de longo prazo da organização; 2) reduzir a probabilidade de surpresas negativas decorrentes de ações intencionais ou involuntárias por executivos ou colaboradores; 3) proporcionar elevada transparência para os públicos interno e externo em relação a questões financeiras, impactos não financeiros e perspectivas do negócio; e 4) promover a equidade de tratamento e assegurar o exercício efetivo dos direitos de todos os acionistas¹⁶.

Vejamos, então, quais os princípios que têm norteado a governança corporativa.

res, mídia e cidadãos em geral, cada qual com interesse legítimo na organização pública, mas não necessariamente com direitos de propriedade” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública* cit., p. 51).

¹⁵ STEINBERG, Herber. *A dimensão humana da governança corporativa: pessoas criam as melhores e piores práticas*. São Paulo: Gente, 2003.

¹⁶ SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. *Governança corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática* cit., p. 5.

3.1.1.2 Princípios

Com o passar do tempo, as boas práticas de governança corporativa foram alinhadas, dando origem a princípios que a norteiam atualmente.

Essas práticas decorrem dos interesses e direitos reconhecidos como importantes na atuação das empresas, tais como o respeito aos interesses de acionistas, os bons resultados financeiros, a atração de investidores, o aprimoramento da gestão, bem como o alinhamento da gestão aos valores da sociedade em que está inserida a empresa.

Esse conjunto de ações forneceria maior segurança aos investidores, aumentando a chance de alcançarem maiores retornos financeiros com menores riscos na aplicação de seus recursos financeiros, o que faria com que investissem mais nas empresas que adotassem as boas práticas e os princípios de governança.

Portanto, os princípios de governança corporativa seriam catalisadores de investimentos e, assim, aumentariam a chance de expansão e de prosperidade nas empresas. Consequentemente, funcionam como indutores de desenvolvimento econômico dos países.

Nesse ponto, fala-se atualmente em princípios como os da transparência, senso de justiça, prestação de contas, cumprimento de normas e ética.

Os princípios de governança corporativa foram mencionados por Monks em seus trabalhos nos anos 1990, destacando, com foco na proteção dos acionistas, o senso de justiça e o cumprimento de leis.

Mais tarde, o Relatório Cadbury (1992), focando aspectos financeiros e a atuação de acionistas, conselhos, auditores e executivos, concentrou sua atenção na prestação de contas e na transparência.

Com o propósito de auxiliar os governos a avaliar e a implementar marcos regulatórios e orientações para um sistema local de governança corporativa, a OCDE vem publicando desde 1999 uma coletânea de princípios que se tornou referência internacional sobre o tema.

Podemos dizer que, atualmente para a OCDE¹⁷, os princípios de governança corporativa são:

- 1) Princípio da segurança – deve ser assegurada uma base sólida para um sistema efetivo de governança corporativa, ou seja, o sistema de governança

¹⁷ OCDE. *Princípios de Governo das Sociedades do G20 e da OCDE*. Paris: Éditions OCDE, 2016. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/principios-de-governo-das-sociedades-do-g20-ocde_9789264259195-pt#page42. Acesso em: 12 set. 2018.

corporativa deve promover mercados transparentes e justos, bem como garantir a alocação eficiente de recursos. Deve ser consistente com o Estado de Direito e ser transparente e exequível;

- 2) Princípio do respeito aos acionistas – devem ser igualmente garantidos os direitos e o tratamento paritário e transparente dos acionistas com relação à organização empresarial;
- 3) Princípio do incentivo responsável – a governança corporativa deve proporcionar incentivos sólidos em toda a cadeia de investimento para possibilitar a participação dos investidores institucionais, do mercado de ações e de outros intermediários, além de garantir a transparência dessas relações para que sejam conhecidos os diversos interesses envolvidos a fim de ser alcançada a harmonia ética entre eles;
- 4) Princípio do respeito aos *stakeholders* – o sistema de governança corporativa deve reconhecer e respeitar os direitos de todas as partes interessadas em sua atividade, estimulando a cooperação ativa entre as sociedades e seus stakeholders para criar riqueza, empregos e a sustentabilidade de organizações financeiramente sólidas;
- 5) Princípio da transparência – a governança corporativa deve assegurar a divulgação de informações claras, precisas e tempestivas de todas as questões relevantes relacionadas com a organização, inclusive situação financeira, desempenho, composição societária e sua governança;
- 6) Princípio da orientação estratégica – a governança corporativa deve garantir a orientação estratégica da organização, o controle eficaz da equipe de gestão pelo conselho e a responsabilização do conselho perante a organização e seus acionistas.

Por sua vez, analisando as boas práticas da governança corporativa, o IBGC elenca como seus princípios básicos os seguintes:

Transparência – Consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse, e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais

fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização.

Equidade – Caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (*stakeholders*), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.

Prestação de Contas (*accountability*) – Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis.

Responsabilidade Corporativa – Os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir as externalidades negativas de seus negócios e suas operações e aumentar as positivas, levando em consideração, no seu modelo de negócios, os diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional etc.) no curto, médio e longo prazos¹⁸.

Os princípios identificados ao longo do tempo avançaram para a criação de códigos de boas práticas de governança, objetivando orientar a alta administração de companhias por todo o mundo.

Como exemplos desse movimento, podemos citar os Códigos das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC¹⁹, da Fundação dos Economistas Federais (Funcef)²⁰, da Associação Brasileira das Companhias Abertas (Abrasca)²¹, da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad)²² e da Asian Productivity Organization²³.

¹⁸ IBGC. *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa* cit., p. 20.

¹⁹ Idem, *ibidem*.

²⁰ Disponível em: <https://www.funcef.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8A80E94CBE5DDA014D2B063346725A&inline=1>. Acesso em: 10 nov. 2018.

²¹ Disponível em: http://www.abrasca.org.br/Uploads/autoregulacao/codigo_Abrasca_de_Autorregulacao_e_Boas_Praticas_das_Companhias_Abertas.pdf. Acesso em: 10 nov. 2018.

²² Disponível em: https://unctad.org/en/docs/iteteb20063_en.pdf?user=46. Acesso em: 10 nov. 2018.

²³ Disponível em: https://www.apo-tokyo.org/00e-books/IS-20_BP_AsianCorpGov/IS-20_BP_AsianCorpGov.pdf. Acesso em: 10 nov. 2018.

No Brasil, mais recentemente, foi criado o Código Brasileiro de Governança Corporativa – Companhias Abertas (“Código”), que entrou em vigor em 2017, sendo incorporado à regulação do Mercado de Capitais por meio da Instrução da Comissão de Valores Mobiliários 480, de 7 dezembro de 2009²⁴.

Assim, atualmente, há várias recomendações de boas práticas pelo mundo, mas, pelas diversidades cultural, econômica, religiosa e ética antes mencionadas, não há uma convergência total a respeito.

Nesse sentido, a identificação de princípios norteadores é uma medida importante para fixar balizas a serem utilizadas na construção dos modelos de governança.

Na prática, os especialistas no assunto têm salientado que, como diz Silveira, “a adoção de princípios de governança, associada a uma liderança efetiva e íntegra no topo das organizações, é o elemento mais importante de um bom modelo de governança”²⁵.

E completa o renomado autor:

Isso molda a cultura das empresas e, em última análise, seu desempenho. Como resultado, é a adesão ao “espírito” desses princípios – mesmo que por meio de diferentes práticas ajustadas às peculiaridades de cada organização – que agrega valor às companhias e cria um ambiente empresarial mais sadio, com efeitos positivos para a atração de investimentos e o desenvolvimento econômico do país²⁶.

Analisadas as obras anteriormente citadas, podemos elencar dez princípios adotados de maneira geral na governança corporativa: cumprimento de normas; respeito à diversidade; isonomia; avaliação e recompensa de desempenhos; formalização; incentivo à pluralidade; sustentabilidade; transparência; prestação de contas; e ética.

²⁴ O Código Brasileiro de Governança Corporativa foi aprovado em novembro de 2016. O documento foi elaborado pelo Grupo de Trabalho Interagentes (GT Interagentes), formado por 11 das principais entidades do mercado de capitais e coordenado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), tendo a CVM e o BNDES como observadores. Em 8 de junho de 2017, o Código foi incorporado às normas da CVM por meio da Instrução CVM 586, que alterou e acrescentou dispositivos à Instrução CVM 480, de 7 de dezembro de 2009. A Instrução CVM 586/2017 criou um novo documento periódico eletrônico de divulgação anual, denominado Informe sobre o Código Brasileiro de Governança Corporativa – Companhias Abertas, com relação ao qual as companhias abertas aplicáveis deverão divulgar se aplicam as práticas de governança corporativa previstas no Código.

²⁵ SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. *Governança corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática* cit., p. 5.

²⁶ Idem, *ibidem*.

O princípio do cumprimento de normas determina que as empresas devem atuar em consonância com os princípios e regras do Estado de Direito, respeitando e aplicando todas as normas corretamente em suas áreas de atuação. Devem colaborar com o Estado na propositura de eventuais alterações necessárias, mas sempre em conformidade com o ordenamento jurídico vigente. A segurança da própria organização e de seus acionistas depende também dessa conduta pautada pelo respeito às normas vigentes.

Por sua vez, o princípio do respeito à diversidade preconiza que as empresas adotem políticas concretas para que a compreensão das individualidades que formam a sociedade seja imprescindível para sua harmonia. Pelo princípio da isonomia, também as diferentes categorias de acionistas e todos os que de alguma forma entrem em contato com a sociedade devem receber tratamento isonômico, evitando-se preconceitos e, inclusive, punindo qualquer conduta discriminatória contra os públicos internos e externos da organização.

O princípio da avaliação e recompensa de desempenhos define que as empresas devem fazer um planejamento de suas atividades, fixando metas e indicadores para que sejam avaliados constantemente seu desempenho e o de todos os seus administradores e órgãos de gestão. Recomenda-se, ainda, que haja vinculação desses desempenhos à remuneração, às recompensas e às sanções justas, estas últimas no caso de falhas.

Para que isso seja possível, mas também para que o controle das atividades da organização seja eficaz, o princípio da formalização define a necessidade de serem registrados os processos decisórios e executórios na organização, estabelecendo regras específicas e formais para tanto. Dessa maneira, será possível realizar a gestão de riscos, implementar efetivamente procedimentos de *compliance* e garantir a realização de auditorias independentes. Compreende-se, assim, que a informalidade é inimiga da boa governança.

Pelo princípio do incentivo à pluralidade, reconhece-se a importância da existência de diferentes pontos de vista, experiências e conhecimentos para que a tomada de decisões na empresa seja mais eficaz, atingindo seus objetivos, reduzindo situações conflituosas e análises meramente parciais, harmonizando interesses, bem como impedindo preconceitos e a excessiva concentração de poder.

O princípio da sustentabilidade estabelece que a continuidade da atividade empresarial depende da adoção de uma postura preocupada com a situação da sociedade em que está inserida, com impactos sociais, com a harmonia em relação a seus *stakeholders*, com a sucessão de suas lideranças e com decisões voltadas para o longo prazo.

Pelo princípio da transparência estabelece-se que a atividade empresarial deve divulgar abertamente, de forma honesta e tempestiva, todas as informações relevantes a seus públicos interno e externo. Ainda que preservados os dados sigilosos imprescindíveis para o respeito aos direitos autorais e de privacidade, entende-se que a transparência e a boa comunicação interna e externa da empresa criam um clima de confiança importante para o relacionamento entre todos os envolvidos em sua atividade.

Ademais, como destacam Slomski *et al.*:

[...] o aumento da transparência da empresa tende a elevar seu valor de mercado, já que a falta de informação aumenta o risco, fazendo com que os investidores apliquem deságio sobre o que deveria ser o preço justo da empresa. Ocorre, igualmente, menor dispersão das expectativas, viabilizando uma valorização mais apropriada da empresa²⁷.

Na mesma linha da transparência, o princípio da prestação de contas estatui que os administradores devem apresentar regularmente resultados de sua atuação, justificando as condutas adotadas, bem como assumindo responsabilidade por todos os atos que praticaram no exercício de suas funções.

O princípio da ética determina que os gestores devem comportar-se com integridade, aplicando e difundindo os valores da organização por meio de ações concretas, liderando pelo exemplo e pela utilização de elevados padrões éticos em suas condutas.

A aplicação desses princípios é feita por meio de um conjunto de instrumentos internos e externos das empresas, estudados pela doutrina sob o título “mecanismos de governança”.

Vejamos quais são os principais.

3.1.1.3 Instrumentos

Verificamos que governança corporativa pode ser compreendida como a organização de poder realizada nas empresas com os objetivos de maximizar seu valor, promover a harmonia entre acionistas, conselhos de administração e direção executiva, respeitar os direitos de todos os seus acionistas, bem como disponibilizar informações que permitam aos acionistas e às demais partes interessadas (*stakeholders*) acompanhar as decisões empresariais e, assim, verificar seus direitos diante destas.

²⁷ SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro; TAVARES FILHO, Francisco; MACÊDO, Fabrício de Queiroz. *Governança corporativa e governança na gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2008. p. 13.

Essa organização é norteada pelos princípios anteriormente estudados e, na prática, é realizada por meio de instrumentos que tratam, essencialmente, de três questões cruciais enfrentadas por qualquer empresa: a existência de conflito de interesses internos e externos; as limitações técnicas individuais dos tomadores de decisão; e as tendências cognitivas que prejudicam as análises de gestão.

Com efeito, as estruturas das modernas corporações são caracterizadas pela separação entre seus proprietários e os que detêm seu controle administrativo. Antes, as empresas eram ordinariamente administradas por seus próprios fundadores e descendentes destes, de forma que sua propriedade e seu controle ficavam nas mãos das mesmas pessoas.

No entanto, o crescimento e o desenvolvimento econômicos acabaram por tornar cada vez mais complexas as estruturas empresariais, dando origem à separação entre propriedade e controle, bem como à chamada “relação de agência”, assim definida por Jensen e Meckling:

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 poder de tomada de decisão do 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 principal²⁸.

Com essa separação entre propriedade e controle, podem existir situações em que os administradores decidam de acordo com seus próprios interesses, como o de reduzir suas tarefas em detrimento dos interesses dos proprietários (acionistas), prejudicando os lucros da companhia. Por outro lado, um pequeno grupo de acionistas, detentor do controle da companhia, pode tomar decisões que lhe beneficiem em prejuízo dos demais acionistas.

Diante disso, criam-se mecanismos para harmonizar os interesses desses grupos.

Em contrapartida, reconhece-se que os tomadores de decisão nas empresas não possuem conhecimentos técnicos avançados em todas as áreas necessárias para enfrentar os desafios cada vez maiores do dia a dia da companhia. Dessarte, questões de grande relevância não poderiam ficar concentradas nas mãos de poucas pessoas, sendo preciso criar instrumentos que permitissem à companhia encontrar soluções de forma mais ampla, envolvendo pessoas com distintos conhecimentos e variadas experiências.

²⁸ JENSEN, Michael; MECKLING, William. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, v. 3, p. 305-360, out. 1976.

A pluralidade também é vista como um importante instrumento para se reduzir riscos de decisões tomadas sob emoções, preconceitos ou pontos de vista mais restritos.

Diante dessas questões e aplicando os princípios estudados, foram estruturados sistemas de governança corporativa criando e combinando diversos mecanismos de organização, de coordenação, de incentivo e de controle das atividades empresariais.

Esses mecanismos podem ser divididos em duas categorias, considerando se atuam de dentro para fora da empresa ou vice-versa, referindo-se a mecanismos internos ou externos.

Logo, quanto aos mecanismos internos, as boas práticas de governança partem de dentro da organização para fora, enquanto, nos mecanismos externos, aquelas se originam fora da empresa e pressionam esta a agir de determinada forma²⁹.

Os principais mecanismos internos são o conselho de administração, o sistema de remuneração, a estrutura de propriedade e a estrutura de capital.

De outro lado, os principais mecanismos externos são a proteção jurídica dos investidores, o mercado de aquisição hostil, o mercado de trabalho competitivo e a transparência e fiscalização dos agentes de mercado.

Veamos cada um deles.

O conselho de administração é um órgão colegiado responsável pelas decisões estratégicas do negócio e pelo respeito aos princípios, valores, objeto social e sistema de governança da organização. Compete ainda ao conselho de administração selecionar, monitorar e avaliar a atuação dos altos executivos da companhia, bem como atuar como elo entre a diretoria e os sócios. Os conselheiros são eleitos pelos sócios.

A Lei das Sociedades por Ações (Lei 6.404/1976) trata dos conselhos de administração em seus arts. 140 a 142, determinando que compete a este:

I – fixar a orientação geral dos negócios da companhia; II – eleger e destituir os diretores da companhia e fixar-lhes as atribuições, observado o que a respeito dispuser o estatuto; III – fiscalizar a gestão dos diretores, examinar, a qualquer tempo, os livros e papéis da companhia, solicitar informações sobre contratos celebrados ou em via de celebração, e quaisquer outros atos; IV – convocar a assembleia geral quando julgar conveniente, ou no caso do artigo 132; V – manifestar-se sobre o relatório da administração e as contas da diretoria; VI – manifestar-se previamente sobre atos ou

²⁹ WALSH, James P.; SEWARD, James K. On the efficiency of internal and external corporate control mechanisms. *Academy of Management Review*, v. 15, n. 3, p. 421-458, 1990.

contratos, quando o estatuto assim o exigir; VII – deliberar, quando autorizado pelo estatuto, sobre a emissão de ações ou de bônus de subscrição; VIII – autorizar, se o estatuto não dispuser em contrário, a alienação de bens do ativo não circulante, a constituição de ônus reais e a prestação de garantias a obrigações de terceiros; IX – escolher e destituir os auditores independentes, se houver.

O conselho presta contas periodicamente aos sócios e às demais partes interessadas por meio de relatórios. Trata-se do principal dispositivo de governança de uma empresa.

Para que a atuação do conselho de administração auxilie na solução das questões cruciais antes vistas e contribua para a construção de um sistema de governança efetivo, são recomendadas diversas práticas³⁰. Destacam-se aqui as mais relevantes para presente estudo.

Deve o conselho de administração exercer suas funções levando em conta sempre o objeto social da empresa, a viabilidade e a valorização desta no longo prazo, bem como os impactos decorrentes de suas atividades, produtos e serviços na sociedade e com relação às demais partes interessadas, buscando sempre o equilíbrio de todos os interesses e valores e, se necessário, promovendo transformações na cultura e na identidade da organização.

Além disso, deve escolher o diretor-presidente, aprovar a nomeação dos demais membros da diretoria, bem como realizar o planejamento sucessório de todos. Ressalta-se a orientação de que o diretor-presidente não acumule o cargo de presidente do conselho de administração a fim de que não haja concentração de poder e prejuízo ao dever de supervisão do conselho com relação à diretoria³¹. Por outro lado, é recomendável que o diretor-presidente participe das reuniões do conselho de administração como convidado para acompanhar as percepções e constatações desse órgão, alinhando a atividade da diretoria.

Importante também para o conselho garantir a busca e a implementação de tecnologias e de processos inovadores para manter a competitividade da empresa e seu alinhamento às práticas de mercado e de governança.

O conselho deve prevenir e solucionar conflitos de interesses e diferenças de opiniões, podendo solicitar informações dentro e fora da organização para de-

³⁰ Ver, por exemplo, a consolidação de boas práticas para os conselhos de administração feita pelo Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC: IBGC. *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa* cit., p. 39-68.

³¹ Andrew Kakabadse e Nada Kakabadse dizem que, “se o diretor-presidente é o coração da companhia, bombeando vibração em seu âmago, o presidente do conselho é a alma da companhia, sua consciência, seu guardião moral” (*Leading the board*. Hampshire/UK: Palgrave Macmillan, 2007. p. 18).

semprenhar suas funções, mas não deverá imiscuir-se nos assuntos operacionais. Entende-se que a diversidade de perfis dos membros do conselho (idade, gênero, aspectos culturais, formação técnica, comportamentos, práticas etc.) é muito importante porque permite a tomada de decisão com base em variados pontos de vista, conhecimentos e experiências, garantindo mais qualidade e segurança nos resultados. Se necessário, poderão ser criados comitês temáticos para auxiliar a atividade do conselho em alguns assuntos específicos.

O número de membros do conselho deve ser ímpar, entre 5 e 11, dependendo do porte da empresa, da complexidade de suas atividades e da fase de desenvolvimento da organização, mas os integrantes do conselho, independentemente de quem os tenha indicado para o cargo, se um grupo acionário, um administrador ou outra parte interessada, devem atuar tecnicamente, com independência, e apenas com base nos valores, nos interesses e nos objetivos da organização.

Os conselheiros devem ter mandato com prazo não superior a dois anos, admitindo-se a reeleição não automática. Portanto, haverá um monitoramento de suas atividades, permitindo-se renovação e permanência da formação conforme necessidades e rendimento da organização. Cada conselheiro deve verificar os diversos compromissos pessoais e profissionais assumidos para avaliar se conseguirá dedicar-se também à atividade no conselho de administração, a qual não se resume à presença nas reuniões e à leitura de material prévio, devendo acompanhar de perto o funcionamento e os resultados da empresa para atuar de forma proativa, comprometida e responsável.

Periodicamente, deve haver uma avaliação, externa e dos próprios órgãos, do conselho e dos conselheiros, bem como da diretoria e dos diretores.

Para que o trabalho do conselho tenha uma alta qualidade, recomenda-se que os conselheiros busquem constante aprimoramento de suas competências por meio de um processo de educação continuada, o que inclui congressos, feiras setoriais e cursos de atualização técnica.

A atividade do conselho deve desenvolver-se por meio de reuniões com um calendário anual preparado para as reuniões ordinárias, que não devem exceder uma por mês para não haver interferência indevida na gestão da organização. As reuniões extraordinárias poderão ser convocadas sempre que necessário.

As atas dessas reuniões devem ser redigidas com clareza, registrando as decisões tomadas, os presentes, os votos e as abstenções, as responsabilidades e os prazos fixados, permitindo uma exata compreensão de tudo tanto pelo público interno quanto pelo externo.

Em linhas gerais, entende-se que um conselho plural, proativo, independente, transparente, bem informado e atualizado é fundamental para a eficácia de um sistema de governança.

O sistema de remuneração é um mecanismo de governança utilizado para conciliar os interesses dos administradores da empresa com os dos proprietários (acionistas), o que é feito por meio de salários, bonificações, prêmios e incentivos de longo prazo, como as chamadas *stock options* (opções de compra de ações).

Nesse ponto, recomenda-se que a remuneração dos membros do conselho de administração seja distinta da adotada para a diretoria, uma vez que desempenham diferentes papéis na organização. Para os conselheiros, a remuneração não deve ser fixada com base em participação nas reuniões e, em regra, deve ser igual para todos os conselheiros, salvo no caso de acréscimos decorrentes de trabalhos adicionais em comitês específicos. Poderá haver acréscimos em consequência de atingimento de metas de longo prazo. Para a diretoria, a remuneração deve ser justa, compatível com as funções e riscos de cada cargo e estar vinculada a resultados, observando-se metas de curto, médio e longo prazos.

Outro mecanismo importante diz respeito à estrutura de propriedade, ou seja, trata dos diferentes formatos de concentração maior ou menor da participação acionária. Empresas com estrutura de propriedade mais pulverizada tende a ter um conselho mais diversificado e profissional, mas pode dar margem a um poder excessivo a seus executivos, que poderão distorcer a seu favor o sistema de remuneração. Por outro lado, empresas com estrutura de propriedade mais concentrada, sendo presente a figura do sócio controlador, podem ter maior controle de seus executivos, mas com maiores chances de decisões prejudiciais aos sócios minoritários ao favorecerem os controladores.

Diante disso, os códigos de boas práticas recomendam, em geral: adoção de medidas (*poison pills*) para evitar a tomada oportuna de controle de uma companhia aberta em decorrência de oscilação momentânea no preço das ações, o que colocaria em risco projetos de longo prazo; disponibilização transparente de todos os acordos de sócios e utilização de mecanismos de resolução de conflito de interesses; e realização de oferta pública de aquisição de ações (OPA) dirigida a todos os acionistas pelo mesmo preço e condições obtidos pelo acionista vendedor, no caso de transações em que se configure a alienação, direta ou indireta, do controle acionário.

A estrutura de capital trata da forma com que a companhia se financia, o que pode influenciar o comportamento de acionistas e proprietários.

Como explica Silveira:

Um maior nível de endividamento pode, por exemplo, obrigar os administradores a distribuir regularmente fluxos de caixa aos credores e acionistas, reduzindo os recursos a serem alocados discricionariamente e aumentando sua disciplina. Por outro lado, pode fazer com que os administradores deixem de empreender bons projetos para não elevarem ainda mais o financiamento com terceiros, bem como pode criar um ambiente interno que submeta os gestores a pressões excessivas³².

Nesse sentido, recomenda-se que empréstimos e garantias em favor do controlador e dos administradores devam ser proibidos, bem como que empréstimos entre empresas do mesmo grupo devam ser evitados, salvo nos quais inexistam diferenças entre a composição societária das partes envolvidas. Também é importante que se adote uma política de dividendos que respeite as características financeiras da empresa, a qual deverá ser comunicada de forma ampla a todos os interessados, sócios e investidores.

Quanto aos mecanismos externos, a proteção jurídica dos investidores é relevante para que haja maior interesse destes em participar da atividade, levando mais recursos e mais liquidez para a formação do capital social e para os projetos da companhia.

Como boas práticas nessa área destacam-se a existência de um sistema jurídico voltado para a proteção dos direitos dos investidores, principalmente quando presentes situações de conflitos de interesses, bem como a utilização de auditorias externas independentes para atestar relatórios contábeis.

O mercado de aquisição hostil, que é a compra de participação majoritária contra a vontade dos acionistas existentes, é visto como um importante mecanismo externo de governança porque os administradores, com receio de ser substituídos como consequência de uma aquisição hostil (também chamada de *takeover*), procuram atuar em conformidade com os interesses dos acionistas, maximizando os resultados da empresa.

Ademais, o mercado de trabalho competitivo também pressiona os profissionais a aprimorar continuamente sua qualificação de acordo com as necessidades da empresa. As expectativas dos acionistas, quais sejam as de obter bons resultados por seus investimentos, pressionam os membros do conselho de administração e os integrantes da diretoria. O bom desempenho desses profissionais é imprescindível para que a companhia alcance seus objetivos. Logo, a existência de um alto grau de competição no mercado de trabalho faz com que o empenho pela excelência dos quadros funcione como um estímulo

³² SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. *Governança corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática* cit., p. 11.

à busca constante da melhoria da própria qualificação pelos profissionais que estão na organização.

Por fim, a transparência e permanente fiscalização dos agentes de mercado, tais como agências de classificação de risco, analistas de mercado e de ações, imprensa especializada, investidores e órgãos governamentais, funcionam como um incentivo e até como verdadeira pressão para que as decisões empresariais sejam as melhores para a companhia e para seus acionistas. O respeito aos interesses de todos os envolvidos na atividade empresarial, bem como às leis e às medidas de sustentabilidade ambiental e social, é vigiado e, assim, aumenta-se o grau de comprometimento dos profissionais a respeito.

Como se vê, diversos são os mecanismos e as práticas utilizados para se alcançar uma boa governança corporativa.

No Brasil, pesquisa recente feita pelo IBGC, em parceria com EY Center for Board Matters e TozziniFreire Advogados, abrangendo todas as 95 companhias obrigadas a responder ao Informe de Governança de 2018, conforme critérios definidos pela Instrução CVM 586, revelou que as boas práticas com maior taxa de aderência foram:

- atas de reuniões claras e completas;
- não cumulação de cargos de presidente do conselho de administração com o de diretor-presidente;
- separação e definição clara de funções de todos os agentes de governança;
- inexistência de reserva de cargos de diretoria ou posições gerenciais para indicação direta por acionistas;
- pluralidade e participação externa no conselho de administração;
- estatuto social estabelecendo que: (i) o conselho de administração seja composto em sua maioria de membros externos, tendo, no mínimo, um terço de membros independentes; (ii) o conselho de administração deve avaliar e divulgar anualmente quem são os conselheiros independentes, bem como indicar e justificar quaisquer circunstâncias que possam comprometer sua independência;

- conselho de administração aprovando e implementando política de transações com partes relacionadas, que inclua, entre outras regras: (i) previsão de que, previamente à aprovação de transações específicas ou diretrizes para a contratação de transações, o conselho de administração solicite à diretoria alternativas de mercado à transação com partes relacionadas em questão, ajustadas pelos fatores de risco envolvidos; (ii) vedação a formas de remuneração de assessores, consultores ou intermediários que gerem conflito de interesses com a companhia, os administradores, os acionistas ou classes de acionistas; (iii) proibição a empréstimos em favor do controlador e dos administradores; (iv) hipóteses de transações com partes relacionadas que devem ser embasadas por laudos de avaliação independentes, elaborados sem a participação de nenhuma parte envolvida na operação em questão, seja ela banco, advogado, empresa de consultoria especializada, entre outros, com base em premissas realistas e informações referendadas por terceiros; (v) que reestruturações societárias envolvendo partes relacionadas devem assegurar tratamento equitativo para todos os acionistas;
- instalação de comitê de auditoria estatutário com as seguintes características: (i) ter entre suas atribuições a de assessorar o conselho de administração no monitoramento e controle da qualidade das demonstrações financeiras, nos controles internos, no gerenciamento de riscos e *compliance*; (ii) ser formado em sua maioria por membros independentes e coordenado por um conselheiro independente; (iii) ter ao menos um de seus membros independentes com experiência comprovada na área contábil-societária, de controles internos, financeira e de auditoria, cumulativamente; e (iv) possuir orçamento próprio para a contratação de consultores para assuntos contábeis, jurídicos ou outros temas, quando necessária a opinião de um especialista externo;
- adoção de política de indicação dos membros do conselho de administração que estabeleça: (i) o processo para a indicação dos membros do conselho de administração, incluindo a indicação da participação de outros órgãos da companhia no referido processo; (ii) que o conselho de administração deve ser composto tendo em vista a disponibilidade de tempo de seus membros para o exercício de suas funções e a diversidade de conhecimentos, experiências, comportamentos, aspectos culturais, faixa etária e gênero;

- adoção de política de contratação de serviços extra-auditoria de seus auditores independentes, aprovada pelo conselho de administração, de forma a não comprometer a independência dos auditores. A companhia não deve contratar como auditor independente quem tenha prestado serviços de auditoria interna para a companhia há menos de três anos.

Os pesquisadores concluíram, em síntese, que os resultados da pesquisa são animadores, havendo, no entanto, muito a fazer para que se tenha “um mercado de capitais mais forte, dinâmico e seguro, com companhias comprometidas com altos padrões de governança corporativa e engajamento construtivo entre elas e investidores”³³.

Podemos imaginar a adaptação de diversas dessas práticas e também dos princípios de governança corporativa para a construção de um sistema de governança judiciária que atenda aos reclamos do Judiciário 5.0.

No entanto, antes de realizarmos essa análise, devemos estudar a governança pública.

3.1.2 Governança pública

Vimos que a governança, em linhas gerais, trata da forma de aquisição, divisão, exercício, controle e fiscalização de poder em determinada organização ou de uma parte desta, enquanto a governança corporativa cuida da maneira pela qual as empresas são governadas e administradas.

Como consequência direta dos estudos de governança e governança corporativa, surge a governança pública, que se ocupa do relacionamento entre a administração, o controle e a fiscalização dos que exercem o Poder Público com a sociedade.

A governança pública reflete uma tendência mundial de aproximação dos governos com suas sociedades, atendendo às exigências sociais, políticas e econômicas estudadas anteriormente (Capítulo 1, item 1.3 *supra*).

Passemos a conceituar e definir, então, governança pública.

³³ IBGC. *Pratique ou explique: análise qualitativa dos informes de governança corporativa* (2018). São Paulo: IBGC, 2019. Disponível em: https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/24088/IBGC_Pesquisa_Pratique_ou_Explique_2019.pdf. Acesso em: 2 set. 2019.

3.1.2.1 Definição

Para chegarmos à compreensão adequada, para os fins deste estudo, a respeito da definição de governança pública, é importante entender sua origem histórica.

Os sistemas de governo remontam à Antiguidade, assim como os pensamentos relacionados às mudanças e ao aperfeiçoamento da administração pública.

No entanto, vimos anteriormente (Capítulo 2) que a construção teórica da inovação e da governança no setor público é fenômeno recente ligado às últimas décadas do século XX.

Podemos dizer que a evolução da administração pública passou por três fases desde a criação dos Estados: administração patrimonialista, administração burocrática e administração gerencial. Ademais, diante da Quarta Revolução Industrial, fala-se já na Era do Conhecimento, que impõe nova mudança para a gestão pública, como estudado no Capítulo 2.

A administração pública patrimonialista existia na época das monarquias absolutistas, sendo marcada pela confusão entre o patrimônio público e o privado. O Estado era considerado propriedade do rei, que decidia livremente conforme seus interesses. Nessa forma de gestão, os governantes consideram o Estado como seu patrimônio, administrando sem preocupação com as ideias e interesses das demais pessoas.

As principais características da administração patrimonialista são: confusão patrimonial entre o público e o privado; corrupção; nepotismo; desorganização; falta de profissionalização; sistema fiscal injusto e irracional; cargos públicos utilizados como moeda de troca política; ausência de carreiras administrativas; arbitrariedade; e poder originário da tradição e da hereditariedade.

Com o fortalecimento da burguesia e das ideias liberais, o modelo patrimonialista não foi mais aceito, passando-se à busca da separação entre o público e o privado, bem como entre o político e o administrador público.

Por conseguinte, na segunda metade do século XIX, com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares, surge a administração pública burocrática, cujo expoente é Max Weber.

Weber, ao estudar o fenômeno do patrimonialismo e associando-o ao patriarcalismo, conclui que a burocracia, compreendida como um conjunto técnico de uma administração pública ética, eficiente e profissionalizada, é a melhor forma de alcançar um Estado voltado aos interesses dos cidadãos, separando o público do privado. Sua teoria da burocracia baseia-se em sete princípios:

formalização; divisão do trabalho; hierarquia; impessoalidade; competência técnica; separação entre a propriedade e a administração; e profissionalização.

Essa administração burocrática foi considerada um avanço significativo em relação ao modelo patrimonialista. Afinal, buscava-se garantir a isonomia na atuação do Estado, visando-se eficiência por meio de profissionalização e competência técnica.

No entanto, o aparecimento das ideias do Estado Social no início do século XX revelou que a administração meramente burocrática não era capaz de entregar os resultados pretendidos pela sociedade da época.

Como destaca Bresser-Pereira:

No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que a administração burocrática não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, autorreferida, e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos. Este fato não era grave enquanto prevalecia um Estado pequeno, cuja única função era garantir a propriedade e os contratos. No Estado liberal só eram necessários quatro ministérios – o da Justiça, responsável pela polícia, o da Defesa, incluindo o Exército e a Marinha, o da Fazenda e o das Relações Exteriores. Nesse tipo de Estado, o serviço público mais importante era o da administração da justiça, que o Poder Judiciário realizava. O problema da eficiência não era, na verdade, essencial. No momento, entretanto, que o Estado se transformou no grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais – a educação, a saúde, a cultura, a previdência e a assistência social, a pesquisa científica – e de papéis econômicos – regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infraestrutura –, o problema da eficiência tornou-se essencial³⁴.

Após a 2.^a Guerra Mundial, inicia-se um novo movimento para repensar a administração pública.

Um importante marco nesses estudos é a publicação do Relatório da Comissão Trilateral, em 1975³⁵, que analisou a crise do Estado e as consequências do crescimento da burocracia e do desenvolvimento do *Welfare State*, constatando a existência de limites estruturais em face do aumento das demandas da população.

³⁴ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público – RSP*, ano 47, v. 120, n. 1, p. 7-40, 1996.

³⁵ CROZIER, Michel; HUNTINGTON, Samuel; WATANUKI, Joji. *The crisis of democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* cit.

Nos anos 1980, o crescimento desse movimento por mudanças na gestão pública ganha força, nascendo as bases da chamada Nova Gestão Pública³⁶ (NGP) ou New Public Management, no original em inglês.

Nos Estados Unidos da América, a recessão e o processo inflacionário da década de 1980 trouxeram com eles uma crise fiscal decorrente da redução da arrecadação de tributos, que acarretou, além da insatisfação crescente com os serviços públicos, a busca por mudanças na gestão pública.

Iniciou-se, então, a implantação de reformas administrativas, com base na importação do modelo gerencial da iniciativa privada, principalmente nos governos locais, destacando-se, naquele cenário, as iniciativas do governo da cidade de Sunnyvale, na Califórnia, que partiu para uma gestão com base em desempenho, recompensando seus gestores por resultados alcançados³⁷.

Em obra que marcou aquela época³⁸, Osborne e Gaebler propuseram uma rediscussão das questões de governo a partir de tendências e teorias no campo da administração, utilizando conceitos formulados por diversos autores como Peter Drucker, Tom Peters, Alvin Toffler e W. Edwards Deming.

Observaram-se, então, o desenvolvimento e a aplicação no setor público de conceitos como administração empreendedora, governança, parcerias público-privadas e novos sistemas orçamentários.

Seguindo esse caminho, foi construído o modelo da Nova Gestão Pública, caracterizada por incorporar técnicas da iniciativa privada para a estruturação e gestão da administração pública, com base em eficiência, fragmentação e competitividade.

A Nova Gestão Pública começou e ganhou força principalmente nos países anglo-saxões (Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia), passando a ser aplicada posteriormente em vários outros países.

No Reino Unido, o relatório do comitê Cadbury, que, como visto em nossos estudos *supra* (item 3.1.1), foi criado no início da década de 1990 para tratar dos

³⁶ Para saber mais a respeito da Nova Gestão Pública, entre outras obras, destacam-se: BRESER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial da administração pública brasileira cit.; FERLIE, Ewan; ASBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise; PETTIGREW, Andrew. *A nova administração pública em ação* cit.; GRUENING, Gernod. Origin and theoretical basis of new public management cit., p. 1-25.

³⁷ HATRY, Harry P. The boom in management tools: the U.S. experience. *Local Government Studies*, v. 7, n. 6, p. 59-70, 1981.

³⁸ OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector* cit.

aspectos financeiros da governança no setor privado daquele país, foi publicado em dezembro de 1992 com a identificação de três princípios fundamentais de governança corporativa: transparência, integridade e responsabilidade em prestar contas.

Apesar da ênfase à governança corporativa, o relatório Cadbury (Cadbury Report) foi utilizado na primeira estruturação de governança pública pelo Instituto Britânico de Finanças e Contabilidade Pública (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy – CIFPA – 1995).

Desde então, os estudos sobre governança pública têm avançado em vários países, incluindo o Brasil, com definições, identificação de princípios e recomendações de boas práticas.

Quanto à definição, não há uma uniformidade nos estudos a respeito.

Em importante trabalho sobre *framework* da boa governança pública, a CIFPA e a IFAC (International Federation of Accountants), ambas do Reino Unido, dizem que não existe uma definição universalmente acordada para o termo “governança do setor público”, adotando a seguinte: “a governança compreende os arranjos feitos para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados”³⁹.

Por sua vez, a Australian Public Service Commission (Anao) entende que

[...] a governança do setor público cobre o conjunto de responsabilidades e práticas, políticas e procedimentos, exercidos pelo executivo de uma agência, a fim de fornecer orientação estratégica, garantir que objetivos serão alcançados, permitir o gerenciamento de riscos e a utilização de recursos com responsabilidade e transparência⁴⁰.

No Brasil, o Guia da Política de Governança Pública da Presidência da República define governança pública como “tudo o que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade”⁴¹.

Slomski *et al.* dizem que

³⁹ CIFPA; IFAC. *International Framework: good governance in the public sector*. 2014. Disponível em: <https://www.cipfa.org/policy-and-guidance/standards/international-framework-good-governance-in-the-public-sector>. Acesso em: 3 set. 2019.

⁴⁰ ANAO. Australian National Audit Office. *Public sector governance: strengthening performance through good governance*. Australian National Audit Office Barton, ACT, 2014. Disponível em: <https://nla.gov.au/nla.obj-494733346/view>. Acesso em: 10 ago. 2018.

⁴¹ BRASIL. *Guia da política de governança pública*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

[...] a governança na gestão pública compreende a proteção ao inter-relacionamento entre a administração, o controle e a supervisão, visando relacionar os objetivos políticos eficientemente e eficazmente, bem como prestar contas para a sociedade ou em benefício dela⁴².

Há também os que diferenciam: (a) governança pública (estendendo-se o setor de governo para o setor privado); (b) governança do setor público (governança da administração e de negócios do governo); e (c) governança corporativa no setor público (ou seja, a governança das organizações específicas em determinados setores).

Adotaremos aqui a expressão “governança pública” de forma a compreender todas essas ideias, que, na realidade, refletem três esferas de atuação da governança, ou seja, governança pública (nível macro, incluindo a sociedade), governança do setor público (nível meso, abrangendo o governo) e governança corporativa no setor público (nível micro, tratando de específicas organizações públicas).

Esse o sentido também utilizado pelo Decreto 9.203/2017, que, ao dispor sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, considera governança pública como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (art. 2.º, I).

Após analisarmos esses conceitos e definições, podemos, reunindo suas características básicas, afirmar que governança pública é a organização de poder realizada nos órgãos públicos com os objetivos de melhor atingir suas finalidades, promover a harmonia entre os interesses públicos e privados, respeitar os direitos de todos os cidadãos, bem como disponibilizar informações que permitam à sociedade acompanhar, fiscalizar e controlar suas atividades e, assim, verificar seus direitos diante destas.

Logo, constatamos que o papel da governança pública é o de fornecer um conjunto de princípios e boas práticas para aprimorar a organização governamental e sua relação com a sociedade a fim de alcançar, como objetivo final, o bem-estar desta, considerando as características próprias de cada país relacionadas a liderança, integridade, compromisso, responsabilidade, integração e transparência.

⁴² SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro; TAVARES FILHO, Francisco; MACÊDO, Fabrício de Queiroz. *Governança corporativa e governança na gestão pública* cit., p. 129.

Portanto, tal como na governança corporativa, não há aqui um único modelo de governança pública, uma vez que suas práticas são regradas e influenciadas por leis, pela forma de organização do Estado, pela compreensão do papel do Estado, pela cultura local etc.

Por sua vez, a gestão pública deve satisfazer uma gama complexa de interesses políticos, econômicos, sociais e ambientais e, assim, cumprir seus objetivos, submetendo-se a um conjunto diferente de restrições externas e internas que normalmente afetam seu sistema de governo.

Com base nessas ideias, foram definidos princípios e boas práticas para a governança pública.

Vejamos, então, quais os princípios que têm norteado a governança pública.

3.1.2.2 Princípios

As práticas de governança em geral são pautadas por princípios considerados aplicáveis às instituições privadas e também às públicas.

Os estudos de governança pública partiram, inicialmente, de uma adequação dos princípios da governança corporativa às áreas públicas, levando em conta, então, os seguintes aspectos: transparência (divulgação de informações); *accountability* (responsabilidade de prestar contas); e *compliance* (cumprimento de normas e determinações).

Em 2001, o IFAC publicou um estudo chamado “Governance in the Public Sector: a governing body perspective” (*Study 13*)⁴³, com o objetivo de contribuir para a boa governança no setor público, estabelecendo princípios de governança pública com base nos conceitos de governança corporativa do Cadbury Report (visto *supra*) e do Nolan Report⁴⁴, que é o resultado dos trabalhos do Comitê para Parâmetros da Vida Pública (Committee on Standards in Public Life), criado pelo governo britânico em 1994 para apresentar recomendações ao setor público daquele país como objetivo de aprimorar as balizas de condutas dos agentes públicos.

Estes foram os princípios de governança pública inicialmente definidos pelo IFAC: a) transparência – a administração pública precisa ser transparente,

⁴³ Para mais informações: <https://www.ifac.org/publications-resources/study-13-governance-public-sector>. Acesso em: 10 jan. 2019.

⁴⁴ Para mais informações: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336840/1stInquiry_Summary.pdf. Acesso em: 10 jan. 2019.

mantendo comunicação constante com *stakeholders* e maneira precisa e clara, sujeitando-se ao necessário controle. A transparência é necessária para garantir que as partes interessadas possam ter confiança na tomada de decisões e nas ações das entidades do setor público; b) integridade – trata da retidão e honestidade nos relacionamentos do setor público. Complementando a transparência, a integridade diz respeito aos processos de tomada de decisão e à qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenho; c) *accountability* – refere-se ao processo pelo qual as entidades e os gestores públicos são responsabilizados pelas próprias decisões e ações, incluindo o trato com os recursos públicos e todos os aspectos de desempenho, submetendo-se ao exame minucioso de um controle externo.

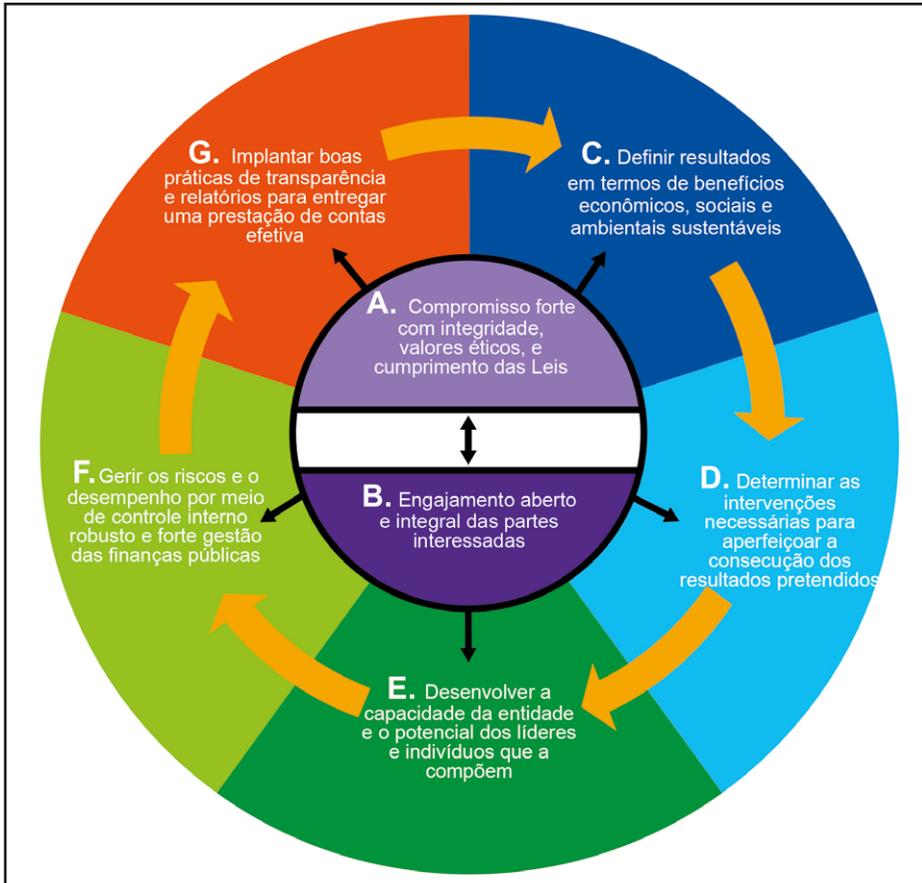
Posteriormente, o IFAC elaborou um *framework* internacional para a boa governança no setor público, consolidando princípios elencados por diversas entidades⁴⁵.

O *framework* internacional elaborado pelo IFAC definiu que a boa governança pública tem como princípios: a. Compromisso forte com integridade, valores éticos e cumprimento das Leis (a1. Demonstrar integridade; a2. Compromisso forte com valores éticos; e a3. Compromisso forte com o cumprimento das Leis); b. Engajamento aberto e abrangente com as partes interessadas (b1. Abertura; b2. Engajamento efetivo com cidadãos e usuários de serviços; e b3. Engajar-se de forma abrangente com as partes interessadas institucionais); c. Definir resultados em termos de benefícios econômicos, sociais e ambientais sustentáveis (c1. Definir resultados; c2. Benefícios econômicos, sociais e ambientais sustentáveis); d. Determinar as intervenções necessárias para aperfeiçoar a consecução dos resultados pretendidos (d1. Reforçar os mecanismos de tomada de decisão; d2. Planejar intervenções; d3. Aperfeiçoar a consecução dos resultados pretendidos); e. Desenvolver a capacidade da entidade e o potencial dos líderes e indivíduos que a compõem (e1. Desenvolver a capacidade da entidade; e2. Desenvolver a liderança da entidade; e3. Desenvolver o potencial dos indivíduos dentro da entidade); f. Gerir os riscos e o desempenho por meio de controle interno robusto e forte gestão das finanças públicas (f1. Gerenciar riscos; f2. Gerenciar desempenho; f3. Reforçar o controle interno; f4. Fortalecer o gerenciamento financeiro); g. Implantar boas práticas de transparência e relatórios para entregar uma prestação de contas efetiva (g1. Implantar boas práticas de transparência; g2. Implantar boas práticas em relatórios).

A figura a seguir ilustra como esses princípios deveriam relacionar-se:

⁴⁵ CIFPA; IFAC. *International Framework: good governance in the public sector* cit.

Figura 28 – *Framework* IFAC sobre princípios da governança pública



Fonte: IFAC⁴⁶.

No Brasil, o Decreto 9.203/2017 adotou como princípios da governança pública: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade; e transparência.

Além disso, o Referencial Básico de Governança do Tribunal de Contas da União⁴⁷ e o Guia da Política de Governança Pública do Governo Federal⁴⁸ trataram dos princípios da governança do setor público.

⁴⁶ CIFPA; IFAC. *International Framework: good governance in the public sector* cit.

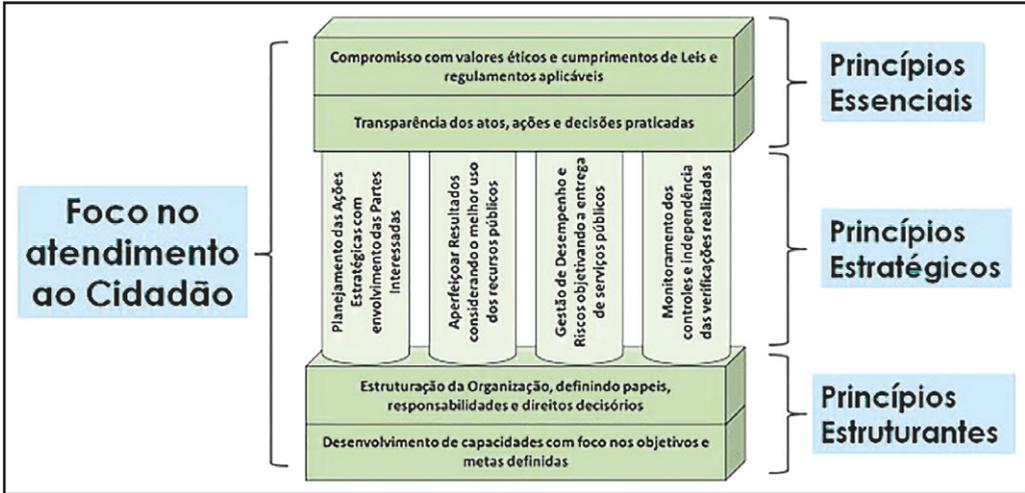
⁴⁷ Para mais informações: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D4A14347>. Acesso em: 10 jan. 2019.

⁴⁸ Para mais informações: <https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/governo-federal-lanca-guia-sobre-a-politica-de-governanca-publica/guia-politica-governanca-publica.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

Com base em estudo comparativo de diversos *frameworks* do Brasil e do exterior, o Instituto Brasileiro de Governança Pública (IBGP) desenvolveu um interessante desenho do conjunto de princípios para a boa governança pública⁴⁹, que adotamos.

O *framework* deste conjunto é ilustrado da seguinte maneira:

Figura 29 – *Framework* dos princípios da governança pública



Fonte: IBGP⁵⁰.

Assim, temos os seguintes princípios para a governança pública de acordo com o IBGP: compromisso com valores éticos e cumprimento de leis e regulamentos aplicáveis; transparência dos atos, ações e decisões praticadas; planejamento das ações estratégicas com envolvimento das partes interessadas; aperfeiçoar resultados considerando o melhor uso dos recursos públicos; gestão de desempenho e riscos objetivando a entrega de serviços públicos; monitoramento dos controles e independência das verificações realizadas; estruturação da organização, definindo papéis, responsabilidades e direitos decisórios; e desenvolvimento de capacidades com foco nos objetivos e metas definidas.

⁴⁹ A CIPFA e a IFAC também fizeram um interessante estudo comparativo de princípios da governança pública, que pode ser conferido em: <https://www.cipfa.org/~media/files/publications/standards/ifac/comparisonofprinciples.pdf?la=en>. Acesso em: 5 jan. 2019.

⁵⁰ Disponível em: <https://forum.ibgp.net.br/principios-para-boa-governanca-publica/>. Acesso em: 10 jan. 2019.

Pelo princípio do compromisso com valores éticos e cumprimento de leis e regulamentos aplicáveis, determina-se que os agentes públicos honrem a delegação de poderes recebida para atuar em nome do Estado e visando ao bem comum, atuando de acordo com a legislação e em conformidade com valores éticos e comportamentais de honestidade, integridade, transparência, altruísmo, objetividade, responsabilidade e liderança (Princípios de Nolan).

A transparência dos atos, ações e decisões dos agentes públicos é também essencial para a boa governança pública, possibilitando, assim, à sociedade ter pleno conhecimento do que se está fazendo no trato da coisa pública, permitindo não só o controle, mas também a compreensão dos motivos e a ciência das consequências da gestão pública, o que viabilizará aos particulares organizar suas ações em conformidade com os rumos do País. Dessa forma, a convergência das ações do poder público e dos particulares será um dos importantes propulsores do desenvolvimento do País.

O princípio do planejamento das ações estratégicas com envolvimento das partes interessadas determina que a boa governança é obtida por um planejamento estratégico realizado com diálogo envolvendo o governo, seus *stakeholders* e toda a sociedade. Assim, os agentes públicos conseguirão atender adequadamente às necessidades dos cidadãos e usuários de serviços públicos.

Considerando que as ações estratégicas devam buscar resultados de modo sustentável e duradouro, preconiza-se que, pelo princípio do aperfeiçoamento, as decisões estatais devam ser tomadas pensando em benefícios econômicos, sociais e ambientais para todas as partes interessadas e para a sociedade.

Pelo princípio da gestão de desempenho e riscos, define-se que a boa governança significa tomar decisões com base em análises dos riscos envolvidos e por meio de avaliações constantes de desempenho, o que permitirá ao gestor ter mais eficácia em sua atividade, alocando recursos de maneira mais adequada, prestando serviços eficientes e evitando desperdícios.

O princípio do monitoramento dos controles e independência das verificações realizadas assegura que a administração pública adote boas práticas para que haja efetivos controles internos e externos de sua atividade, prestando contas continuamente e garantindo a integridade e fidelidade de suas informações.

Para alcançar uma boa governança, entende-se também como imprescindível que seja feita a estruturação da organização, com definição de papéis, responsabilidades e atribuições decisórias. Esse princípio da estruturação parte da ideia segundo a qual essa organização é parte essencial de seu trabalho para o atingimento dos objetivos e metas esperados.

Por fim, o princípio do desenvolvimento de capacidades determina que a administração pública deve assegurar a escolha de seus agentes e o aperfeiçoamento permanente destes de acordo com os conhecimentos, habilidades e experiências necessários para bem desempenharem suas atividades, atingindo os objetivos e metas definidos.

Esses princípios também estão previstos e organizados de maneira similar em publicação específica feita pelo Tribunal de Contas da União chamada “10 Passos para a Boa Governança”⁵¹.

Nesse documento, salienta-se que, além dos princípios elencados, para que as funções de governança de avaliar, direcionar e monitorar sejam executadas satisfatoriamente, devem ser adotados mecanismos práticos ligados, especialmente, à liderança, à estratégia e ao controle.

Portanto, também na governança pública, tal qual na governança corporativa, a concretização de seus princípios é feita mediante um conjunto de instrumentos internos e externos em relação ao Estado.

Vejamos os principais.

3.1.2.3 Instrumentos

Como visto anteriormente (Capítulo 1, item 1.2.3), no Brasil, a Constituição Federal, bem como diversas leis e decretos, buscaram institucionalizar direta ou indiretamente as estruturas de governança, impondo normas aos legisladores e aos administradores para que fosse efetivado o sistema de governança em nosso país.

Ademais, reconhecendo a necessidade de aprimoramento desse sistema em todos os Poderes do Estado, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei 9.163/2017, que dispõe sobre a política de governança para ser aplicado “no que couber e na ausência de norma própria sobre a matéria, ao Poder Legislativo federal, ao Poder Judiciário federal, ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério Público da União, à Defensoria Pública da União e aos demais entes federativos” (art. 1.º, parágrafo único).

De fato, apesar do avanço que tais estruturas representaram para a melhoria da capacidade de governança e gestão do Estado brasileiro, mister se faz reconhecer que, para atender às demandas sociais e cumprir efetivamente o papel do

⁵¹ Para mais informações: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/10-passos-para-a-boa-governanca.htm>. Acesso em: 10 jan. 2019.

Estado por meio do uso eficiente, sustentável e responsável dos recursos públicos, é fundamental fortalecer ainda mais os mecanismos de governança como forma de reduzir o distanciamento entre Estado e sociedade.

Para tanto, os mecanismos de governança pública são importantes instrumentos.

Em verdade, tal como na governança corporativa, costuma-se identificar, reunir e divulgar as boas práticas de governança pública, que se demonstraram eficazes para a concretização de seus princípios básicos.

O Projeto de Lei 9.163/2017, seguindo o já previsto no vigente Decreto 9.203/2017, separa os mecanismos para o exercício da governança pública em três grupos (art. 5.º):

I – liderança, que compreende conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: a) integridade; b) competência; c) responsabilidade; e d) motivação;

II – estratégia, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido; e

III – controle, que compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.

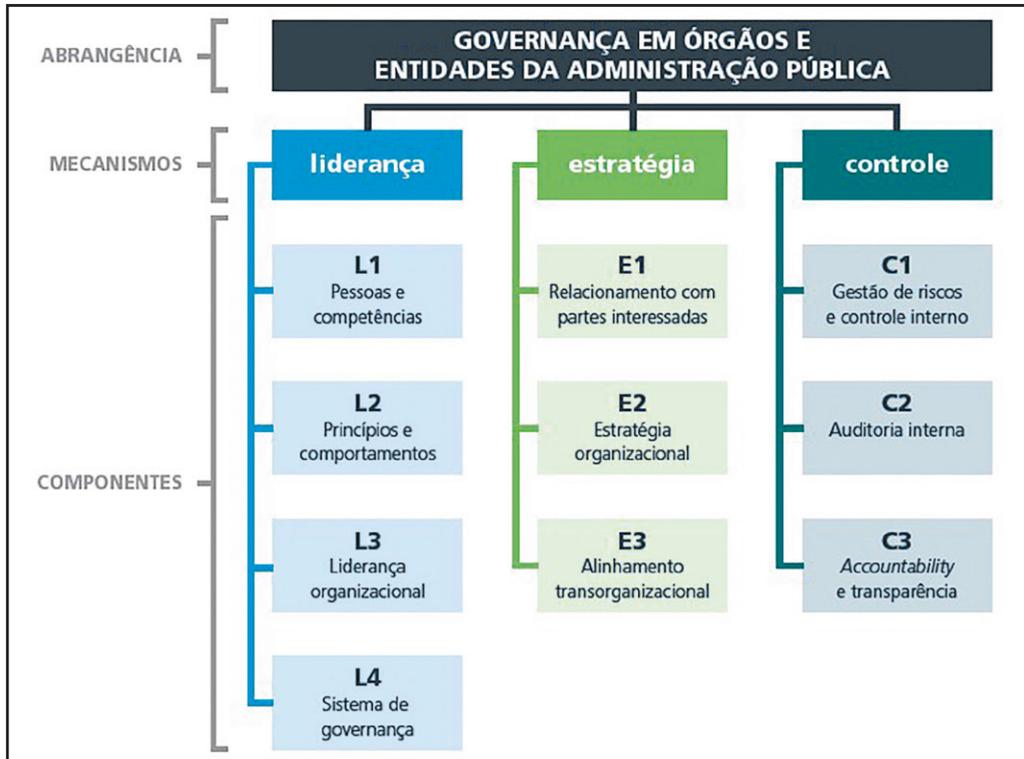
O Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, produzido pelo Tribunal de Contas da União, buscou, sem a pretensão de ser exaustivo, reunir e organizar as boas práticas de governança pública, que, como destacado pelos autores, “se bem observadas, podem incrementar o desempenho de órgãos e entidades públicas”⁵².

Para fins didáticos, seguiremos a organização feita nesse Referencial, acrescentando outras boas práticas de governança pública identificadas em estudos realizados dentro e fora do Brasil, abrangendo diversas entidades do Brasil e do exterior, tais como o Tribunal de Contas da União, a IFAC, Institute of Internal Auditors (IIA), Fundo Monetário Internacional (FMI), a OECD e The Independent Commission for Good Governance in Public Services, composto pelo Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) e Office for Public Management (OPM).

⁵² BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública* cit., p. 6.

Utilizaremos como base o *framework* dos mecanismos de governança pública do Tribunal de Contas da União, assim representado:

Figura 30 – *Framework* dos mecanismos de governança pública



Fonte: Tribunal de Contas da União⁵³.

Assim, como se observa, quanto ao mecanismo liderança, as boas práticas de governança pública são divididas em quatro grupos: pessoas e competências; princípios e comportamentos; liderança organizacional; e sistema de governança.

Podemos destacar as seguintes práticas principais do grupo pessoas e competências: deve haver transparência no processo de seleção dos membros da alta administração; a capacitação da alta administração deve ser constante, garantindo-se que as competências desejáveis ou necessárias estejam sempre contempladas; deve ser estabelecido um sistema de avaliação de desempenho da alta administração com base em indicadores e metas amplamente divulgados; os benefícios e a remuneração da alta administração devem ser adequados à

⁵³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública* cit., p. 39.

complexidade e à responsabilidade dos papéis desempenhados, bem como atrelados a resultados individuais e coletivos, atraindo bons quadros e mantendo-os focados nos resultados organizacionais.

Quanto ao mecanismo princípios e comportamentos, preconiza-se o seguinte: a adoção de um código de ética e conduta para os membros da alta administração e para colegiados ou conselhos superiores; a implementação de meios de comunicação que podem ser utilizados para comunicar comportamentos irregulares de servidores públicos; a formação de uma comissão de ética para orientar e esclarecer dúvidas a respeito de condutas a serem adotadas; o estabelecimento de instrumentos de controle que ajudem a evitar vieses, preconceitos ou conflitos de interesse nas decisões e nas ações da Administração; a instituição de mecanismo de controle e auditoria internos para assegurar o cumprimento das normas e dos padrões éticos.

No âmbito da liderança organizacional, devem ser fixadas metas organizacionais, que serão monitoradas, avaliadas e revistas, quando e se necessário. Além disso, a chefia da administração fica responsável pela implantação das diretrizes e políticas, bem como pelo alcance dos resultados. Os dirigentes devem garantir que todos os interessados conheçam claramente as funções da governança, suas próprias funções e responsabilidades, bem como as funções e responsabilidades dos outros. O papel do chefe da administração é liderar os demais dirigentes, garantindo a contribuição eficaz para a governança da organização.

Com relação ao sistema de governança, determina-se que sejam estabelecidas instâncias internas de governança da organização, definindo papéis e responsabilidades do conselho de administração ou equivalente, da alta administração e das demais instâncias no tocante à tomada de decisão, definição e monitoramento de diretrizes e controle. Além disso, deve ser dada total transparência a essa divisão, permitindo que as partes interessadas também possam conhecer e interagir com a administração.

Quanto ao mecanismo estratégia, dividem-se as boas práticas em três grupos: relacionamento com partes interessadas; estratégia organizacional; e alinhamento transorganizacional.

As boas práticas de relacionamento com partes interessadas podem assim ser sintetizadas: identificar e implementar canais de comunicação eficazes com a sociedade, considerando as características e possibilidades diversas de acesso por todo o público-alvo; promover a participação da sociedade e das partes interessadas na governança do órgão por variadas formas, garantindo e explicando como as ideias e opiniões apresentadas serão utilizadas na tomada de decisões; estabelecer uma

relação profissional com a mídia, com outras organizações públicas e privadas e com auditores internos e externos; e assegurar a isonomia de tratamento das partes interessadas e dos membros da sociedade em geral nas decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, produtos e serviços da organização pública.

As novas tecnologias e os novos meios de comunicação são importantes ferramentas para promover a boa governança em três questões: aumento da transparência, aprimoramento da transmissão de informações e *accountability*, o que facilita a tomada de decisões mais adequadas à realidade e permite o aprimoramento dos serviços públicos. No entanto, devem ser adotadas com cuidado porque geram riscos para a segurança de dados sigilosos e, se não bem utilizadas pelos usuários e pelos servidores públicos, poderão provocar problemas como desinformação e descrédito. Portanto, as informações devem ser constantemente atualizadas e gerenciadas.

Na definição da estratégia organizacional, preconiza-se: considerar sempre a transparência e o envolvimento das partes interessadas; explicitar todas as fases dos processos decisórios, incluindo as etapas de planejamento, execução e avaliação; utilizar o planejamento estratégico; definir indicadores, metas e formas de avaliação do desempenho da organização.

No componente alinhamento transorganizacional, recomenda-se que o setor público atue como coordenador de políticas públicas, envolvendo os diversos atores ligados a estas, institucionalizando mecanismos de atuação conjunta que permitirão a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação de políticas mais abrangentes e eficazes. Outra boa prática é a do compartilhamento de bancos de dados, redes de informações e cadastros que propiciarão o aperfeiçoamento e a economicidade na implementação de políticas públicas.

Quanto ao mecanismo controle, as boas práticas são também organizadas em três grupos, quais sejam: gestão de riscos e controle interno; auditoria interna; *accountability* e transparência.

Como boas práticas para gestão de riscos e controle interno, sugerem-se: identificar os riscos internos e externos para a atuação da organização, instituindo diretrizes e formas para mitigá-los; a alta administração deve monitorar e avaliar constantemente o sistema de controle de riscos; deve também haver a estruturação de um sistema de controle interno, definindo diretrizes para acompanhamento das atividades, como alinhamento às estratégias, desempenho global, conformidade legal e regulamentar e aderência às boas práticas.

A auditoria interna, compreendida como a atividade de avaliação da eficácia dos controles internos implantados, é muito importante para acompanhar e

aprimorar a eficácia dos processos de gestão de riscos, controle e governança. Como boas práticas a respeito, recomenda-se: implementar a própria auditoria interna e uma rotina constante de atividades; definir diretrizes para a atuação da auditoria na organização, identificando o escopo e os limites de suas atividades como forma de lhe garantir independência e eficácia; e manter a auditoria ligada diretamente à mais alta instância da governança para que a chefia seja o garantidor direto dos recursos necessários àquela e o destinatário imediato e principal de suas informações.

Por fim, no tocante à *accountability* e à transparência, ou seja, quanto à responsabilidade por prestar contas de sua atuação e assumir as consequências integrais de seus atos e omissões, recomenda-se aos membros da alta administração e aos conselhos de administração: adotar meios eficazes para dar a máxima transparência possível das atividades da organização, sendo o sigilo considerado exceção e apenas nos termos da lei; publicar relatórios periódicos da gestão que sejam de fácil compreensão para a sociedade; contratar auditorias externas com periodicidade para que haja uma análise independente de sua atuação; manter permanente análise do índice de satisfação dos usuários em relação às atividades da organização; adotar indicadores de sustentabilidade relativamente a benefícios sociais, econômicos e ecológicos, permitindo o monitoramento dos avanços ou retrocessos em cada uma dessas áreas; e garantir efetiva apuração de irregularidades e ineficiências.

Reunindo os princípios e as boas práticas mais adequadas para sua realidade e para atingir seus objetivos, cada ente público deve criar seu próprio modelo de governança pública.

Não se trata de tarefa fácil, exigindo a fixação clara de objetivos que serão perseguidos, a organização de um quadro de servidores adequado, motivado e em constante aprimoramento, a coordenação de organizações e programas, a compreensão das barreiras existentes, o monitoramento da prevalência do interesse público sobre o particular, bem como o cuidado para que a legislação e a burocracia não sejam uma barreira para a governança efetiva.

A OCDE afirma que a boa governança pública é um meio para atingir um fim, que, em última análise, é identificar as necessidades dos cidadãos e ampliar os resultados esperados⁵⁴.

⁵⁴ OCDE. *Recomendação do conselho da OCDE sobre integridade pública*. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilianportuguese.pdf>. Acesso em: 15 set. 2018.

Todos esses princípios e práticas de governança pública revelam-se também muito úteis para que o Poder Judiciário consiga enfrentar e vencer os desafios atualmente vividos em relação às novas tecnologias e seus benefícios e malefícios, bem como quanto às desigualdades sociais, ao desequilíbrio do meio ambiente, à insegurança pública, à insegurança jurídica e ao déficit das finanças públicas.

Enfim, o Judiciário 5.0, que deve colocar o ser humano no centro de suas políticas públicas, ouvir usuários internos e externos, bem como as partes interessadas para solucionar seus problemas complexos, que precisa da inteligência e da criatividade coletivas para superar seus obstáculos e deve zelar pela transparência e segurança de suas atividades, tem nas técnicas de governança pública um aliado importante para alcançar seus objetivos.

Nesse diapasão, observa-se um movimento inicial de construção de uma governança judiciária estruturada à semelhança do que se fez nos âmbitos das empresas e do Poder Público em geral.

Vejamos, então, como seria essa governança judiciária em linhas gerais e os estudos existentes a respeito.

3.1.3 Governança judiciária e a análise inicial de seus princípios e instrumentos

Partindo das análises feitas anteriormente, podemos dizer que a governança judiciária, nascida a partir dos estudos e das práticas da governança pública, pode ser compreendida como o conjunto de meios e processos utilizados para que o Poder Judiciário exerça seu autogoverno a fim de melhor atingir seus objetivos e finalidades, garantindo os direitos fundamentais e pacificando a sociedade, bem como assegurando a sustentabilidade e a transparência necessária para permitir o acompanhamento, a fiscalização e o controle interno e social de suas atividades.

No Capítulo 1, vimos que essa organização de poder e atividade do Judiciário partiu de uma estrutura pequena e simples para, por meio da criação de novos órgãos, organização de instâncias administrativas diversas, investimentos em qualificação e aperfeiçoamento de pessoal e busca de maior transparência, alcançar a complexidade atual.

A autonomia administrativa e financeira do Judiciário, bem como sua interferência cada vez maior na vida política, social e econômica do País, aumentaram sua responsabilidade em relação à eficiência e eficácia de sua atuação nos últimos tempos.

Por outro lado, como analisado, o sistema jurídico e também as exigências sociais, econômicas e políticas do mundo de hoje tornaram imperiosa a construção de um verdadeiro sistema de governança para o Judiciário 5.0.

O CNJ definiu como um de seus macrodesafios em seu Plano Estratégico 2015-2020 justamente instituir a governança judiciária em todos os segmentos de justiça, o que significa, conforme seu respectivo glossário:

Formulação, implantação e monitoramento de estratégias flexíveis e aderentes às especificidades regionais e próprias de cada segmento de justiça, produzidas de forma colaborativa pelos órgãos da justiça e pela sociedade. Visa à eficiência operacional, à transparência institucional, ao fortalecimento da autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário e à adoção das melhores práticas de comunicação da estratégia, de gestão documental, da informação, de processos de trabalho e de projetos⁵⁵.

Diante desse cenário, é imprescindível a realização de estudos teóricos e empíricos a respeito da governança judiciária.

No entanto, é ainda hoje incipiente o estudo doutrinário específico a respeito da governança judiciária, o que já era asseverado por Akutsu e Guimarães⁵⁶ em 2013.

Apesar disso, o Poder Judiciário deve avançar na implementação de uma efetiva governança própria porque, como diz Freitas, “na medida em que não se modifica, o Judiciário mais se afasta da sociedade e perde credibilidade”⁵⁷.

⁵⁵ No Brasil, o macrodesafio de implementação do sistema de governança judiciária em âmbito nacional vem produzindo resultados como os da adoção de manuais ou orientações de governança (*soft law*) por diferentes órgãos, tais como: Justiça Federal, Tribunal Superior Eleitoral, Justiça Federal da 3.^a Região e Tribunal Regional do Trabalho da 12.^a Região. Os documentos podem ser acessados nos seguintes endereços eletrônicos: a) Manual de Governança da Justiça Federal (http://www.trf3.jus.br/documentos/adeg/Governanca_e_Estrategia/Governanca/ManualGovJF.pdf); b) Manual de Governança Corporativa do Tribunal Superior Eleitoral (<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-rn-governanca-corporativa-tse>); c) Justiça Federal da 3.^a Região (http://www.trf3.jus.br/documentos/adeg/Governanca_e_Estrategia/Governanca/Governanca_JF_3aR_-_v.1.1-final.pdf); e d) Tribunal Regional do Trabalho da 12.^a Região (http://www.trf3.jus.br/documentos/adeg/Governanca_e_Estrategia/Governanca/Governanca_JF_3aR_-_v.1.1-final.pdf).

⁵⁶ AKUTSU, Luiz; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Governança judicial: proposta de modelo teórico-metodológico. In: XXXVII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO – ANPAD. *Anais...* Rio de Janeiro, set. 2013. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB1286.pdf. Acesso em: 16 jul. 2018.

⁵⁷ FREITAS, Vladimir Passos de. Poder Judiciário não deve ignorar a governança pública. *Revista Consultor Jurídico*, 1.º mar. 2015. Disponível em: www.conjur.com.br. Acesso em: 20 set. 2018.

A governança judiciária, não obstante partir da ideia da governança pública e da governança corporativa, possui características próprias decorrentes das particularidades do Judiciário e do sistema de Justiça em que está inserido.

Com efeito, para citar algumas, diferentemente da alta administração pública dos demais Poderes Executivo e Legislativo, a chefia da gestão judiciária, em regra, não é eleita pela população nem pelos próprios magistrados em geral ou servidores, mas apenas por um grupo seletivo de dentro da própria magistratura, ou seja, os próprios integrantes dos tribunais.

De outra parte, todos os magistrados, em alguma medida, cumulam o exercício da atividade jurisdicional com a de gestão para promover a melhoria contínua dos serviços da unidade a que está vinculado.

A governança judiciária, portanto, existe em qualquer órgão do Poder Judiciário, desde as menores unidades, como varas, gabinetes, secretarias e cartórios, até sua cúpula, incluindo o CNJ e os demais conselhos de segmentos (Justiça Federal e Justiça do Trabalho). Nessa medida, em decorrência da independência judicial, há uma grande dificuldade de obter adoção e harmonização de práticas de governança na gestão judiciária.

Diferentemente do que ocorre na governança corporativa com relação aos acionistas e executivos, os cidadãos não têm influência alguma na escolha de administradores no Poder Judiciário, permanecendo afastados das tomadas de decisões estratégicas, excetuando-se participações pontuais, como a prevista para o CNJ (art. 103-B, XIII, da CF).

Também a questão da aproximação da organização com a sociedade para que os valores desta sejam incorporados pelo Judiciário precisa ser abordada de maneira diferente na governança judiciária, uma vez que as decisões judiciárias precisam atuar muitas vezes com caráter contramajoritário, bem como manter uma equidistância, em regra, das partes envolvidas nos litígios.

É bem verdade que a pluralidade de ideias e o respeito às diferenças também são componentes importantes da governança judiciária, mas a aproximação com a sociedade precisa ser feita com cuidados necessários para que fundamentos da atividade jurisdicional não sejam violados, como o da imparcialidade.

Ademais, o sistema de justiça é formado por órgãos e funções constitucionalmente estabelecidos, tais como Ministério Público, Defensoria Pública, advocacia pública e privada e polícias, os quais, apesar de convergirem para uma mesma finalidade, qual seja a realização de justiça, atuam com poderes e responsabilidades distintos, autônomos e independentes.

Logo, é imprescindível uma articulação constante e profícua de todos esses atores a fim de que sejam alcançados os objetivos da governança judiciária, o que exige a fixação de princípios estruturais, a definição clara de atribuições e competências, o estabelecimento de normas de coordenação e a utilização de plataformas de compartilhamento.

É o que Bochenek *et al.* chamam de “governança multinível”, assim por eles detalhada:

Na governança multinível, como conceito analítico e não como conceito normativo, está em causa a percepção de um modelo de tomada de decisão num contexto de complexidade.

Do que se trata é de um sistema de negociação contínua, através de trocas negociadas entre “governanças” situadas em vários níveis institucionais.

A governação do sistema de justiça é assim, naturalmente, uma governação complexa e poliédrica, que não procede de um único poder e que exige uma específica forma de execução⁵⁸.

Nesse sentido, também assim entende Chaves:

Logo, quando se fala em governança, cuida-se não somente de um olhar interno, de mera gestão da máquina judiciária, mas da própria projeção da garantia institucional de autogoverno do Poder Judiciário, que implica estabelecer também olhares e relações externas aos domínios dos tribunais, até porque muitos avanços internos dependem de articulação institucional com os outros Poderes, tendo em vista os traços de harmonia e interação fixados na organização política prevista na Constituição Federal⁵⁹.

Diante dessas questões, mister se faz reconhecer não ser tarefa fácil a identificação dos princípios e dos mecanismos aplicáveis à governança judiciária.

Considerando as diferenças antes mencionadas, podemos começar a buscar a identificação de princípios aplicáveis à governança judiciária analisando criteriosamente aqueles já consagrados para a governança corporativa e para a governança pública.

Ao declarar que o Brasil é um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o

⁵⁸ BOCHENEK, Antônio Cesar *et al.* *Manual luso-brasileiro de gestão judicial* cit., p. 153. O autor, em outro texto (A governância e o Princípio da Coerência: considerações preambulares cit.), fala do princípio da coerência como o caminho para a integração desses atores e do sistema de governança.

⁵⁹ CHAVES, Luciano Athayde. O juiz e a governança do Poder Judiciário: do modelo burocrático ao democrático. *Revista da Ejuse*, Aracaju, n. 20, p. 31, 2014.

bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, o preâmbulo da Constituição Federal brasileira) indica uma série de valores que devem ser considerados e aplicados também na governança judiciária.

Portanto, ponderando nossos valores e normas constitucionais, bem como as necessidades e imposições do Judiciário 5.0 (Capítulo 1), podemos dizer, nesta análise inicial a ser aprofundada nos próximos capítulos, que os princípios da governança judiciária são: princípio do foco no usuário; princípio do respeito aos *stakeholders*; princípio da segurança; princípio do respeito à diversidade; princípio do incentivo à pluralidade; princípio da sustentabilidade; princípio da transparência; princípio da ética; princípio da prestação de contas; princípio da orientação estratégica; princípio da gestão de desempenho e riscos; princípio dos controles efetivos.

O princípio do foco no usuário determina que a governança judiciária deve ser estruturada colocando o usuário e o destinatário dos serviços prestados pelo Poder Judiciário no centro de suas atenções e prioridades, uma vez que são estes, em última análise, que justificam a existência de tais atividades. Ademais, para isso, desde a concepção dos serviços até sua prestação, deve o prestador ou desenvolvedor colocar-se no lugar dos usuários, compreendendo suas necessidades e desejos (empatia), o que lhe permitirá oferecer a melhor experiência aos cidadãos por meio de sua satisfação integral.

Tal princípio decorre diretamente da adoção da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil e de seus objetivos fundamentais de construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, bem como o de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (arts. 1.º e 3.º da CF).

Também deve o Judiciário respeitar os *stakeholders*, ou seja, o sistema de governança judiciária deve reconhecer e respeitar os direitos de todas as partes interessadas e daquelas que de alguma maneira são atingidas por sua atividade, estimulando a colaboração entre todos para que sejam alcançadas as melhores soluções dos complexos problemas nela enfrentados.

Pelo princípio da segurança preconiza-se que a governança judiciária deva garantir uma base sólida para que haja consistência, previsibilidade e compreensão dos rumos das atividades do Judiciário. Essa segurança deve existir tanto na

área-meio quanto na área-fim, permitindo ao próprio Judiciário e à sociedade como um todo ter plena consciência do planejamento, dos objetivos e das posições adotadas nos âmbitos administrativo e jurisdicional. A governança judiciária deve ser organizada para buscar sempre oferecer uma boa base para que sejam alcançados esses resultados.

O princípio do respeito à diversidade determina que as diferenças quanto à origem, formação, crença, deficiência, raça, sexo, cor, idade e outras sejam consideradas como fator enriquecedor da cultura e do conhecimento de nossa sociedade, devendo ser oferecidas todas as formas necessárias para que haja aproximação, compreensão e tolerância entre magistrados, servidores, colaboradores e usuários dos serviços judiciários.

Além disso, o princípio do incentivo à pluralidade propugna que essa diversidade de experiências, conhecimentos, personalidades e demais características das pessoas é importante e deve ser não apenas estimulada, mas também garantida em todas as atividades de gestão para que diferentes pontos de vista e uma maior quantidade de conhecimentos sejam considerados nas tomadas de decisões, o que permitiria alcançar resultados melhores e mais eficazes. Assim, o Judiciário conseguirá atender adequadamente às necessidades dos cidadãos e usuários, internos e externos, de seus serviços.

Pelo princípio da sustentabilidade, entende-se que a governança judiciária deve zelar pelo equilíbrio financeiro e ecológico de suas atividades, pensando continuamente a respeito de como realizar suas tarefas para preservar o meio ambiente, mas também fazer uso dos recursos públicos de maneira justa, responsável e eficiente.

A sustentabilidade deve ser aqui compreendida em sua tríplice vertente (*Triple Bottom Line*), seguindo-se o preconizado por Elkington⁶⁰, que construiu a teoria do chamado tripé da sustentabilidade, abrangendo três “Ps” (*people, planet and profit*) ou, em português, “PPL” (pessoas, planeta e lucro). De acordo com Elkington, para ser sustentável, uma organização deve ser financeiramente viável, socialmente justa e ambientalmente responsável.

Como outro princípio da governança judiciária, a transparência exige não apenas a publicidade dos atos do Poder Judiciário em suas diversas atividades

⁶⁰ ELKINGTON, John. Enter the Triple Bottom Line. In: HENRIQUES, Adrian; RICHARDSON, Julie. *The Triple Bottom Line, does it all add up?: assessing the sustainability of business and CSR*. London: Earthscan Publications, 2004. cap. 1, p. 1-16. Disponível em: <http://kmhassociates.ca/resources/1/Triple%20Bottom%20Line%20a%20history%201961-2001.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2018.

de administração e jurisdicionais, mas uma perfeita compreensão de seus conteúdos pelos públicos interno e externo. Não basta, assim, a mera abertura de dados, devendo ser efetuada a comunicação adequada, que permita à sociedade compreender o planejamento, as decisões, os atos de execução orçamentária e suas atividades de controle. Portanto, a governança judiciária deve assegurar a divulgação de informações claras, precisas e tempestivas de todas as questões relevantes relacionadas com aquela organização, inclusive quanto a seus indicadores de desempenho, situação financeira, conteúdo dos contratos celebrados, estudos técnicos realizados, planejamentos e mesmo quanto ao funcionamento do próprio sistema de governança.

O princípio da ética, tal como visto na governança pública, exige que os agentes públicos honrem a delegação de poderes recebida para atuar em nome do Estado e visando ao bem comum. Para isso, devem exercer suas atividades sempre de acordo com a legislação e seguindo valores éticos e comportamentais de honestidade, integridade, transparência, altruísmo, objetividade, responsabilidade e liderança (Princípios de Nolan).

Por sua vez, o princípio da prestação de contas determina que, tratando de administração de bens e serviços públicos, também o gestor judiciário deve prestar contas de seus atos e de sua atuação, incluindo motivação, meios e resultados, de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de suas condutas comissivas e omissivas.

De acordo com o princípio da orientação estratégica, a governança judiciária deve ser conduzida a partir de um planejamento e de uma orientação estratégica da organização, realizados sempre a partir de um diálogo envolvendo o próprio Judiciário internamente, bem como seus *stakeholders* e toda a sociedade. Não basta o planejamento estratégico, mas exige-se que haja uma adequada orientação de toda a organização a respeito, sob pena de ser totalmente inócuo o trabalho de planejar.

Pelo princípio da gestão de desempenho e riscos, entende-se que a boa governança judiciária deve pautar sua tomada de decisões pelas análises dos riscos envolvidos e pelas avaliações constantes de desempenho. Isso permitirá ao tomador de decisões adotar aquelas que minimizem riscos, ineficácias e prejuízos ao erário, bem como fazer eventuais correções de rumos a programas em andamento. O acompanhamento constante dos desempenhos dos magistrados, dos servidores e dos serviços judiciários em geral possibilita identificar o que está ou não funcionando adequadamente e, assim, fazer comparações estatísticas, análises quantitativas e qualitativas dos trabalhos, bem como verificações

tempestivas de causas dos problemas detectados. As boas práticas, estatisticamente analisadas, poderão ser validadas e expandidas para outros órgãos.

O princípio dos controles efetivos diz que a governança judiciária deve organizar efetivos controles internos e externos de sua atividade, prestando contas continuamente e garantindo a integridade e fidelidade de suas informações. Além disso, deve também garantir a existência de órgãos de orientação e consultoria interna para alinhar entendimentos e divulgar as balizas da organização.

Por fim, o princípio das competências adequadas determina que a gestão judiciária deve assegurar a escolha de seus agentes e o aperfeiçoamento permanente destes de acordo com os conhecimentos, habilidades e experiências necessários para bem desempenharem suas atividades, atingindo os objetivos e metas definidos pela organização. Desde a seleção dos agentes públicos, mas também durante toda a carreira destes, deve haver a identificação e a reavaliação de todas as competências adequadas para o exercício do respectivo cargo ou função, estimulando e oferecendo oportunidades permanentes de atualização, bem como criando mecanismos para que essa escolha atenda sempre às necessidades identificadas.

Esses, portanto, os princípios da governança judiciária.

Tal como visto no estudo sobre a governança corporativa e a governança pública, os princípios da governança judiciária são colocados em prática por meio dos mais diversos atos decisórios e de mera gestão do Judiciário.

Por conseguinte, para o aperfeiçoamento dos sistemas de governança judiciária, também é importante a identificação de boas práticas, ou seja, de ações eficazes e eficientes de gestão, que podem ser utilizadas por outros órgãos ou que podem dar origem a outras ideias e aperfeiçoamentos do sistema.

O CNJ criou o “Banco de Boas Práticas de Gestão do Judiciário” como “um instrumento de registro sistemático e de divulgação, interna e externa, das melhores práticas de gestão aplicadas no Poder Judiciário”, por meio da Resolução CNJ 198/2014 (arts. 13 a 15). No entanto, não se encontravam em seu sítio eletrônico informações a respeito, e, aparentemente, tratava-se de ação que não teria seguido adiante no Conselho. No ano de 2019, foi criado o Portal de Boas Práticas do Poder Judiciário pela Portaria do CNJ 140/2019 (publicada em 26.09.2019), tratando-se de nova e ainda incipiente iniciativa, sem práticas registradas até 14.10.2019⁶¹.

⁶¹ Posteriormente, algumas práticas começaram a ser registradas no banco. Para mais informações: <https://boaspraticas.cnj.jus.br/portal>. Acesso em: 20 set. 2020.

Em contrapartida, há interessantes iniciativas nessa área, como a da Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe), que organizou seu banco de boas práticas de gestão a partir de seu concurso intitulado “Prêmio Ajufe Boas Práticas”, cujo objetivo principal é “identificar, valorizar e disseminar as experiências exitosas realizadas na Justiça Federal, além de estimular uma gestão participativa e eficiente do Judiciário por meio da difusão de tais medidas”⁶².

Outra contribuição à governança judiciária vem sendo realizada por meio do “Prêmio Inovare”, organizado pelo Instituto homônimo, como uma forma de identificar, divulgar e difundir práticas que contribuam para o aprimoramento da Justiça no Brasil⁶³.

Também localizamos bancos de boas práticas de governança judiciária em outros órgãos, que merecem destaque pela iniciativa: Justiça do Estado do Ceará; Tribunal Regional do Trabalho da 13.^a Região (Paraíba); Justiça do Estado de Rondônia; Justiça do Estado de Alagoas; entre outros⁶⁴.

De fato, com a utilização de um banco de boas práticas da governança judiciária, magistrados, servidores, colaboradores e a sociedade em geral serão estimulados a produzir, documentar e divulgar suas melhores práticas, permitindo o compartilhamento e o aprimoramento permanente de ideias sobre gestão.

No entanto, até o momento, observamos apenas a construção de repositórios esparsos dessas boas práticas e não constatamos a utilização efetiva desses bancos. Tampouco temos visto a troca de experiências e a sistematização dessa atividade de registro, análise e divulgação adequada das boas práticas da governança judiciária, tal como identificamos, por exemplo, na governança corporativa e na governança pública, nas quais a edição e a compilação de códigos de boas práticas já têm sido realizadas há algum tempo.

Claro que a ideia do banco de boas práticas e outras iniciativas, como prêmios e incentivos concedidos em razão de medidas concretizadas para o aprimoramento dos serviços judiciários e de sua transparência, são instrumentos importantes para que o Judiciário 5.0 seja efetivado.

⁶² Para mais informações: <https://www.ajufe.org.br/premio-boas-praticas>. Acesso em: 12 set. 2019.

⁶³ Para mais informações: <https://www.premioinnovare.com.br/>. Acesso em: 12 set. 2019.

⁶⁴ Para mais informações: <https://www.tjce.jus.br/central-conhecimento/conheca-o-banco-de-boas-praticas/>; <https://www.trt13.jus.br/age/banco-de-boas-praticas>; <https://www.tjro.jus.br/mn-nupemec-banco-boas-praticas>; http://www.tjal.jus.br/?pag=apmp_boas_praticas. Acesso em: 12 set. 2019.

No entanto, acreditamos que a sistematização e a organização de um código de boas práticas judiciárias sejam um passo adiante que pode e precisa ser dado para aprimorarmos a governança judiciária no Brasil e, assim, concretizarmos o Judiciário 5.0.

Com o objetivo de contribuir para esse fim, estudaremos nos próximos capítulos a gestão judiciária dividida em três etapas: planejamento, execução e controle, identificando problemas, desafios e oportunidades em cada uma delas para, após, pesquisando boas práticas existentes e indicando alternativas com base nos caminhos vistos para a inovação e a governança em geral, apontar possíveis soluções e uma sistematização com base nos estudos que realizamos sobre a governança e a inovação até este momento.

Antes, na esteira do que fizemos quanto à inovação (Capítulo 2), cumpre também sintetizarmos as informações analisadas a respeito da governança, o que nos ajudará para identificarmos os caminhos mais adequados para a governança do Judiciário 5.0.

3.2 SÍNTESE DOS CAMINHOS PARA A BOA GOVERNANÇA

A “boa governança” é uma expressão que vem do inglês *good governance*, possuindo relativa indefinição e fluidez⁶⁵, mas, para os fins deste estudo e com base nas análises feitas anteriormente, podemos dizer que a boa governança é a organização de poder realizada nos órgãos públicos que efetivamente satisfaz o interesse e as necessidades da sociedade.

A ONU destaca que a boa governança deve ser participativa, orientada para o consenso, responsável, transparente, responsiva, eficaz e eficiente, isonômica, inclusiva e em conformidade com o Estado de Direito⁶⁶, adotando o seguinte *framework* para representar tais ideias:

⁶⁵ BOCHENEK, Antonio César; DALAZOANA, Vinicius; RISSETTI, Vinicius Rafael. Good Governance e o Conselho Nacional de Justiça. *Revista de Direito GV*, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 535-554, jul./dez. 2013.

⁶⁶ UNITED NATIONS. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. What is good governance. Disponível em: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>. Acesso em: 13 set. 2018.

Figura 31 – *Framework* da boa governança



Fonte: ONU⁶⁷.

O então Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, ao apresentar suas observações ao Conselho de Segurança sobre o Timor Leste em 2009, destacou que “a boa governança promove a igualdade, a participação, o pluralismo, a transparência, a responsabilidade e o Estado de Direito, de forma efetiva, eficiente e duradoura”.

E completou:

A governança democrática traz avanços ao desenvolvimento, ao juntar esforços para lidar com tarefas como a erradicação da pobreza, a proteção ao meio ambiente, a garantia da igualdade de sexos, proporcionando meios sustentáveis de subsistência. Ela assegura que a sociedade civil desempenhe um papel ativo no estabelecimento das prioridades e torne conhecidas as necessidades das pessoas mais vulneráveis. Na verdade, países bem governados são menos propensos à violência e à pobreza. Quando os marginalizados têm a oportunidade de falar e de ter seus direitos humanos protegidos, há menos chances de que eles recorram à violência como solução. Ao fazer isto, a boa governança fornece o cenário para a distribuição equitativa dos benefícios do crescimento⁶⁸.

Trata-se, como se nota, de um ideal difícil de alcançar, e, como também destacado pela ONU, poucos países chegaram próximo da boa governança em sua totalidade.

De todo modo, as ações governamentais devem estar norteadas por esse ideal, incluindo, evidentemente, as do Poder Judiciário.

⁶⁷ Idem.

⁶⁸ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/governanca/>. Acesso em: 12 jan. 2019.

Afinal, como assevera Addink, a boa governança “é uma norma para o governo e um direito do cidadão”⁶⁹.

Como forma de organizar as ideias e buscar estratégias para atingir esse objetivo, podemos elencar os princípios e os mecanismos vistos *supra* para as diferentes espécies de governança.

Em face do exposto, poderemos identificar os melhores caminhos para alcançarmos a boa governança diante dos desafios, problemas e oportunidades do Judiciário 5.0.

Dessarte, o *framework* a seguir ilustra a síntese dessa organização:

Figura 32 – Síntese dos caminhos para a boa governança



Fonte: o autor.

⁶⁹ ADDINK, Henk. *Good governance: concept and context*. Oxford: Oxford University Press, 2019. p. 5.

Com base nesses conhecimentos a respeito da governança e naqueles antes estudados sobre a inovação, passemos a analisar a estrutura do planejamento, da execução e do controle da atividade financeira do Judiciário, identificando seus problemas, desafios e oportunidades.