

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário.

TC 014.499/2023-1.

Natureza: Administrativo.

Órgãos: Advocacia-Geral da União, Câmara dos Deputados, Conselho Nacional de Justiça, Controladoria-Geral da União, Defensoria Pública da União, Ministério Público da União, Presidência da República, Senado Federal, Supremo Tribunal Federal e Tribunal de Contas da União.

Responsável: não há.

Interessado: não há.

Representação legal: não há

**SUMÁRIO: PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO. LEVANTAMENTO SOBRE A SITUAÇÃO DOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA APF QUANTO À ADOÇÃO DE PRÁTICAS DE GOVERNANÇA INTEGRADAS A PRÁTICAS DE RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL (ESG). AUTORIZAÇÃO.**

## RELATÓRIO

Trata-se de proposta de fiscalização na modalidade levantamento originária da Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança), tendo por objetivo remodelar o questionário conhecido como iGG para torná-lo um instrumento de avaliação de práticas ambientais, sociais e de governança.

2. O titular da Secretaria de Controle Externo de Governança, Inovação e Transformação Digital do Estado se manifestou a respeito da proposta formulada nos seguintes termos (peça 4):

“1. Trata-se de proposta de fiscalização encaminhada pela Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança), na modalidade Levantamento, com o objetivo de remodelar o questionário conhecido como iGG para torná-lo um instrumento de avaliação de práticas de ESG (Environmental, Social and Governance), de forma que o TCU possa aferir a adesão das organizações públicas respondentes a tais práticas (peça 1).

2. A proposta encaminhada, número 2727, atendeu às orientações contidas no art. 16 da Resolução-TCU 308/2019 e no art. 5º, inciso III, da Portaria-Segecex 14/2014, com as justificativas expressas quanto aos quesitos risco, oportunidade, materialidade e relevância, a seguir transcritos:

### Risco

A ausência de práticas de ESG, que buscam assegurar o conjunto de incentivos equilibrados aos gestores de instituições públicas, pode levar à ineficiência na execução de políticas e orçamentos públicos, além de propiciar ambiente para que agentes públicos adotem condutas não aderentes à função institucional ou sem preocupações sociais e ambientais.

### Oportunidade

O TCU vem realizando levantamentos de governança organizacional pública desde 2014. Foram quatro edições do levantamento que contaram com grande adesão das organizações respondentes. Tais levantamentos tiveram influência na grade curricular de cursos de nível superior, e suas informações, publicadas em formato aberto, contribuíram para a formação de

inúmeros mestres e doutores. No entanto, a dimensão Governança, que corresponde à letra G da sigla ESG, tornou-se insuficiente diante do amadurecimento da sociedade brasileira. Há tempo, fala-se da relevância da governança, mas dentro do contexto ESG, que inclui as dimensões SOCIAL e AMBIENTAL. O presente trabalho busca, então, remodelar o questionário do iGG, para integrar as novas dimensões e revisitar as práticas de governança e gestão para prover maior equilíbrio ao instrumento e mantê-lo moderno e atualizado.

#### Materialidade

Por ser um tema transversal, a materialidade do tema ESG está dispersa na atuação de todo o poder público. A existência de boas práticas de ESG contribui para a adequada atuação dos agentes públicos e, por consequência, das organizações públicas, além de ser essencial no atingimento dos objetivos finalísticos e na eficiência na execução do orçamento federal.

#### Relevância

Além dos benefícios às organizações respondentes, com a identificação de áreas onde as práticas de ESG são menos maduras, e à sociedade com a evolução das organizações públicas que adotam tais práticas, a pesquisa desperta interesse internacional. Considerando apenas 2023, houve solicitação de apresentações para o Chandler Institute of Governance de Singapura e para o Subcomitê de Trabalho na Administração Pública da ONU, além do reconhecimento de especialistas de organizações como a FGV. A adesão das organizações públicas ao modelo implantado pelo TCU para avaliação de governança pública organizacional também pode ser verificada pelas organizações que adotaram em seus PLANOS ESTRATÉGICOS os índices gerados com base nessa pesquisa, para aferir alcance de metas e objetivos. A AudEducação informou que diversas instituições de ensino superior utilizam os levantamentos do TCU como referência para a implantação de práticas de gestão e governança. Devido à relevância do modelo já implantado, será também disponibilizada solução no Portal do TCU que permita aos órgãos e entidades calcular seu índice e verificar sua evolução na adoção das práticas de governança e gestão definidas no iGG

#### Retorno/benefícios esperados

Com o presente trabalho, o TCU contará com um instrumento capaz de medir a adesão de organizações públicas a práticas que vão além de Governança e Gestão, mas alcançam a sustentabilidade ambiental das organizações e sua responsabilidade social. Essa evolução é essencial para manter atualizado e coerente o instrumento de pesquisa, dado que a governança responsável tem sido firmemente associada ao ambiental e ao social, compondo o que se chama internacionalmente de ESG. Ao adotar práticas ESG, organizações públicas tendem a se tornar mais eficientes, uma vez que a sustentabilidade pode gerar redução de custos. Além disso, tais práticas conferem legitimidade à gestão das organizações respondentes. Sendo assim, ao medir suas próprias práticas com base no novo questionário a ser elaborado, gestores têm mais condições de investir nas áreas mais vulneráveis apontadas no levantamento. O TCU já é reconhecido como a maior referência pública no assunto, porém deve continuar inovando e modernizando o instrumento de controle para continuar exercendo seu papel de principal agente indutor de melhorias nos processos internos nas organizações públicas.

3. A fiscalização está cadastrada no sistema Planejar, sob o número 25, e, portanto, compõe o Plano Operacional da Segecex 2023/2025.
4. A ação está alinhada ao Plano Estratégico 2023-2028 do TCU, com vinculação ao Objetivo 2 – “Contribuir para a regularidade e a economicidade de atos e contratos administrativos”, haja vista colaborar diretamente ao resultados-chave KR I do Objetivo Estratégico II, "Em seis anos induzir que 100% dos órgãos e entidades da União priorizados adotem as melhores práticas de governança e gestão, na forma definida no Plano de Gestão".
5. O esforço para executar a ação fiscalizatória foi estimado em 188 HDs, assim distribuídos:

#### Quadro 1: Total de HD previsto para a execução da ação

Fase	HD
------	----

Planejamento	40
Execução	200
Relatório	100

6. O custo total previsto foi de R\$ 578.000,00, o qual corresponde ao custo dos 188 HDs do esforço estimado (R\$ 578.000,00) e diárias e passagens (R\$ 7.500,00), conforme discriminado à peça 1.

7. Entendo oportuno destacar que as práticas de governança ESG (Ambiental, Social e Governança) têm se tornado cada vez mais importantes para as organizações públicas. No contexto das organizações públicas, a adoção de práticas de governança ESG é fundamental por várias razões, entre elas: i) assegurar a responsabilidade ambiental na atuação de forma sustentável; ii) aumento da eficiência operacional, com a otimização da utilização dos recursos e a diminuição de desperdícios; iii) melhoria da reputação das organizações públicas frente à sociedade e acesso a recursos e investimentos externos.

8. Considerando a conformidade da proposta com as orientações contidas na Resolução-TCU 308/2019 c/c a Portaria-Segecex 14/2014, em especial a conveniência da realização da ação e o alinhamento ao Plano Estratégico do TCU 2023-2028, o parecer desta Secretaria é favorável à aprovação da fiscalização apresentada.

9. Ressalto que a autorização para essa ação de controle deve ser submetida ao Plenário do TCU, visto que estão incluídas no escopo da fiscalização unidades jurisdicionadas relacionadas no art. 15, inciso I, alínea “j”, do Regimento Interno/TCU.

10. Diante do exposto, encaminho, com base na delegação de competência constante no art. 5º da Portaria-Segecex 1/2023, os presentes autos ao gabinete do Relator, para as providências estabelecidas no art. 17, § 4º, da Resolução - TCU 308/2019.

11. Por fim, solicito que o processo seja restituído, posteriormente, a esta Secretaria, para adoção das providências pertinentes.”

É o relatório.

## VOTO

Trata o presente processo de proposta de fiscalização na modalidade levantamento, formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança) endossada pela Secretaria de Controle Externo de Governança, Inovação e Transformação Digital do Estado.

2. O levantamento tem por objetivo revisar e modernizar o questionário denominado iGG, instrumento anteriormente aplicado a amplo leque de órgãos e entidades para permitir a avaliação de seus níveis de práticas de governança. Nesta ocasião, a unidade de auditoria pretende transformar o instrumento em mecanismo de avaliação das práticas de responsabilidade socioambiental (ESG - *Environmental, Social and Governance*) adotadas pelas organizações.

3. Tendo em vista que, entre os órgãos jurisdicionados encontram-se unidades indicadas no art. 15, inciso I, alínea “j”, do Regimento Interno/TCU, a presente proposta é submetida ao Plenário do Tribunal, nos termos do art. 17, § 5º, inciso III, da Resolução-TCU 308/2019.

4. De início, observo que a proposta atende às diretrizes expressas no art. 16 da Resolução-TCU 308/2019 e no art. 5º, inciso III, da Portaria-Segecex 14/2014, com justificativas consignadas quanto aos quesitos risco, oportunidade, materialidade e relevância.

5. O titular da Secretaria de Controle Externo de Governança, Inovação e Transformação Digital do Estado apontou que a atividade está alinhada ao Plano Estratégico do TCU 2023-2028, vinculada ao objetivo de “Contribuir para a regularidade e a economicidade de atos e contratos administrativos”, bem assim para colaborar com os resultados-chave a seguir expressos: "Em seis anos induzir que 100% dos órgãos e entidades da União priorizados adotem as melhores práticas de governança e gestão, na forma definida no Plano de Gestão".

6. Considerando que foram atendidos todos os requisitos necessários à tramitação da matéria, acolho o parecer das unidades técnicas que me antecederam no sentido de aprovar a realização da fiscalização, sem prejuízo de realizar considerações adicionais sobre o tema.

7. Como observado nas manifestações precedentes, o Tribunal dedica-se há anos a promover a temática da governança no setor público, tendo atuado de forma pedagógica por meio de seminários, treinamentos e publicações sobre o assunto, assim como por meio de suas ações fiscalizatórias. De forma semelhante, a promoção do bem-estar e da justiça social, a proteção do meio ambiente e de redução das desigualdades sempre se constituíram em diretrizes para atuação desta Corte.

8. Ao pesquisar sobre o assunto, observo que, já no ano 2000, fora lançada iniciativa pela Organização das Nações Unidas (ONU), denominada de pacto global (*Global Compact*), para que as empresas pudessem alinhar estratégias e ações a princípios universais nas áreas de direitos humanos, trabalho, meio ambiente e no combate a corrupção. Quem integra o pacto, segundo a iniciativa, também assume comprometimento de contribuir para com o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentáveis (ODS) promovidos pela ONU e constantes da Agenda 2030, temática também acompanhada por este Tribunal.

9. Nessa mesma linha, mais recentemente, uma iniciativa de uma rede internacional de investidores institucionais em parceria com o Programa da ONU para o Meio Ambiente, lançou a publicação “Princípios para o Investimento Responsável”, visando trazer maior clareza para a relevância financeira dos temas ambientais, sociais e de governança (ESG). Segundo o então Secretário Geral da ONU, Ban Ki-moon, um número cada vez maior de instituições de investimento de todas as regiões do mundo está incorporando fatores ESG em suas tomadas de decisão a fim de reduzir riscos, ampliar retorno financeiro e atender às expectativas de beneficiários e clientes. Nesse sentido, a atualização do instrumento de avaliação de governança de entes públicos para abranger parâmetros

ambientais e sociais caminha ao lado da evolução que vem ocorrendo no setor privado no sentido de se demandar maior atenção das organizações às preocupações com o meio ambiente e com a sociedade como um todo.

10. Ademais, cito, por oportuno, que a edição da Resolução-TCU 268/2015, dispondo sobre a Política de Sustentabilidade do Tribunal de Contas da União, registra a importância consubstanciada por este Colegiado aos critérios de sustentabilidade nas atividades da administração pública, visando à redução do impacto socioambiental negativo causado pela execução de suas atividades e promovendo a economia de recursos naturais. Trata-se de ação normativa que materializou a cautela e o cuidado que o Tribunal já vinha prestando aos assuntos ora em discussão.

11. Por fim, quero agradecer as pertinentes considerações apresentadas pelo Exmo. Ministro Augusto Nardes mediante declaração de voto, em que traz sugestões para o trabalho, devidamente contempladas na minuta de Acórdão que submeto ao Colegiado.

Diante do exposto, louvo a iniciativa capitaneada pelas unidades da Secretaria-Geral de Controle Externo no sentido de revisar e reposicionar os instrumentos de avaliação de governança que vem sendo adotados pelo TCU ao longo dos anos, à luz dos novos princípios que visam a proteger o meio ambiente e promover a responsabilidade social e ambiental das organizações públicas. Sendo assim, voto para que o Tribunal aprove a proposta de acórdão que submeto ao colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de junho de 2023.

Ministro VITAL DO RÊGO  
Relator

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,  
Senhor Ministro-Relator,  
Senhores Ministros,  
Senhora Procuradora-Geral,

Inicialmente, cumprimento o eminente Relator, Ministro Vital do Rego, principalmente pela perspicácia de apresentar a presente proposta de levantamento, concomitantemente à avaliação das Contas do Presidente da República, analisadas na semana passada.

Em minha Declaração de Voto, apresentada por ocasião das Contas, destaquei, em linha com o que se propõe neste processo, a importância da Governança Pública para que tenhamos melhores políticas públicas, com reflexos positivos na qualidade de vida da população e no desenvolvimento econômico e social do país.

Creio, de fato, como ensina a literatura e diversos Referenciais desta Casa, que para direcionar, avaliar e monitorar as atividades dos gestores e de suas equipes, responsáveis diretos pela entrega de resultados à população, os governantes devem observar as melhores práticas de liderança, estratégia e controle, utilizadas pelos governos de sucesso, em todo o mundo.

E é disso que trata o indicador de Governança, contemplado no iGG. Por meio de uma gradação calculada, a partir dos questionários respondidos pelas organizações, se apura se tais organizações estão em um estágio inicial, intermediário ou avançado na utilização dessas boas práticas, reconhecidas internacionalmente.

Esse diagnóstico deve ser utilizado, conforme temos defendido em nossas falas sobre o tema, para que as organizações implementem uma política específica para a melhoria da governança pública. O Indicador, validado pelo Controle Externo, e como ocorre em toda política pública, poderia ser utilizado como uma baliza para avaliar o grau de sucesso alcançado, ao longo do tempo, na implementação das boas práticas de governança.

Temos ressaltado que a Política de Governança Pública, já em implementação no âmbito federal depois da edição do Decreto 9.203/2017, deve ser encarada como uma política primária, como se fosse uma estrada, por onde trafegam as demais políticas públicas.

Sempre ressalvamos, no entanto, que essa estrada não pode ser um fim em si mesma. Ou seja, não pode ser uma estrada vazia, que não leva os produtos pretendidos a quem dela se utiliza ou depende. São os resultados melhores, obtidos continuamente, que justificam investir esforços e recursos para melhorar a governança pública.

Por isso há que se louvar o ministro Vital do Rego pela presente proposta, que agregaria ao Indicador de Governança, já mensurado de longa data neste Tribunal, dimensões para avaliar a efetividade dos resultados nos setores diversos, com destaque para o Social e o Meio Ambiente.

Peço licença ao eminente Relator, apenas, para informar que, segundo me notificaram, há revisão similar sendo efetuada pelos tribunais de contas nos estados brasileiros, capitaneada pelo Instituto Rui Barbosa, assim como há um Indicador de Governança proposto no âmbito da Olacefs.

Permito-me, com isso, sugerir a Vossa Excelência que, na fase de planejamento deste trabalho, avalie a possibilidade de a presente revisão do IGG ocorrer de forma conjunta e coordenada com os demais tribunais de contas do Brasil e com a Olacefs, ainda mais agora, que presidimos a INTOSAI.

Teríamos, com isso, segundo penso e respeitadas as particularidades de cada país, a possibilidade de se fazer um retrato comparativo periódico de organizações dos governos nacionais e



subnacionais, e de alcançarmos, de forma homogênea, uma melhoria generalizada no âmbito de atuação da Olacefs.

Essa é a sugestão que me permito apresentar ao relator, Ministro Vital do Rego, colocando meu Gabinete à disposição de Sua Excelência, caso entenda necessário e pertinente, e parabênizo novamente Sua Excelência pela visão estratégica e pelo senso de oportunidade.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de junho de 2023.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES



## ACÓRDÃO Nº 1205/2023 – TCU – Plenário

1. Processo TC 014.499/2023-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgãos: Advocacia-Geral da União, Câmara dos Deputados, Conselho Nacional de Justiça, Controladoria-Geral da União, Defensoria Pública da União, Ministério Público da União, Presidência da República, Senado Federal, Supremo Tribunal Federal e Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não há.
8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, referentes à proposta de fiscalização, na modalidade levantamento, com o objetivo de atualizar o questionário conhecido como iGG para torná-lo um instrumento de avaliação de práticas ambientais, sociais e de governança e aferir a adesão de organizações públicas a esses processos;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 17, § 5º, inciso III, da Resolução-TCU 308/2019, em:

9.1. autorizar a realização da fiscalização nos moldes propostos pela unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação e determinar que, na fase de planejamento dos trabalhos, avalie, em interlocução com a Secretaria-Geral de Controle Externo, as sugestões constantes da Declaração de Voto apresentada pelo Ministro Augusto Nardes na presente sessão de julgamento;

9.2. restituir o processo à Secretaria de Controle Externo de Governança, Inovação e Transformação Digital do Estado, para a adoção das providências pertinentes.

## 10. Ata nº 24/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/6/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1205-24/23-P.

## 13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
WALTON ALENCAR RODRIGUES  
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)  
VITAL DO RÊGO  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral