

LEONARDO DA SILVA TRINDADE MATOS

**PERCEPÇÕES SOBRE O (DES)ALINHAMENTO DOS PRINCÍPIOS DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, *ACCOUNTABILITY* E GERENCIAMENTO DE
RESULTADOS EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PÚBLICAS**

Trabalho de Conclusão Final apresentado à
Universidade Federal de Viçosa, como parte
das exigências do Programa de Pós-Graduação
em Administração Pública em Rede Nacional
(PROFIAP), para obtenção do título de
Magister Scientiae.

RIO PARANAÍBA
MINAS GERAIS - BRASIL
2017

Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca da Universidade Federal de Viçosa - Câmpus Florestal

T

354.8
2017
MATOS, Leonardo da Silva Trindade, 2017-
Percepções sobre o (des)alinhamento dos princípios da administração pública, accountability e gerenciamento de resultados em instituições financeiras públicas / Leonardo da Silva Trindade MATOS. – Rio Paranaíba, MG, 2017.
x, 92 : il. ; 29 cm.

Inclui apêndice.

Orientador: Rosiane Maria Lima Gonçalves..

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f.82-88.

1. Administração pública. 2. Accountability.
3. Gerenciamento de resultados. I. Universidade Federal de Viçosa. Instituto de Ciências Humanas - Departamento de Administração. Mestrado em Administração. II. Título.

M433p

LEONARDO DA SILVA TRINDADE MATOS

**PERCEPÇÕES SOBRE O (DES)ALINHAMENTO DOS PRINCÍPIOS DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, *ACCOUNTABILITY* E GERENCIAMENTO DE
RESULTADOS EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PÚBLICAS**

Trabalho de Conclusão Final apresentado à
Universidade Federal de Viçosa, como parte
das exigências do Programa de Pós-Graduação
em Administração Pública em Rede Nacional
(PROFIAP), para obtenção do título *de
Magister Scientiae*.

Aprovado: 07 de julho de 2017.

Débora Silva Melo

Antônio Carlos Brunozi Júnior

Marilene de Souza Campos
(Coorientadora)

Rosiane Maria Lima Gonçalves
(Orientadora)

“Ninguém pode voltar atrás e fazer um novo começo,
mas qualquer um pode recomeçar e fazer um novo fim”

Francisco Cândido Xavier

AGRADECIMENTOS

Sempre em primeiro, agradeço a Deus, a Jesus e aos bons espíritos de luz que me abençoam durante toda a minha vida;

À minha orientadora, professora Rosiane Maria Lima Gonçalves, aos meus coorientadores professora Marilene de Souza Campos e professor Fábio André Teixeira, e também à professora Simone Martins, à professora Débora Silva Melo e ao professor Antônio Carlos Brunozi Júnior. A todos pelos ensinamentos, incentivos, sugestões e por tornarem o trabalho cada vez melhor.

Ao colega de Banco Central, José Alves Dantas, pelos ensinamentos sempre providenciais;

À minha mãe, meu pai (*in memoriam*), minha tia, meu avô e minhas irmãs. Meus alicerces, meus formadores, meus exemplos, meus amores fraternais;

À minha amada Renata pelo amor, cumplicidade e incentivo incondicionais através dos quais me inspiro e busco exemplo de perseverança para continuar na caminhada;

À família que formamos eu, Renata, Amanda e Charlote, razão fundamental para continuar buscando crescimento e felicidade;

E a todos os mestres com quem tive contato da infância até hoje, em especial neste projeto a todos os professores da UFV, muito obrigado!

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS	vi
RESUMO.....	vii
ABSTRACT.....	ix
1 INTRODUÇÃO	1
1.1 A Relevância do Estudo	3
1.2 Objetivos do Estudo	6
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	7
2.1 Administração Pública e Instituições Financeiras.....	7
2.2 Princípios da Administração Pública	12
2.3 Princípios da Administração Pública como Compliance.....	23
2.4 Aspectos de Accountability.....	24
2.4.1. Prestação de contas.....	25
2.4.2. Responsabilização pela Prestação de Contas	26
2.4.3. Transparência	27
2.5 Alinhamento entre os Princípios da Administração Pública e Accountability.....	29
2.6 O Gerenciamento de Resultados	33
2.6.1 Conceituando Gerenciamento de Resultados	33
2.6.2. Motivações do Gerenciamento de Resultados	37
2.6.3. Modalidades de Gerenciamento de Resultados.....	38
2.6.4 Estudos Acadêmicos: Gerenciamento de Resultados e PCLD	40
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	47
3.1 A Pesquisa.....	48
3.2 Critérios gerais de análise aplicados à pesquisa.....	49
3.3 Entrevista com Especialistas e Análise de Conteúdo.....	50
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES	54
4.1 Entrevistas com Especialistas em Administração Pública 3.....	54
4.2 Entrevistas com Especialistas em Gerenciamento de Resultados.....	59
4.3. Entrevistas com Especialistas em Direito Administrativo	66
4.4 Análise conjunta das entrevistas	71

4.5 Potencial desalinhamento observado entre os Princípios da Administração Pública, accountability e o Gerenciamento de Resultados.....	75
5 RESUMO E CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
REFERÊNCIAS.....	82
APÊNDICE A - ROTEIRO PARA ENTREVISTA DE ESPECIALISTAS	89

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Fraude Contábil.....	46
Quadro 2: Modalidades de Gerenciamento de Resultados	48
Quadro 3: Danos gerados a partir da prática lesiva do <i>earning management</i>	50
Quadro 4: Classificação das operações de crédito	51
Quadro 5: Princípios da Administração Pública previstos na CRFB/88 e na Lei nº. 9.784/99 em contraponto ao Gerenciamento de Resultados.....	91

RESUMO

MATOS, Leonardo da Silva Trindade, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, julho de 2017. **Percepções sobre o (des)alinhamento dos princípios da Administração Pública, *accountability* e gerenciamento de resultados em instituições financeiras públicas.** Orientadora: Rosiane Maria Lima Gonçalves. Coorientadores: Marilene de Souza Campos e Fábio André Teixeira.

Este trabalho realizou uma relação entre os princípios administrativos da Administração Pública, dispostos na Constituição Federal de 1988 e na Lei N.º 9.784/1999, os aspectos de *accountability* (prestação de contas, responsabilização e transparência) e a prática contábil do Gerenciamento de Resultados. O estudo foi realizado com base na constatação da ocorrência do Gerenciamento de Resultados em instituições financeiras estatais. A pesquisa se apresentou relevante, pois as instituições financeiras estatais possuem elevado potencial para financiar e capitanear a implementação de políticas públicas, dessa forma, um distúrbio em suas contas, caracterizado pelo Gerenciamento de Resultados, poderia colocar em risco tais políticas, além de se configurarem, potencialmente, em focos de corrupção, como vem sendo apontado, por exemplo, pela operação lava jato do ministério público e polícia federais. Assim, o objetivo foi verificar e demonstrar como uma prática contábil, considerada legal, poderia ser antagônica aos Princípios da Administração Pública e aos aspectos de *accountability*, vistos como necessários à boa gestão pública. A pesquisa transcorreu por meio da realização de entrevistas com especialistas das áreas de Administração Pública – na análise dos princípios administrativos e dos aspectos de *accountability*; de Ciências Contábeis – na análise do Gerenciamento de Resultados; e de Direito Administrativo – na análise jurídica dos princípios administrativos. Todas as entrevistas realizadas respeitam o anonimato dos entrevistados, já que o objetivo é obter robustez e profundidade na interpretação dos conceitos apresentados neste estudo, e não a visão pessoal de indivíduos e/ou instituições às quais estejam eventualmente vinculados. Durante a pesquisa, constatou-se o Gerenciamento de Resultados potencialmente antagônico aos princípios administrativos e aos aspectos de *accountability*. Foi demonstrado que a falta de transparência e fidedignidade de informações contábeis são os mecanismos através dos quais o gerenciamento de resultados apresenta tal antagonismo. Também foi possível, com base na análise de conteúdo das respostas dos nove entrevistados, demonstrar a harmonia existente entre os princípios administrativos e *accountability*, além da constatação de que os posicionamentos adotados neste estudo são, em sua maioria, congruentes com os posicionamentos apresentados pelos entrevistados no tocante aos conceitos e à relação existente entre os princípios administrativos, *accountability* e Gerenciamento de Resultados. Por fim, dos onze princípios

administrativos analisados, com base na CRFB/88 e na Lei nº. 9.784/99, demonstrou-se que a prática do gerenciamento de resultados potencialmente desrespeita os princípios da impessoalidade; moralidade; publicidade; eficiência; razoabilidade e proporcionalidade; e principalmente, a supremacia do interesse público.

ABSTRACT

MATOS, Leonardo da Silva Trindade, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, July, 2017. **Perceptions on the (mis)alignment of the principles of Public Administration, accountability and management of results in public financial institutions.** Advisor: Rosiane Maria Lima Gonçalves. Co-advisers: Marilene de Souza Campos and Fábio André Teixeira.

This work made a relation between the administrative principles of the Public Administration, established in the Federal Constitution of 1988 and Law No. 9.784 / 1999, the aspects of accountability (accountability, accountability and transparency) and the accounting practice of Results Management. The study was conducted based on the finding of the occurrence of Results Management in state financial institutions. The research was relevant, since state financial institutions have a high potential to finance and lead the implementation of public policies, so a disorder in their accounts, characterized by Results Management, could jeopardize such policies, in addition to being configured, potentially, in outbreaks of corruption, as has been pointed out, for example, by the operation of the federal police and police. Thus, the objective was to verify and demonstrate how an accounting practice, considered legal, could be antagonistic to the Principles of Public Administration and aspects of accountability, seen as necessary for good public management. The research was conducted through interviews with specialists in the areas of Public Administration - in the analysis of administrative principles and aspects of accountability; of Accounting Sciences - in the analysis of Results Management; and Administrative Law - in the legal analysis of administrative principles. All the interviewed interviews respect the anonymity of the interviewees, since the objective is to obtain robustness and depth in the interpretation of the concepts presented in this study, not the personal vision of individuals and / or institutions to which they are eventually linked. During the research, results management was potentially antagonistic to administrative principles and aspects of accountability. It has been demonstrated that the lack of transparency and reliability of accounting information are the mechanisms through which results management presents such antagonism. It was also possible, based on the content analysis of the responses of the nine interviewees, to demonstrate the harmony between the administrative principles and accountability, in addition to the fact that the positions adopted in this study are mostly congruent with the positions presented by the interviewees with respect to the concepts and the relationship between administrative principles, accountability and Results Management. Finally, of the eleven administrative principles analyzed, based on CRFB / 88 and Law no.

9,784 / 99, it has been demonstrated that the practice of results management potentially disrespects the principles of impersonality; morality; advertising; efficiency; reasonableness and proportionality; and above all, the supremacy of the public interest

1 INTRODUÇÃO

Por determinação da Constituição Federal de 1988 – CRFB/88, mas não apenas por força desta norma - a Administração Pública brasileira é regida por princípios que norteiam sua conduta e de seus agentes no trato dos interesses públicos. São princípios administrativos, entre outros, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e supremacia do interesse público.

Tais princípios são aplicáveis à Administração Pública como um todo, mesmo que por vezes a gestão pública desenvolva, além de suas funções típicas de Estado, atividades empresariais com fundamentação econômica e financeira. Os objetivos públicos relacionados a essas atividades podem ser fomento e intervenção em um determinado setor econômico estratégico ou objetivos ligados diretamente ao desenvolvimento social, através da prestação de serviços públicos. Dessa forma, o Estado cria empresas que passam a integrar a Administração Pública Indireta, as quais são controladas segundo os projetos de governo e orientação política com a finalidade de gerar benefícios para a coletividade. Portanto, por integrarem a Administração Pública, as empresas estatais também devem ter suas atividades orientadas pelos Princípios da Administração Pública.

Com base no Decreto Lei nº 200 de 25/02/1967, a Administração Direta é representada pelas entidades estatais (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) com personalidade jurídica de direito público, desconcentrada¹ em diferentes órgãos integrantes do respectivo ente (ministérios e secretarias estaduais, distritais e municipais). Já a Administração Indireta abarca diferentes entidades também com personalidade jurídica de direito público (Autarquias e Fundações Públicas) e outras com personalidade jurídica de direito privado (Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista) que são as denominadas empresas estatais e atuam de forma vinculada, porém descentralizada² em relação a sua entidade estatal criadora.

As empresas estatais, mesmo que possuam natureza jurídica de direito privado, mas devido ao fato de serem integrantes da administração pública indireta, também são possuidoras de prerrogativas e deveres próprios de entidades públicas, ou seja, estão subordinadas aos

¹ Desconcentração: “é apenas administrativa, não passando necessariamente pela aprovação do parlamento: é uma delegação de poder dentro de cada nível de governo”. (BRESSER-PEREIRA, 2000, p.49).

² “Descentralização: De acordo com Bacellar Filho (2008, p. 18) o conceito de descentralização possui duas vertentes: descentralização política - “distribui-se, constitucionalmente, a competência entre os entes federativos – União, Estados e Municípios”; e descentralização administrativa - “divisão de competências entre entes com personalidade jurídica autônoma dentro do mesmo nível federativo”. Neste estudo se aplica o conceito de descentralização administrativa.

princípios que norteiam a gestão pública. Tais entidades devem, portanto, pautar sua conduta de forma a privilegiar o interesse público, mesmo que estejam inseridas em um contexto de competição mercadológica.

Dentre as empresas estatais existentes, estão as instituições financeiras, as quais conforme Artigo 22 da Lei n.º 4.595 de 31/12/1964 são “órgãos auxiliares da política de crédito do Governo Federal”, caracterizando, assim, a importância das instituições financeiras públicas para a gestão pública. Essas empresas têm o dever de obediência aos Princípios da Administração Pública, contudo, o gestor dessas entidades possui certo grau de discricionariedade que lhe é facultado com previsão legal.

Para Bandeira de Mello (2014) a discricionariedade é uma margem de liberdade para que o administrador, lançando mão de critérios robustos de razoabilidade, faça escolhas perante casos concretos. Em outras palavras, se trata da possibilidade de o gestor com base na lei e também em suas crenças, experiências, convicções e senso de conveniência e oportunidade optar por decisões capazes de determinar a sua conduta gerencial, embora continue existindo a necessidade de ser transparente no trato dos recursos públicos e, por isso, também não lhe é dado o direito de agir arbitrariamente. Em decorrência de suas ações, é imperiosa a prestação de contas, a qual deve ser realizada de forma fidedigna pelos gestores das estatais.

A discricionariedade permitida por lei no âmbito contábil recebe o nome de Gerenciamento de Resultados. Segundo Martinez (2001), o Gerenciamento de Resultados pode ser caracterizado como uma alteração de resultados contábeis que é realizada, propositalmente, de acordo com os interesses particulares. Trata-se de uma manipulação intencional dos resultados.

Embora sejam facultativos aos gestores públicos os atos discricionários, tais gestores não estão autorizados a cometer excessos. Assim, o gerenciamento de resultados, a partir de critérios subjetivos do gestor ou da instituição, teria o potencial de se posicionar em contraponto aos aspectos de *accountability* e aos Princípios da Administração Pública.

De acordo com Fuji e Carvalho (2005), o Gerenciamento de Resultados não se configura em uma fraude contábil, uma vez que está inserido em um contexto de flexibilidade permitida pelas leis que normatizam a contabilidade.

Por outro lado, uma vez que as entidades empresariais públicas (E.P. e S.E.M.) são controladas, em última análise, pelos governos em exercício, elas devem ser geridas com *accountability* e observando os princípios administrativos. Segundo Matias-Pereira (2012), um governo é mais *accountable* à medida em que os cidadãos têm a percepção e sancionam a ação do governante de acordo com o interesse coletivo.

Nos estudos pioneiros de Campos (1990), a autora chama a atenção para o fato de que não há tradução em um único termo para esta palavra oriunda do idioma inglês, fazendo uma alusão, até mesmo, à falta desse conceito na sociedade brasileira. Antonik (2016) pondera que o termo é utilizado em inglês pela falta de um termo em português que expresse todo o seu significado.

Campos (1990) define *accountability*, em linhas gerais, como obrigação/responsabilização subjetiva, da pessoa detentora de função pública perante si mesma, e responsabilidade objetiva, quando deverá ser exigida de fora para dentro, podendo atribuir prêmios e castigos àquele reconhecido como responsável. Para Matias-Pereira (2012), *accountability* se trata de formas de prestação de contas cujo objetivo é garantir uma maior transparência, além da evidenciação ampla de políticas públicas.

De acordo com Ceneviva e Farah (2006), *accountability* guarda relação não só com controle e responsabilização dos agentes públicos, mas também com transparência. Dessa forma, percebe-se que o conceito de *accountability* se completa com o de transparência.

Portanto, com base no exposto e na pesquisa realizada, é pretendido encontrar resposta para o seguinte questionamento: No âmbito da gestão pública aplica às instituições financeiras, estariam em (des)alinhamento esses três conceitos: Princípios da Administração Pública, *Accountability* e Gerenciamento de Resultados?

1.1 A Relevância do Estudo

Este estudo leva em consideração, para começar a demonstrar sua relevância, o fato de as empresas estatais, notadamente as instituições financeiras, possuírem alto potencial de influenciar o desenvolvimento econômico e social em seus respectivos âmbitos de atuação. Embora sejam agentes financeiros, tendo o lucro um dos seus principais objetivos, é notório que essas empresas se apresentam como instituições de suporte à transformação social a partir de políticas públicas por elas capitaneadas.

Assim, percebe-se que as instituições financeiras estatais são instrumentos valiosos para elaboração, implementação e financiamento de políticas públicas. Neste contexto, a prática do Gerenciamento de Resultados, que possivelmente seria capaz de não retratar fielmente a condição financeira dessas instituições, poderia gerar, para os acionistas, informações manipuladas capazes de viciar uma eventual tomada de decisão. Não se pode afastar, nessa hipótese, o mau uso de recursos públicos e um eventual prejuízo ao erário; A sociedade em

geral seria prejudicada pela insegurança da continuidade da instituição empresarial; O financiamento de políticas públicas, subsidiado por essas instituições, poderia ser comprometido. E ainda, tal prática poderia configurar um interesse político em demonstrar uma solidez aparente da estatal, mas que não seria constatada de fato.

Para exemplificar como a gestão das estatais pode se desvirtuar de seus propósitos e ser lesiva aos interesses públicos, recentemente vem sendo divulgada a atuação dessas empresas no grandioso caso de corrupção investigado pela operação Lava-Jato. Essa operação, em seus desdobramentos, já apresenta condenações judiciais de gestores públicos, políticos, empresas e empresários que, com as estatais, mantinham vínculo. O principal objetivo desta operação é punir práticas criminais de corrupção, com base na manipulação enviesada de informações, dentre as quais, se destacam também as contábeis.

Diante da possibilidade de as informações contábeis disponibilizadas serem imprecisas pela prática do gerenciamento de resultados, seria evidenciada, assim, a necessidade de uma maior transparência no trato dos recursos públicos, não bastando a simples publicação de resultados, como prevê a legislação pertinente. O propósito de obter mais transparência é potencializar a responsabilização de gestores e representantes públicos. Trata-se de uma compreensão do aspecto da transparência, inerente à *accountability*, em um nível mais abrangente, ou seja, é importante tornar pública a informação, contudo esta deve ser compreensível, ampla, de qualidade e, sobretudo, fidedigna.

Conforme observa Martins Júnior (2004), a sustentação básica de um Estado Democrático afinada com uma Administração Pública moderna guarda relação direta com o grau de transparência administrativa em um ordenamento jurídico. Assim, torna-se necessário uma diminuição de sigilos na atividade administrativa, os quais são um caminho para ineficiência, para o arbítrio e para a impunidade no poder. Além disso, as informações devem ser precisas e confiáveis. Nesse contexto Campos (1990, p.30) determina que “a simples criação de mecanismos de controle burocrático não se tem mostrado suficiente para tornar efetiva a responsabilidade dos servidores públicos”.

A respeito dessa problemática, de maior transparência e responsabilização, deve-se reconhecer o cumprimento da obrigação, pelas instituições financeiras estatais, de dar publicidade às informações contábeis. Também cabe ressaltar algumas medidas para tornar o Estado brasileiro mais transparente, a partir de boas iniciativas, tais como: o Portal da Transparência (governo federal); a Lei de Acesso de Informação (Lei n.º 12.527 de 18/11/2011) que regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal de 1988; O Ranking

Nacional da Transparência (capitaneado pelo Ministério Público Federal) e ainda, recentemente, foi criado (mesmo que interinamente) o Ministério da Transparência.

Contudo, Ceneviva e Farah (2006) defendem que a transparência é uma condição necessária, mas entendem que para a responsabilização dos agentes públicos, somente a transparência não é suficiente.

Por outro lado, O'Donnell (1998) ensina que expectativas democráticas podem não propiciar a *accountability* horizontal³, mas produzem uma conseqüente demanda por uma tomada de decisão política com elevada graduação de transparência. Para este autor este fato acarreta, minimamente, em ações de anticorrupção.

Portanto, já que a transparência na gestão pública é fundamental, o Gerenciamento de Resultados poderia vir a camuflar focos de gestão ineficiente, sendo importante, portanto, a verificação desta prática, em instituições financeiras estatais, relacionando-o aos Princípios da Administração Pública e a *accountability*, pois estes dois conceitos geram à gestão pública ferramentas que a permitem empenhar transparência efetiva. Assim, é relevante a verificação do possível desalinhamento ou convergência do Gerenciamento de Resultados com os princípios administrativos e *accountability* em razão da natureza discricionária observada nesta prática contábil. Dessa forma, este estudo se torna necessário já que as instituições financeiras recebem investimentos da sociedade, ao negociarem suas ações em bolsa de valores, e também, não raro, recebem aportes provenientes de recursos públicos realizados por entes estatais por elas responsáveis. Nesse contexto, suas demonstrações de resultado devem ser fidedignas à sua situação financeira, não bastando atender ao conteúdo e à periodicidade que a legislação as impõe.

Assim sendo, o presente estudo é relevante por considerar o potencial impacto negativo na sociedade causado pelo distúrbio financeiro que as instituições financeiras estatais podem gerar, caso seja verificado o desalinhamento do Gerenciamento de Resultados em relação a *accountability* e aos princípios norteadores da Administração Pública.

Por fim, a relevância desta pesquisa se fundamenta, ainda, no fato de a revisão da literatura pertinente ao Gerenciamento de Resultados revelar que este tema ainda não foi amplamente explorado em estudos acadêmicos por uma perspectiva qualitativa, em que pese valorosos trabalhos que se esforçam para a construção do conhecimento acerca desta prática.

³ *Accountability* Horizontal: “existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal [...] para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais [...] contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas”. (O'DONNELL, 1998, p.40).

1.2 Objetivos do Estudo

Identificar as relações de (des)alinhamento existente entre o Gerenciamento de Resultados em instituições financeiras estatais, os Princípios da Administração Pública e *Accountability*, a partir da realização de entrevista com especialistas, buscando identificar suas percepções e colaborações referentes a este tema para construção do conhecimento.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste tópico, expõem-se as referências teóricas encontradas na literatura e trabalhos acadêmicos que servem de sustentação para a abordagem do presente estudo. Assim, serão abordados os seguintes tópicos: 2.1 Administração Pública e Instituições Financeiras; 2.2 Princípios da Administração Pública; 2.3 Princípios da Administração Pública como *Compliance*; 2.4 Aspectos de *Accountability*. 2.5 Alinhamento dos Princípios da Administração Pública e *Accountability*; e 2.6 Gerenciamento de Resultados.

2.1 Administração Pública e Instituições Financeiras

A Administração Pública é formada pelo conjunto de órgãos, entidades e pessoas pertencentes às três modalidades de poder, que de forma independente e harmônica, caracterizam o Estado Brasileiro (artigo 2º da Constituição Federal de 1988). Conforme Moraes (2003), esta divisão existe para evitar não somente o arbítrio e o desrespeito aos direitos fundamentais do homem, como também para manutenção do estado democrático de direito. Por isso cada Poder - Executivo, Legislativo e Judiciário - desempenha atividades, respectivamente, administrativa, legislativa e judicante, as quais foram definidas pelo legislador constituinte, segundo suas características. No entanto, Justen Filho (2006, p. 91) informa que a expressão Administração Pública abarca todos os entes e sujeitos de todos os Poderes que exercem funções administrativas, “ainda que o façam de modo secundário e acessório”.

Detidamente ao presente estudo, o Poder Executivo é o criador das empresas estatais que podem ser constituídas sob o formato de instituições financeiras. Este poder possui como atividade típica administrar (função administrativa⁴), gerir a chamada máquina pública. Também cabe registrar o seu exercício de atividades derivadas (atípicas) desenvolvidas através da função legislativa, quando edita regimentos internos ou inicia processos legislativos através de Medidas Provisórias, e ainda a função judicante, quando decide demandas provenientes de processos administrativos.

No entanto, detidamente para este estudo, passa-se a analisar as instituições financeiras, as quais servem de cenário para embasar esta pesquisa, uma vez que são utilizados estudos

⁴ A teoria da separação de Poderes envolve tanto a diferenciação das funções estatais como a criação de estruturas organizacionais distintas para seu desempenho. A função administrativa se materializa na atividade administrativa, a qual é desempenhada preponderantemente pelo Poder Executivo. (JUSTEN FILHO, 2006, P. 91).

acadêmicos que se utilizaram de instituições financeiras, públicas e privadas, para demonstrar a ocorrência do Gerenciamento de Resultados.

As instituições financeiras, de maneira geral, como já dito, são definidas pelo Artigo 17 da Lei n.º n.º 4.595 de 31/12/1964 (ver nota 3). São, portanto, instituições que intermediam recursos financeiros próprios ou de terceiros. Fernandes (2006, p.23) realiza uma classificação das instituições financeiras através da qual determina que as de *stricto sensu* “são aquelas que captam depósitos do público à vista (IF monetárias) ou a prazo, obtêm recursos de outras IF nacionais, estrangeiras ou do governo, além de conceder crédito, constituindo-se de instituições do denominado mercado financeiro”. Essas instituições, de acordo com Gomes e Niyama (2012), também chamadas de instituições financeiras bancárias ou monetárias, são classificadas em: bancos comerciais; e cooperativas de crédito; E ainda, esses autores classificam como instituições financeiras não bancárias ou não monetárias os bancos de investimento; bancos de desenvolvimento; sociedades de arrendamento mercantil (leasing); sociedades de crédito, financiamento e investimento (“financeiras”); sociedades de crédito imobiliário; associação de poupança e empréstimo; e bancos múltiplos. Nesse sentido, Fernandes (2006) define instituições financeiras que captam depósitos de seus clientes e realizam operações de crédito, com supervisão do Banco Central: Bancos múltiplos (com carteira comercial; bancos comerciais; caixa econômica federal; e cooperativas de crédito. Portanto, os maiores exemplos de instituições financeiras, mais conhecidas e mais próximas da sociedade, são os bancos, sobretudo, os comerciais.

Segundo definição do Banco Central do Brasil, Bancos Comerciais são:

Os bancos comerciais são instituições financeiras privadas ou públicas que têm como objetivo principal proporcionar suprimento de recursos necessários para financiar, a curto e a médio prazos, o comércio, a indústria, as empresas prestadoras de serviços, as pessoas físicas e terceiros em geral. A captação de depósitos à vista, livremente movimentáveis, é atividade típica do banco comercial, o qual pode também captar depósitos a prazo. Deve ser constituído sob a forma de sociedade anônima e na sua denominação social deve constar a expressão "Banco" (Resolução CMN 2.099, de 1994). (Disponível em: www.bcb.gov.br – Acesso em: 25/07/2017).

Para o Bacen, a atividade principal de Bancos Comerciais é captação de depósitos à vista, os quais se apresentam para livremente serem movimentáveis.

Na Administração Pública, as instituições financeiras se comportam de forma semelhante às suas concorrentes da iniciativa privada, inclusive objetivando o lucro. Mas são observadas algumas diferenças. Uma importante diferença é determinada pelo Artigo 22 da Lei

n.º 4.595/1964: “As instituições financeiras públicas são órgãos auxiliares da execução da política de crédito do Governo Federal”, ou seja, as instituições financeiras públicas são órgãos executores de políticas públicas voltadas para concessão de crédito, sendo estas políticas fundamentais para o crescimento da economia, bem como geração de emprego e renda, portanto, em tese, não necessariamente obedecendo à lógica de maximização de lucros. Outra diferença, é a subordinação das instituições financeiras públicas aos princípios administrativos, sendo possível destacar, neste ponto, a necessidade de realização de concursos públicos para seleção de novos funcionários e a realização de licitação para alienação e compra de bens e serviços. E ainda, essas instituições dependem de uma lei que autoriza a sua criação. Este instrumento legal define também as suas características, tais como, a sua área atuação, composição do capital, estrutura administrativa, além de estabelecer o vínculo jurídico com o ente estatal criador da empresa, fato que possibilita o controle finalístico por este mesmo ente.

Nesse sentido, com o objetivo de angariar recursos capazes de potencializar sua capacidade de oferecer financiamentos, os Bancos, públicos e privados, podem se constituir no formato de Sociedade Anônima – S/A, para poderem operar no chamado mercado de capitais. Para tanto, precisam obter registro de companhia aberta junto à Comissão de Valores Mobiliários – CVM (órgão responsável por fiscalizar e regular esse mercado). A CVM exige, para essa finalidade, que a empresa apresente documentos, tais como, principais atos societários, as últimas demonstrações financeiras e parecer de auditor independente. Quando a CVM regulariza o registro da empresa, esta poderá emitir ações, que são títulos representativos de seu capital. As ações das empresas são negociadas na BM&FBovespa – Bolsa de Valores de São Paulo, que é uma empresa privada autorizada a realizar a administração dos mercados organizados, conforme sua própria definição, “de títulos, valores mobiliários e contratos derivativos, além de prestar serviços de registro, compensação e liquidação, atuando, principalmente, como contraparte central garantidora da liquidação financeira das operações realizadas em seus ambientes”. Na bolsa de valores são negociados, entre outros produtos, ações, títulos de renda fixa, câmbio pronto e contratos derivativos referenciados em ações, ativos financeiros.

De acordo com a Febraban – Federação Brasileira de Bancos - e com a BM&FBovespa os bancos comerciais públicos, com capital aberto são: Banco da Amazônia S.A.; Banco do Brasil S.A.; Banco do Estado de Sergipe S.A.; Banco do Estado do Pará S.A.; Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A.; Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Banco do Estado do Espírito Santo S.A. e Banco de Brasília S.A.

É possível, a esta altura, perceber que as instituições financeiras públicas integram a Administração Pública Indireta. Assim, se torna oportuno a realização de uma distinção acerca da expressão Administração Pública. Isto ocorre porque esta expressão é concebida sob diferentes sentidos. Assim, a fim de identificar qual a denominação aplicada a este estudo referente ao controle exercido sobre a Administração Direta e Indireta, é pertinente a identificação dos diversos sentidos aplicados à expressão à Administração Pública.

A expressão Administração Pública⁵ deve ser interpretada, conforme determina Carvalho Filho (2016), sob dois enfoques: dos executores da atividade pública – sentido subjetivo; e da própria atividade pública – sentido objetivo. Nesse mesmo entendimento, alguns autores definem esses dois sentidos para essa expressão. Alexandrino e Paulo (2008), afirmam que a expressão pode ser classificada, além dos sentidos objetivo e subjetivo, em sentido amplo ou em sentido estrito. Di Pietro (2012) também determina a divisão dos sentidos conferidos à citada expressão em: subjetivo - formal ou orgânico -; ou objetivo - material ou funcional. Bandeira de Mello (2014) por sua vez, também realiza uma classificação quanto aos aspectos subjetivos e objetivos da expressão. Segundo Alexandrino e Paulo (2008):

Sentido Amplo:

Administração pública em sentido amplo abrange os órgãos de governo que exercem função política, e também os órgãos e pessoas jurídicas que exercem função meramente administrativa. Deve-se entender por função política, neste contexto, o estabelecimento das diretrizes e programas da ação governamental [...] De outra parte, função meramente administrativa resume-se à execução das políticas públicas formuladas no exercício da referida atividade política' (Alexandrino; Paulo, 2008, p. 19).

Sentido Estrito:

Administração pública em sentido estrito só inclui os órgãos e as pessoas jurídicas que exercem função meramente administrativa, de execução dos programas de governo. Ficam excluídos os órgãos políticos e as funções políticas, de elaboração das políticas públicas' (Alexandrino; Paulo, 2008, p. 19).

Conforme Carvalho Filho (2016), o sentido objetivo e subjetivo atribuídos à expressão Administração Pública podem ser assim apresentados:

⁵ A Administração Pública, sob o ângulo subjetivo, não deve ser confundida com qualquer dos Poderes estruturais do Estado, sobretudo o Poder Executivo, ao qual se atribui usualmente a função administrativa. Para a perfeita noção de sua extensão é necessário por em relevo a função administrativa em si, e não o Poder em que é exercida. Embora seja o Poder Executivo o administrador por excelência, nos Poderes Legislativo e Judiciário há numerosas atividades que constituem função administrativa, como é o caso, por exemplo, das que se referem à organização interna dos seus serviços e dos servidores. (CARVALHO FILHO, 2016, p. 64).

Sentido Objetivo:

O sentido objetivo, pois, da expressão – que aqui deve ser grafada com iniciais minúsculas – deve consistir na própria atividade administrativa exercida pelo Estado por seus órgãos e agentes, caracterizando, enfim, a função administrativa [...]. Trata-se da própria gestão de interesses públicos executada pelo Estado, seja por sua organização interna, ou ainda pela intervenção no campo privado (CARVALHO FILHO, 20016, p. 64).

Sentido Subjetivo:

... conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham de executar as atividades administrativas. Toma-se aqui em consideração o sujeito da função administrativa, ou seja, quem a exerce de fato. Para diferenciar esse sentido da noção anterior, deve a expressão conter as iniciais maiúsculas (CARVALHO FILHO, 2016, p. 64).

Portanto, é possível definir que o sentido estrito, Alexandrino e Paulo (2008) e o sentido subjetivo, Carvalho Filho (2016), se aplicam neste trabalho no tocante à responsabilização de agentes públicos sob orientação dos princípios administrativos. Já o sentido objetivo comporta a divisão, citada na introdução deste estudo, da Administração Pública em: Administração Direta e Administração Indireta.

Para este trabalho, será adotada a divisão proposta por Cretella Junior (1978), também utilizada por Carvalho Filho (2016), quanto à grafia (minúsculo ou maiúsculo⁶) de acordo com o sentido pretendido no contexto em que for abordado. Contudo, há de se ressaltar que nestes dois sentidos da expressão ‘Administração Pública’ serão exercidos os controles externo e interno que devem ter como parâmetros os Princípios da Administração Pública e também *accountability*. Dessa forma, vale lembrar que todas as entidades, integrantes da administração direta e indireta (sentido objetivo), e todos os agentes públicos (sentido subjetivo) estão sob a égide dos princípios administrativos. Por isso, a função pública administrativa a qual é exercida por agentes públicos gera obrigatoriedade de prestar contas, de forma transparente, dos recursos públicos utilizados. Esta prestação de contas, responsabilização e ação transparente necessárias à gestão pública se configuram em aspectos de *accountability* os quais serão vistos mais detidamente no tópico 2.2 deste estudo. Daí, é possível determinar que a Administração Pública deve ser analisada de forma *accountable*. Behn (1998, p.5) defende a *accountability* como essencial à estruturação do poder executivo. Em suas palavras: “Governos devem ser

⁶ A observação quanto a grafia da expressão Administração Pública em maiúsculo ou minúsculo é citada por Carvalho Filho (2016) em observação ao trabalho de Cretella Júnior (1978). Nesse sentido Cretella Junior (1978, p. 20) define Administração Pública da seguinte forma: “Em direito administrativo, falando-se de Administração (com A-maiúsculo), entendemos a Administração pública ou, abreviadamente, Administração, poder público, o Estado”.

responsáveis, não só perante alguns poucos *stakeholders* interessados, mas sim ante todo o Estado. Se seu sistema não assegura *accountability* perante os cidadãos, então ele é, por definição, inaceitável”. A *accountability*, no contexto brasileiro, será assegurada com a observação dos Princípios da Administração Pública, mediante ações de controles institucional e social.

Com base no contexto apresentado, faz-se necessário examinar os Princípios da Administração Pública, pois estes se apresentam como fundamentos jurídicos e administrativos do controle sobre a gestão pública.

2.2 Princípios da Administração Pública

Administração Pública brasileira está baseada em regimes jurídicos⁷ que a conferem características, como já visto, ora de Direito Público (entes estatais, fundações e autarquias), ora de Direito Privado (empresas estatais⁸). Entretanto, de forma mais específica, se aplica à gestão pública o chamado regime jurídico administrativo⁹, caracterizado pelo Direito Administrativo. Este Direito confere à Administração Pública prerrogativas e sujeições que a colocam em uma posição de superioridade na relação jurídica com a sociedade, além de regular sua própria atuação. Isto ocorre porque, diante da necessidade social de toda sorte de produtos e serviços demandados para a implementação do bem-estar público, o Direito Administrativo dota a Administração Pública da possibilidade de realizar a proteção de direitos individuais, de resguardar a satisfação dos interesses coletivos, de impor obrigações e proceder concessões aos administrados, além de regular, restringindo ou ampliando, sua própria atuação conforme a necessidade social.

⁷ Barroso (2011, p. 79) define os regimes jurídicos da seguinte forma: Direito Público: “funda-se na soberania estatal, no princípio da legalidade e na supremacia do interesse público”. Direito Privado: “vigora princípios como os da livre iniciativa e autonomia da vontade”.

⁸ CRFB/88, artigo 173, § 1º “A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública” (grifado) (Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 23/07/2016.

⁹ “o regime jurídico administrativo indica o conjunto de prerrogativas e sujeições próprio da Administração Pública” (BACELLAR FILHO, 2008, p.39).

Nesse contexto, da atuação da Administração Pública perante aos administrados e a ela mesma, o ordenamento jurídico prevê uma série de princípios que norteiam a atividade da gestão pública. O respeito aos Princípios da Administração Pública é uma premissa básica para todo gestor público e para a iniciativa privada quando em atuação na esfera pública. Para Carvalho Filho (2016, p.71) os princípios administrativos “são postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré-normativos, norteando a conduta do Estado quando no exercício de atividades administrativas”. A ofensa a estes princípios configura, segundo a Lei nº 8.429/92, ato de improbidade administrativa, e, conforme a Lei nº 12.846/13, ato lesivo à Administração Pública. Sendo previstas punições para os citados atos, tais como, multas, perda de funções públicas, suspensão de direitos políticos e proibição de contratar com a gestão pública.

Princípios são alicerces que, como tal, sustentam toda a interpretação do direito e consequentemente a atuação da Administração Pública e de seus agentes quando diante de situações concretas. Para Bandeira de Mello (2014, p. 97) os princípios “desempenham o papel de guia; norte que orienta a compreensão desta disciplina e radical que unifica e lhe dá organicidade e coesão”.

A Constituição Federal de 1988 em seu Capítulo VII destinado à Administração Pública, abarca União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Logo em seu artigo inaugural, de número 37, elenca os princípios norteadores da atividade administrativa aplicáveis tanto à administração direta como à indireta. São os princípios previsto na CRFB/88: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Além da CRFB/88, uma legislação infraconstitucional, a Lei nº 9.784 de 1999 que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, em seu artigo 2º também elencou um rol de princípios administrativos que, embora tenham sido destinados originariamente à esfera federal (administração direta e indireta), são também aplicáveis aos demais entes federativos. São os princípios previstos na Lei nº 9.784/99: legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Nota-se que alguns princípios previstos na CRFB/88 e na Lei nº 9.784/99 se repetem, contudo, seus significados não diferem por estarem elencados em um ou outro texto normativo.

Por oportuno, cabe mencionar que existem outros textos legais nos quais são elencados princípios análogos (Legalidade, por exemplo) aos já citados, também de ordem administrativa. Contudo, nestes textos legais, além dos princípios já citados, há outros que estão atrelados a um contexto específico que não os caracterizam como de ordem geral. Por isso, estes outros

princípios não são apresentados no presente estudo. A exemplo desses outros princípios, apresentam-se: No artigo 3º da Lei nº 8.666/93 – Lei das Licitações – há a previsão do princípio da vinculação ao instrumento convocatório. E ainda, na Lei nº 4.320/64 o seu artigo 2º prevê, para a Lei do Orçamento Anual, os princípios da Unidade, Universalidade e Anualidade.

E ainda, diversos autores expressam a presença de princípios implícitos, não escritos, na legislação em geral, sobretudo na constituição. Porém, não se observou alinhamento entre os autores no tocante a estes princípios, por isso e como forma de limitação deste trabalho, estes não serão analisados.

Neste ponto do trabalho, é importante realizar uma apresentação de cada princípio de forma individualizada, uma que vez no item 2.2 (*Accountability* em harmonia com os Princípios da Administração Pública) estes princípios serão revisitados com uma abordagem comparativa a *Accountability*. Por isso, a seguir, serão apresentados breves resumos de cada princípio citado na CRFB/88 e na Lei nº 9.784/99.

- Interesse Público ou Supremacia do Interesse Público:

Este princípio, presente no ordenamento jurídico, deve ser observado desde a elaboração das leis até a sua aplicação. Busca, dessa forma, proteger os interesses sociais¹⁰ coletivos frente a individualidades. Deste princípio decorre, por exemplo, a possibilidade de a Administração exercer o seu poder de polícia para permitir ou proibir determinadas atividades aos administrados. Essa posição privilegiada da Administração Pública em relação aos administrados é entendida por Bacellar Filho (2008) como uma consequência deste princípio.

Também pelo interesse público a Administração Pública é habilitada a conceder direitos, impor obrigações ou criar restrições, sempre com base na lei e resguardando, quanto possível, direitos individuais. Em observância a este princípio é que se permite a disposição de um bem particular em prol de uma necessidade coletiva. Por exemplo, o Estado pode desapropriar um imóvel para construção de uma rodovia (interesse coletivo), mas deverá indenizar o particular de forma justa (interesse individual). Segundo Bandeira de Mello (2014, p.99), o princípio do interesse público sobre o interesse privado é “um pressuposto lógico do convívio social”.

¹⁰ “O direito administrativo, ao mesmo tempo que é concebido como provedor da defesa do indivíduo contra o Estado, apresenta como princípio fundamental o da supremacia do interesse público; e isso ocorre sem que, em regra, seja questionada a dissociação entre interesse público – interesse cujo titular é o Estado – e interesse social – cujo titular é a sociedade” (GRAU, 2005, p.170).

Por outro lado, Di Pietro (2012) chama a atenção para o fato deste princípio oferecer risco do agente público cometer desvio de poder ou desvio de finalidade, por meio de uma atuação arbitrária – considerando a superioridade jurídico-administrativa conferida à administração pública. Em ambos os casos de desvio, a gestão pública utilizaria de suas prerrogativas para agir com intenção de beneficiar ou prejudicar determinado indivíduo ou seu grupo, ou objetivando uma finalidade diversa dos interesses coletivos. Nas duas situações a ação administrativa é considerada ilegal e a Administração Pública pode e deve rever seus atos sempre que estes sejam ilegais ou, segundo seus critérios próprios, quando considerados inoportunos ou inconvenientes.

- Legalidade:

À Administração Pública é delegado o poder/dever de observar os interesses da coletividade enquanto, simultaneamente, também resguarda direitos individuais. Nesta atuação há um importante limitador da atividade administrativa que a impede de empenhar arbitrariedades ou excessos e de agir de forma parcial: a lei. Desta forma, o gestor público possui atuação estritamente prevista em lei.

Este é um princípio essencial da Administração Pública. Para Bacellar Filho (2003) a legalidade indica o Estado de Direito. A legalidade estabelece uma fundamental diferença entre a gestão pública e a privada. Bandeira de Mello (2014, p. 103) afirma que este é o “princípio basilar do regime jurídico administrativo [...] é o fruto da submissão do Estado à lei”. Para o particular há o princípio da autonomia da vontade (art. 5º, II da CRFB/88: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”). Por outro lado, para gestão pública somente é permitido fazer o que a lei permitir, existindo, inclusive, mecanismos para coibir possíveis excessos por ela praticados. Por exemplo, o artigo 49, V da CRFB/88: “Cabe ao Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa”.

- Impessoalidade:

Existem duas interpretações deste princípio que está relacionado diretamente com a atividade administrativa do Estado: uma que se aplica à própria Administração Pública e outra cujo foco é o comportamento da gestão pública para com os administrados.

A aplicabilidade da Impessoalidade à Administração Pública está baseada no fato de que suas manifestações são operacionalizadas por agentes públicos, mas estes atuam apenas em nome da instituição que representam. Em outras palavras, quem atua e se manifesta é o órgão

público e não o seu agente. O interesse de agir, portanto, não é do agente e sim do órgão. Dessa forma o agente deve atuar conforme os interesses institucionais, caso contrário pode e deve ser responsabilizado por seus atos. Nas palavras de Bacellar Filho (2003, p. 188) “a finalidade pública embute-se na impessoalidade”.

Há desdobramentos em virtude da interpretação deste princípio. Por exemplo, o citado artigo 37 da CRFB/88 em seu parágrafo 1º determina “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos [...] dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”. E ainda, o artigo 2º da Lei nº 9.784/99, em seu parágrafo único, III, determina que nos processos administrativos deve ser observado o critério de se objetivar o interesse público e, para tanto, é “vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades”.

Por outro lado, a interpretação destinada aos administrados está baseada no artigo 5º da CRFB/88 quando este assevera que “todos são iguais perante a lei”, ou seja, a Administração Pública não pode realizar distinções com o objetivo de ajudar ou prejudicar indivíduos ou coletividades que estejam em igualdade de condições. Nesse sentido, Bandeira de Mello (2014, p. 117) escreve de forma esclarecedora que “nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atividade administrativa [...] O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia”. Compreende-se, portanto, que o princípio da impessoalidade, quando aplicado aos administrados, deve guiar a gestão pública para agir indistintamente.

Os exemplos práticos dessa interpretação que podem ser citados são a necessidade de processo licitatório para compras públicas (sem favorecimento a um ou outro fornecedor) e a realização de concurso público para ocupação de cargos de provimento efetivo (aplicável à administração direta e indireta, inclusive empresas estatais).

- Moralidade ou Moralidade Administrativa:

Di Pietro (2012, p. 77), determina que licitude e honestidade seriam a diferença entre direito e a moral para, a seguir, citar a expressão latina “*non omne quod licet honestum est*”, ou seja, “nem tudo que é legal é honesto”. A autora busca exemplificar, desta forma, que a ideia de imoralidade administrativa¹¹ está ligada ao desvio de poder que se consiste em um gestor público lançar mão de meios lícitos para atingir objetivos irregulares, sendo determinante para

¹¹ “A moralidade administrativa impõe comportamentos cujas regras são extraídas da própria atuação dos servidores. Entretanto, ao contrário do que ocorre com a moral comum, a moral administrativa não é alterada com o passar do tempo” (BACELLAR FILHO, 2008, p.52).

a caracterização da imoralidade, neste caso, a intenção do agente público. Na visão de Bacellar Filho (2008, p.53) o Estado, por ser capaz de impor regras de conduta, deve “zelar por suas prescrições”.

O Princípio da Moralidade guarda profunda relação com o conceito de probidade administrativa. A lei nº 9.784/99 determina que um dos critérios a serem observados nos processos administrativos é a “atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé” (artigo 2º, parágrafo único, V). Por sua vez, a Lei nº 8.429/92, em seu artigo 11, estabelece como atos de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e assim atentem contra Princípios da Administração Pública. As sanções para estas ações são, conforme o artigo 12 da mesma lei: o ressarcimento integral do dano, se houver; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos; pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente; e proibição de contratar com o Poder Público.

Ainda acerca do princípio da moralidade, O'Donnell (1998, p. 51) desenvolve um raciocínio mais voltado para a moral social em detrimento da moral administrativa. Seu comentário ratifica a necessidade de honestidade de gestores públicos para o alcance efetivo da *accountability*, embora utilize um tom de melancolia ao descrever a escassez de indivíduos probos. A passagem revela que gestores públicos probos podem obter apoio da opinião pública e servir de exemplo para outros administradores.

Mesmo em países com uma tradição de ampla corrupção e repetidas usurpações, o bom exemplo de indivíduos bem posicionados que agem convincentemente de acordo com as injunções liberais e republicanas pode gerar um apoio, talvez difuso mas ainda assim valioso, da opinião pública. Não menos importante, essas atitudes podem encorajar outros indivíduos ou agências estrategicamente colocados a tomar posições semelhantes. Porque e como esses líderes surgem é um mistério para mim. O fato melancólico é que eles não parecem muito abundantes, ou bem sucedidos, na maioria das poliarquias e que, quando enfim chegam às mais altas posições, eles nem sempre são coerentes com as expectativas que geraram enquanto as ambicionavam (O'DONNELL, 1998, p. 51).

- Publicidade:

Trata-se de um princípio que determina uma abrangente divulgação dos atos praticados pela Administração Pública. Para Bandeira de Mello (2014, p. 117) este princípio consagra o “dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos”. Já para Bacellar Filho (2008), este princípio se trata de uma condição essencial para que os atos administrativos possuam validade. Dessa forma, a Publicidade possui a capacidade de proporcionar o controle da Administração Pública, no sentido em que somente os atos públicos

podem ser auferidos quanto à legalidade, legitimidade, presunção de veracidade, entre outros atributos.

O Princípio da Publicidade¹² tem por objetivo afastar da Administração Pública obscuridades. Dessa forma, se configura em um importante fundamento para a prestação de contas e a responsabilização de gestores públicos à medida em que estes agentes devem providenciar ampla publicidade de seus atos e da destinação de recursos públicos sob suas gerências.

Nesse sentido, a Lei nº 12.527/11, a chamada Lei de Acesso à Informação, regulamentou o Inciso XXXIII do artigo 5º da CRFB/88 e informa: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade [...]”. E ainda, as informações às quais o texto legal faz alusão devem ser claras, precisas e confiáveis. Por fim, vale lembrar que para algumas situações há previsão legal para o segredo de justiça, mas isto ocorre em exceção, sendo regra a publicidade dos atos da Administração Pública.

- Eficiência:

Este princípio passou a integrar o texto da CRFB/88 pela Emenda Constitucional nº 19/98 em um contexto de reforma administrativa que teve início no Brasil na década de 90¹³. O objetivo era implementar a chamada Nova Gestão Pública com base na experiência de outras nações que implementaram um modelo gerencial no âmbito público. Sob esta ótica, os destinatários de serviços públicos passam a ser vistos como clientes e, dessa forma, a busca pela excelência dos serviços prestados passa pelo conceito de Eficiência. Ou seja, o Estado diante de um cenário de crise econômica e dificuldade de prestar serviços essenciais (saúde, educação, segurança) deveria se tornar mais eficiente para atingir o seu objetivo. De fato, mesmo no modelo burocrático, a eficiência da gestão pública já era objetivada. Contudo, neste novo cenário, conforme Jund (2007), o foco da gestão pública passa a ser menos baseada em

¹² “CRFB/88, Artigo 37, XXII, § 1º: A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

¹³ “A partir de 1995, com o governo Fernando Henrique, surge uma nova oportunidade para a reforma do Estado em geral, e, em particular, do aparelho do Estado e do seu pessoal. Esta reforma terá como objetivos: a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos Estados e municípios, onde existe um claro problema de excesso de quadros; a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 24).

processos de controle prévio e mais calcada em resultados de posterior avaliação. Por isso a eficiência passa ser considerada um princípio da Administração Pública.

Bandeira de Mello (2014), acerca do princípio da eficiência adverte que em sua busca é necessário a observação do princípio da legalidade, não sendo possível a eficiência ser ilegal. Este autor também compara o princípio da eficiência a um princípio propagado no direito italiano que é o princípio da boa administração cujo objetivo é utilizar meios idôneos para desenvolver a atividade administrativa da forma mais oportuna e adequada em razão dos fins almejados.

Di Pietro (2012, p.85) adverte que a busca pela eficiência não pode ocorrer em detrimento dos demais princípios “especialmente o da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito”.

- Segurança Jurídica:

Este princípio, que pode ser analisado sob interpretações distintas, será abordado, neste estudo, com base na sua interpretação subjetiva apontada por Silva (2003, p.19) cuja determinação da importância da segurança jurídica está na “relativa certeza de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma for substituída”. Assim, a segurança jurídica resguarda as relações jurídicas enquanto impede que a Administração Pública aplique retroativamente novas normas ou novas interpretações para uma determinada norma. Nesse sentido, sob uma dada interpretação, uma norma administrativa produz efeitos e assim permanecerá até que uma nova interpretação seja empenhada e, a partir de então (não retroagindo), se inicie a produção de novos efeitos com base na nova interpretação. Acerca desse princípio, o artigo 2º, parágrafo único, XIII da Lei nº 9.784/99 determina o seguinte critério a ser observado: “interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação”.

Contudo, Di Pietro (2012, p. 86) alerta que o princípio da segurança jurídica não se configura como um impeditivo para a mutabilidade das normas bem como de suas interpretações. Esclarece que a lei “frequentemente muda como decorrência e imposição da própria evolução do direito. O que não é possível é fazê-la retroagir a casos já decididos”.

E ainda, Bandeira de Mello (2014, p. 126) chama à atenção sobre a importância deste princípio afirmando que se trata de um princípio essencial ao Direito, principalmente em um Estado Democrático de Direito. O autor explica que a vida social demanda certa previsibilidade e estabilidade, as quais o Direito se habilita a propiciar. Por isso, para este professor o princípio

da segurança jurídica “se não é o mais importante dentre todos os princípios gerais de Direito, é, indisputavelmente, um dos mais importantes entre eles”.

- Princípio da Finalidade:

O princípio da Finalidade observa que uma determinada lei possui em si uma finalidade, ou seja, um propósito que é caracterizado quando esta entra em vigência. Assim, um desrespeito a essa finalidade proporciona uma ilegalidade. Em outras palavras, contrariar o propósito da lei, é contrariar sua finalidade o que é uma ilegalidade. Sobre este princípio, Bandeira de Mello (2014, p. 109) afirma: “os atos incursos neste vício – denominado ‘desvio de poder’ ou ‘desvio de finalidade’ – são nulos. Quem desatende ao fim legal desatende à própria lei”.

Por outra visão, Di Pietro (2012) condensa o princípio da Finalidade como uma extensão de princípios considerados como: da Especialidade, da Tutela e da Autotutela. Quanto à Especialidade, está atrelada à necessidade de observação da lei que descentraliza a administração direta em indireta. Nesse sentido, autarquias ou empresas estatais são criadas ou têm autorização para serem criadas com base em lei. Esta lei define suas atribuições e atuações, não podendo dessas circunstâncias se afastarem. Um exemplo citado por Di Pietro (2012), o artigo de 237 da Lei nº 6.404/76 determina que as sociedades de economia mista não podem se afastar da finalidade para qual foi criada: “A companhia de economia mista somente poderá explorar os empreendimentos ou exercer as atividades previstas na lei que autorizou a sua constituição”.

Quanto à Tutela, está atrelada ao chamado controle finalístico. Ou seja, o ente público possui o controle acionário da empresa estatal, mas devido ao fato de a empresa possuir autonomia (financeira, patrimonial e jurídica), o ente controlador exerce sobre esta o controle de finalidade. Em linhas gerais, este controle se traduz em verificar se a empresa está atuando de acordo com a finalidade para qual foi definida em lei quando de sua criação.

Já em relação à Autotutela, esta remete à capacidade de a própria Administração Pública revisar seus atos e anulá-los quando os perceber com vício de legalidade ou de revogá-los quando os considerar inoportunos ou inconvenientes. Tal habilidade da gestão pública é chancelada em súmulas do Supremo Tribunal Federal, sendo obrigatória a observação de direitos adquiridos, bem como a inafastabilidade a qualquer tempo da apreciação do judiciário quando provocado.

- Motivação:

É o princípio através do qual a Administração Pública é compelida a explicitar os fundamentos que embasaram seus atos e decisões. Com base no artigo 2º, parágrafo único, VII, da Lei nº 9.784/99 a Administração Pública deve indicar os “pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão”.

Sobre este princípio, Bandeira de Mello (2014, p. 115) determina que há casos em que a lei ao instituir atos vinculados, ou seja com pouca margem de escolha subjetiva do agente público, permite inferir que a motivação é a própria citação do instrumento normativo. Ao passo que, ao se tratar de ato discricionário com margem à decisão subjetiva do agente (ainda que prevista na lei), é “imprescindível a motivação detalhada”. Este posicionamento de Bandeira de Mello é contestado por alguns autores que defendem que todo ato administrativo (vinculado ou discricionário) deve ser motivado, conforme é entendido, por exemplo, por Bacellar Filho (2008).

- Razoabilidade e Proporcionalidade:

Tratam-se de princípios que objetivam limitar a margem de discricionabilidade que uma norma potencialmente consagra ao gestor público. A intenção clara é evitar excessos ou omissões da Administração Pública, sendo necessária para a aplicação desses princípios a análise de casos concretos, pois tais casos apresentam nuances e necessidades cujas ações administrativas exigirão do agente público razoabilidade, proporcionalidade ou ambas simultaneamente.

A respeito da Razoabilidade, Bandeira de Mello (2014, p. 111) menciona de forma inequívoca as condutas de um agente público que ofende este princípio tornando-as inconvenientes, ilegítimas e invalidáveis, caso delas lance mão: “condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei”. Assim, a Razoabilidade, quando aplicada a uma situação discricionária, deve pautar a ação do agente público no sentido de adotar a solução mais adequada ao caso concreto, afastando, portanto, critérios pessoais considerados não equilibrados.

Quanto ao princípio da Proporcionalidade, Di Pietro (2012) e Bandeira de Mello (2014) o consideram como uma faceta do princípio da Razoabilidade, indicando que a solução de uma demanda, prevista em lei com decisão discricionária, deve ser empenhada pelo agente público de forma a não cometer excessos (mais recursos que o necessário) ou menosprezo (falta de recursos) para o acometimento de uma solução ótima. E ainda, conforme prevê o artigo 2º,

parágrafo único, VII, da Lei nº 9.784/99, a administração deve observar em suas decisões e ações a “adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público”.

- Ampla Defesa e Contraditório:

Como já visto, com base no princípio da Supremacia do Interesse Público, a Administração Pública pode impor aos administrados sanções, obrigações e penalidades. Isto ocorre devido a sua superioridade na relação jurídico-administrativa para que os interesses públicos sejam resguardados. Contudo, essa prerrogativa administrativa não pode ser utilizada para o cometimento de arbitrariedades, razão pela qual a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 5º, LV garante: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

O princípio do contraditório guarda relação com a possibilidade das partes em litígio se contradizerem alegando suas razões e fundamentações¹⁴. Já a ampla defesa possui vínculo com a possibilidade de as partes acessarem todas as formas de defesa e recursos admitidos em direito para fundamentar suas convicções¹⁵. Estes princípios se constituem em um princípio geral de Direito, também previsto na CRFB/88 em seu artigo 5º LIV, que é o Princípio do Devido Processo Legal: “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. Dessa forma, a Administração Pública deve respeitar tais princípios, caso contrário estará causando vício de legalidade às suas ações e decisões.

Neste ponto, uma vez vistos todos os Princípios da Administração Pública com suas respectivas características gerais, percebe-se que estes configuram um conjunto de regras com as quais a gestão pública deve se apresentar em conformidade. Assim, os princípios administrativos criam para os gestores públicos uma necessidade de agir com reponsabilidade legal que também pode ser entendida como *compliance*. O conceito de *compliance* será estudado a seguir.

¹⁴ “A participação dos interessados, no diálogo contraditório excluía possibilidade de um ponto de vista tornar-se definitivo, antes do término da porfia” (BACELLAR FILHO, 2003, p.232).

¹⁵ “... a Constituição não assegura somente processo administrativo, mas processo administrativo com contraditório e ampla defesa aliado aos meios e recursos a ela inerentes. Não se trata de adjetivação do processo: sem contraditório e ampla defesa não há processo administrativo”. (BACELLAR FILHO, 2003, p. 66).

2.3 Princípios da Administração Pública como *Compliance*

O termo do idioma inglês *compliance* possui origem em *to comply* cujo significado é “seguir regras, instruções, normas ou diretrizes, responder a um comando” conforme ensina Antonik (2016, p. 47). Este conceito, mais difundido na gestão privada, guarda relação com a necessidade de as empresas observarem o conjunto de regulamentos, internos e/ou externos, inerentes aos seus negócios. Em outras palavras, *compliance* representa estar em conformidade com as determinações legais de órgãos reguladores externos, bem como cumprir integralmente padrões de conduta interna.

Diferentemente de uma conduta ética, atrelada a um comportamento voluntário, para que o *compliance* seja observado, é exigido uma adesão obrigatória pela organização e seus gestores. *Compliance* pode ser caracterizado, ainda, pela presença, próxima à administração, de órgãos reguladores, configurando uma busca por preservação de uma boa imagem e boa reputação mediante o respeito às normas internas e externas (Manzi, 2008).

Com base no exposto e no contexto da Administração Pública, *compliance* pode ser observado na gestão pública diante da necessidade de se respeitar os princípios administrativos, afinal, estes se estabelecem como o principal arcabouço de normas e diretrizes de observação obrigatória pelos gestores públicos, pelos administrados e pela iniciativa privada quando se relacionar com a esfera pública. Nesse sentido do conceito de *compliance*, os Princípios da Administração Pública determinam diretrizes de conduta que orientam não só a gestão pública (normas internas), como também o controle externo caracterizado pela atuação dos Poderes Judiciário e Legislativo que impõem regras de conduta cujo cumprimento é obrigatório pela Administração Pública. Assim, *compliance* se torna importante à gestão pública para o combate à corrupção à medida em que obriga o gestor público a buscar a conformidade com normas legais e códigos de conduta interna.

No contexto de combate à corrupção, Antonik (2016) destaca a chamada Lei Anticorrupção - Lei nº 12.846/2013 – que entre outras medidas, prevê acordos de leniência para as empresas como um avanço no implemento de *compliance* no Brasil. Esta lei responsabiliza pessoas jurídicas (sob qualquer formato de constituição), seus dirigentes e sucessores por atos lesivos à administração pública nacional ou estrangeira. Vale lembrar que dentre estes atos lesivos estão os atos que atentem contra os Princípios da Administração.

Portanto, por terem a função de nortear a interpretação das normas que regulam a atuação da Administração Pública e de seus agentes, os Princípios da Administração são de fundamental importância para o entendimento de como deve ser o correto funcionamento da chamada

máquina pública e dos seus servidores. Assim, os princípios administrativos também fundamentam e obrigam os gestores públicos quanto à prestação de contas, à responsabilização e à transparência, sendo estes conceitos inerentes a *accountability*. Por isso, neste ponto passa-se ao estudo de *accountability* na gestão pública.

2.4 Aspectos de *Accountability*

Neste tópico é realizada uma apresentação dos aspectos inerentes a *accountability*. O objetivo é possibilitar traçar um paralelo entre *accountability* e os Princípios da Administração Pública para demonstrar como estes conceitos são tão complementares entre si, de forma que se torna possível apresentar os Princípios como *accountables* ou afirmar que *accountability* é ratificada através de Princípios da Administração Pública (ver tópico 4.1. Harmonia entre os Princípios da Administração Pública e *Accountability*). Para tanto, não se pretende neste tópico realizar uma compreensão aprofundada de todas as variadas abordagens de *accountability*, porquanto esta não seja a finalidade deste trabalho. Contudo, é realizada uma análise sintetizada deste conceito, de tal forma, que seja possível viabilizar a comparação pretendida.

Esta abordagem sintética também é utilizada no presente estudo porque a *accountability*, em estudos mais densos cujo objetivo é exaurir todas as suas nuances, é apresentada por diversos autores de formas bastante distintas. Por exemplos: Abrucio e Loureiro (2004), Arantes et al. (2010) e Miguel (2005) definem a *accountability* democrática; Bresser-Pereira (2002) faz alusão a *accountability* social; Por sua vez, Koppell (2008) classifica *accountability* em cinco categorias: transparência, sujeição, controle, responsabilidade e responsividade; Paul (1992), menciona que a responsabilidade de prestar contas, sempre que possível, deve ser objetiva. Por outro lado, Akutsu e Pinho (2002, p. 731) apontam duas partes envolvidas no conceito de *accountability*: “a primeira delega responsabilidade para que a segunda proceda à gestão dos recursos”. Em seu turno, Bovens (2006) determina a *accountability* como uma virtude que oferece legitimidade aos funcionários públicos e organizações públicas, ou como um mecanismo, visto como fundamental para alcançar uma governança *accountable*; Em contraponto a Bovens (2006), Ceneviva (2006) afirma que *accountability* não se trata de uma característica pessoal, mas é inerente ao sistema político, o qual se impõe aos governantes ou burocratas; Em um outro ponto de vista, Dubnick e Romzek (1987) determinam a existência de quatro tipos de relacionamentos, ou mecanismos, de *accountability*, quais sejam: *accountability* hierárquica, *accountability* legal, *accountability* política e *accountability*

profissional. E ainda, para O'Donnell (1998), há a abordagem em *accountability* vertical¹⁶ e *accountability* horizontal¹⁷.

Contudo, em que pesem as diferenças de compreensão de *accountability*, em linhas gerais, é notório que diversos autores demonstram certo consenso quanto à presença de três aspectos (tripé) que integram este conceito:

- Prestação de contas;
- Responsabilização pela prestação de contas imputada por quem pode exigí-la e/ou fiscalizá-la; e
- Transparência.

Nesse sentido, por exemplo do tripé citado, Zuccolotto (2014, p. 64) afirma: “A transparência das informações públicas é uma das etapas da *accountability*, assim como a prestação de contas e a responsabilização dos governantes”.

Dessa forma, será esta a abordagem da *accountability* neste estudo, ou seja, a partir da análise desses três aspectos, possibilitando a compreensão deste conceito. A seguir, serão apresentados cada um desses aspectos.

2.4.1. Prestação de contas

O aspecto da prestação de contas atribuído a *accountability* está relacionado com a existência de meios através dos quais a prestação é efetivada de forma obrigatória. Abrucio e Loureiro (2004) exemplificam a obrigatoriedade da prestação de contas citando a existência de mecanismos institucionais que impõem esta obrigação aos governantes para responderem por seus atos e/ou omissões. Assim, os meios de prestação de contas podem ser institucionais, podem estar dispostos em um conjunto de normas a serem seguidas ou podem fazer parte de um sistema democrático como, por exemplo, o processo eleitoral. A prestação de contas, portanto, é própria do gestor público. Meirelles (2004)¹⁸ destaca que a importância da prestação

¹⁶ *Accountability* Vertical: São ações realizadas individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não. (O'Donnell, 1998, p.28). *Accountability* Horizontal: Ver nota 3. A classificação de *accountability* vertical se difere da horizontal, de acordo com O'Donnell, porque a primeira apresenta a possibilidade de ocorrer por iniciativa de indivíduos ou grupos sociais que não integram a estrutura do Estado, enquanto que a segunda apresenta estrutura estatal.

¹⁷ *Accountability* Horizontal: Ver nota 3 na página 16.

¹⁸ “... o dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se o administrador corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do administrador público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere

de contas decorre da atividade de administrar o que é público, fato que gera o interesse da coletividade. Nesse sentido, Zuccolotto (2014) afirma que os representantes eleitos devem prestar contas de seus atos e omissões, pois por essas atitudes serão responsabilizados politicamente.

Em um contexto democrático, O'Donnell (1998) destaca como possibilidade de prestação de contas e como principal dimensão da sua classificação de *accountability* vertical, a realização de eleições livres, com o devido acompanhamento da mídia. Nesse sentido, conforme Rocha (2009 p. 4), o “controle exercido pela imprensa, pelas organizações e associações da sociedade civil e pelos próprios cidadãos, cujas ações, de alguma forma, resultem algum tipo de constrangimento ou sanção (controle social)” irão favorecer esta prestação de contas. E ainda, Abrucio e Loureiro (2004, p. 13) destacam que “a realização do princípio democrático de *accountability* pressupõe a existência de mecanismos eficientes de prestação de contas dos governantes”. Por sua vez, Paludo (2010, p. 148) informa que “*accountability* pode ser entendido como a capacidade do sistema político de prestar contas de suas promessas aos cidadãos”.

2.4.2. Responsabilização pela Prestação de Contas

Esse aspecto de *accountability* aponta para a imposição que recai, de forma ininterrupta, a todo agente público (eleito, efetivo, comissionado ou sob qualquer outra forma de vínculo) de serem responsabilizados pelos seus atos e omissões e pelos recursos sob sua responsabilidade direta ou indireta, inclusive os administradores das chamadas empresas estatais. O artigo 56¹⁹ da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, bem como o artigo 70²⁰ da Carta Magna de 1988, ilustram de forma exemplar os responsáveis pela obrigatória prestação de contas.

Sobre esse aspecto, Campos (1990) adverte que se o indivíduo subjetivamente não se sentir responsável, a responsabilização deverá ser exigida, inclusive com a possibilidade de concessão de premiações e punições para os reconhecidamente responsáveis. Paludo (2010, p.148) afirma que “*accountability* inclui a capacidade de prestar contas, mais responsabilização pelo atos e resultados decorrentes da utilização de recursos”. Para a responsabilização,

aos bens e interesses da coletividade e assume o caráter de um “múnus público”, isto é, de um encargo para com a comunidade” (MEIRELLES, 2004, p. 106-107).

¹⁹ Artigo 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

²⁰ Ver nota 17 na página 35.

Ceneviva e Farah (2006, p. 6) chamam à atenção para a existência de “responsabilização política dos agentes públicos”.

Quanto à imposição da responsabilização e da exigência de fiscalização da prestação de contas, nota-se, como visto, que há previsão legal para tanto. Por outro lado, também existem órgãos públicos cuja missão institucional é exercer controle e fiscalização de outros órgãos acerca da prestação de contas. Notadamente neste contexto, destacam-se os órgãos dos poderes judiciário e legislativo. Este aspecto da *accountability* é definido por O’Donnell (1998) como *accountability* horizontal.

Contudo, o cidadão é o principal detentor da possibilidade de impor responsabilização aos representantes e gestores públicos já que, em última análise, é o proprietário da coisa pública e o principal destinatário da ação estatal. Assim, a coletividade delega funções e responsabilidades públicas a gestores e governantes que, por sua vez, prestam contas e respondem penal, civil e administrativamente pelos seus atos, omissões e empenho de recursos. Essa visão é corroborada por Rocha (2009), o qual aponta que o poder é delegado aos agentes públicos pela sociedade. Confirmando este entendimento, Miguel (2005 p. 27-28) afirma que o conceito de *accountability* “Inclui a prestação de contas dos detentores de mandato e o veredicto popular sobre essa prestação de contas”. Entretanto, nesse sentido, O’Donnell (1998), quando tratando de *accountability* vertical, elabora uma ressalva acerca da efetividade do controle e responsabilização mediante o processo eleitoral. Isto ocorre, segundo o autor, em razão do processo eleitoral ser, não raro, embaraçado por pressões políticas em um ambiente não estável. A esse respeito, Campos (1990, p. 35) adverte que “o desenvolvimento da consciência popular é a primeira pré-condição para uma democracia verdadeiramente participativa e, portanto, para a *accountability* do serviço público”.

2.4.3. Transparência

A transparência, de acordo com Abrucio e Loureiro (2004), não é capaz de esgotar a busca por *accountability*, porém lhe constitui um requisito fundamental. Por isso, nota-se que a sua importância, já que tanto a prestação de contas como a responsabilização somente serão plenamente observadas se o gestor público agir transparentemente em suas ações e ao utilizar recursos públicos. Por sua vez, Zucolotto (2014) afirma que *accountability* pressupõe transparência, embora não seja um sinônimo desta. Ainda nesse sentido, Ceneviva e Farah (2006, p.16-17) demonstram de forma esclarecedora este aspecto de *accountability*:

Como já enfatizado, a transparência e a visibilidade das ações governamentais são peças chave para a *accountability* de maneira geral, porém, nesse caso, sem transparência, fidedignidade e clareza das informações não há como cidadãos apropriarem-se dos dados das avaliações para cobrarem os agentes públicos (CENEVIVA E FARAH, 2006, p. 16-17).

A propósito da citação acima, no que tange à necessidade de transparência no trato dos recursos públicos, esta deve ser exigida pelo cidadão que é sempre o principal interessado na execução de serviços públicos ou na atividade empresarial que o estado esteja empreendendo. O grande apelo desse interesse possui base no grande volume de recursos públicos à disposição dos gestores cuja aplicação, infelizmente não raro, é destinada a desvios corruptos. Dessa forma, a transparência é um fundamento do Estado, conforme esclarece Martins Junior (2004, p.17):

Seja qual for grau de transparência administrativa em um ordenamento jurídico, esta é considerada um dos alicerces básicos do Estado Democrático de Direito e da moderna Administração Pública pelo acesso à informação e pela participação na gestão da coisa pública, diminuindo os espaços reservados ao caráter sigiloso da atividade administrativa – ponto de partida para nichos de ineficiência, do arbítrio e da imunidade do poder (MARTINS Junior, 2004, p. 17).

Portanto, devido à sua importância, o sentido de Transparência Pública almejado deve ser o mais amplo possível, abarcando abrangência, clareza e confiabilidade dos dados apresentados pelos gestores e analisados por órgãos e pessoas imbuídos dessa missão e, em última análise, pela sociedade em geral. No contexto deste trabalho, o Gerenciamento de Resultados, em função de ser uma manipulação intencional da informação contábil, se apresenta como uma potencial ferramenta de mitigação da transparência no tocante à sua clareza e fidedignidade.

Ainda neste tema, sobre a necessidade de prestar contas à população, segundo Dahl (2001, p. 143), dois parâmetros devem ser conjugados: transparência e abrangência. O autor diz que tais parâmetros significam que a “operação do governo deve ser suficientemente aberta para a visão do público e simples o bastante em sua essência para que os cidadãos entendam prontamente o que ele faz e como está agindo”. Soma-se o trabalho de Bobbio (1997, p.85), ao definir um governo controlado com soberania pelo povo: “e como poderia ser controlado se se mantivesse escondido?”.

Continuando no contexto de transparência, sobre a necessidade de esta ser o mais abrangente e inteligível possível, Dahl (2001) insiste em advertir que as ações governamentais não devem ser complexas a ponto de que os cidadãos não as entendam, caso contrário, não poderão responsabilizar seus líderes, principalmente no processo eleitoral. A esse contexto,

O'Donnell (1998) explica que a corrupção é uma expressão e também uma consequência da debilidade da *accountability*, contudo, se a corrupção se torna visível e condenada pela opinião pública, há melhores condições de se adquirir a chamada *accountability* horizontal. Assim, Zuccolotto e Teixeira (2014) colaboram para esse entendimento mostrando que a transparência governamental em relação aos cidadãos é necessária para a consolidação da democracia.

Neste ponto do trabalho, vistos todos os princípios administrativos e a sua harmonia com *accountability*, é possível notar que o gestor ou instituição que praticar o gerenciamento de resultados estaria, à luz de *accountability*, se afastando de sua missão principal que é zelar pelo interesse da coletividade. Por isso, é oportuno, a seguir, analisar de forma mais detida esta prática contábil.

2.5 Alinhamento entre os Princípios da Administração Pública e *Accountability*

Uma vez vistos os Princípios da Administração pública e os aspectos de *accountability*, serão evidenciados, conforme análise a seguir, os princípios administrativos em harmonia com tripé de *accountability*.

Neste ponto, é importante apontar que alguns princípios administrativos não guardam relação, simultaneamente, com os três aspectos de *accountability*, embora todos os princípios analisados neste estudo apresentem correlação com pelo menos um desses aspectos. Por isso, como forma de limitação deste tópico, serão apresentados os princípios cuja observação permite apontar a relação com os três aspectos de *accountability* estudados. São os seguintes princípios: Supremacia do Interesse Público; Impessoalidade; Legalidade; Moralidade; Publicidade; e Eficiência. O objetivo de analisar apenas os princípios administrativos citados é de demonstrá-los em ampla harmonia com os aspectos de *accountability*. A dinâmica desta análise será apontar os Princípio e, em seguida, descrever a harmonia presente com o aspecto de *accountability*.

- Princípio da Supremacia do Interesse Público:

Prestação de Contas: Através da ampla e clara prestação de contas, o gestor público atende ao Princípio da Supremacia do Interesse Público porque é de interesse da sociedade ser informada a respeito da utilização de recursos públicos bem como das ações de seus representantes e gestores.

Responsabilização: Com base no Princípio da Supremacia do Interesse Público a Administração Pública é dotada de prerrogativas que a habilita a agir em nome da coletividade,

sendo esta a sua finalidade maior. Portanto, quando atuando em nome da Administração Pública, é de interesse público que seus representantes e gestores sejam responsabilizados por sua prestação de contas e conduta. Os objetivos coletivos acerca da responsabilização se consistem em verificar, dentre outras possibilidades, a probidade e a eficiência de agentes públicos.

Transparência: A respeito da Supremacia do Interesse Público, Bacellar Filho (2008) afirma que a Administração Pública não pode ter objetivos particulares, por isso para atender de forma plena os interesses coletivos, a gestão pública deve ser o mais transparente possível como forma de sinalizar para a sociedade que os interesses coletivos estão sendo não só atendidos, mas atendidos eficientemente.

- Princípio da Impessoalidade:

Prestação de Contas: Por este princípio, tanto agentes públicos como cidadãos são tratados pela Administração Pública de forma impessoal. Assim, o ato de prestar contas permite identificar a possibilidade de pessoas físicas, jurídicas e agentes públicos que eventualmente venham ser privilegiados pelo poder público, fato este que caracterizaria uma lesão a este princípio da impessoalidade.

Responsabilização: Por este princípio, a todos os agentes públicos é dispensado o mesmo tratamento, não havendo previsão para privilégios pessoais. A propósito do aspecto de responsabilização da *accountability*, também não há possibilidade para distinção pessoal quanto à obrigatoriedade de prestar contas e de responsabilização dos agentes públicos, estando todos obrigados a assim proceder.

Transparência: A transparência, no tocante a este princípio da impessoalidade, deve ser interpretada como uma indicação da boa gestão pública no sentido de não haver possibilidade de privilégios pessoais em decorrência da ação de gestores ou particulares. Daí a importância de a transparência ser abrangente e relativa a informações claras e fidedignas, capaz de denunciar eventuais favorecimentos pessoais.

- Princípio da Legalidade:

Prestação de Contas: Este princípio é efetivado por meio da prestação de contas obrigatória porque há leis que a determinam de forma contundente para gestores e agentes públicos. Por exemplo: CRFB/88 art. 70, Parágrafo Único²¹.

Responsabilização: Em atendimento ao Princípio da Legalidade e ao aspecto de *accountability* de responsabilização, a Constituição Federal, logo em seu artigo 1º, trata da responsabilização, a qual recai sobre os representantes e gestores públicos. Também faz menção ao responsável pela delegação da representação pública - o povo. Dessa forma, em última análise, é do povo a responsabilidade de fiscalizar a conduta dos seus representantes – CRFB/88 art. 1º Parágrafo Único²².

Transparência: O Princípio da Legalidade é observado através da previsão legal para a existência de transparência. Assim é possível perceber que este aspecto de *accountability* é previsto em lei, por exemplo na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000²³) ou na Lei de Acesso a Informação (Lei nº 12.527/11²⁴).

- Princípio da Moralidade:

Prestação de Contas: Este princípio está diretamente relacionado com a honestidade (probidade) administrativa. Por isso, a partir da ampla e clara prestação de contas, é possível verificar a existência de improbidade administrativa através da evidenciação de atos que, conforme a Lei nº 8.429/92, constatem o enriquecimento ilícito, causem prejuízo ao erário ou atentem contra os Princípios da Administração Pública.

Responsabilização: A probidade administrativa está diretamente relacionada a este Princípio que se alinha à responsabilização do agente público contida nesse aspecto de

²¹ Artigo 70, Parágrafo Único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

²² Artigo 1º - Parágrafo Único - Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

²³ Artigo 48 - São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: [...] Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. (grifado).

²⁴ Artigo 5º - É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. (grifado).

accountability. Isto porque a verificação deste critério de honestidade administrativa somente é possível a partir da responsabilização dos representantes e gestores públicos por seus atos, omissões e empenho de recursos. Isto é, se o agente não for responsabilizado e compelido a prestar contas, não será possível atestar sua moralidade administrativa.

Transparência: Em relação ao Princípio da Moralidade, o qual guarda relação direta com a probidade administrativa, é possível inferir que a transparência se configura como um comportamento exigível do gestor público no tocante à aferição de sua probidade. Portanto, assim como a transparência é inerente a *accountability*, também é inerente ao Princípio da Moralidade, porquanto não haja moralidade obscura.

- Princípio da Publicidade:

Prestação de Contas: Por este princípio, a prestação de contas deve ser tornada pública como regra prevista pela Lei de Acesso a Informação (Lei nº 12.527/11- Art. 2º, Parágrafo Único e Art. 3º, I²⁵), utilizando-se de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação para tanto.

Responsabilização: A publicidade dos atos administrativos proporciona a responsabilização dos gestores públicos que os praticarem. Essa responsabilização ocorre à medida em que a publicidade possibilita a identificação dos responsáveis por estes atos.

Transparência: Em respeito ao Princípio da Publicidade, todos os atos e informações, via de regra, são públicas e devem ser disponibilizados publicamente utilizando-se, inclusive, meios eletrônicos para tanto. Dessa forma, a obrigatoriedade de publicidade é uma condição fundamental para que a transparência, inerente a *accountability*, possa ser observada na Administração Pública.

- Princípio da Eficiência:

Prestação de Contas: Permite que através do julgamento das contas, o gestor público tenha a sua eficiência auferida a partir da percepção da qualidade e da efetividade do empenho de recursos públicos sob sua responsabilidade.

²⁵ Artigo 2º - Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas. Art. 3º. Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção.

Responsabilização: O Princípio da Eficiência se fundamenta no implemento na gestão pública do modelo gerencial no Brasil na década de 90 com base no controle por resultados. Nesse sentido, Behn (1998, p. 28) questiona: “Gestores públicos são responsáveis por resultados. Por que então o processo tradicional de *accountability* não pode ser aplicado a resultados, ao invés de processos?”. Nesse contexto, a partir da prestação de contas e da responsabilização dos gestores públicos a sociedade poderá perceber quais gestores são eficientes ou não. Ao verificar a eficiência, poderá renovar-lhes a possibilidade de continuarem responsáveis pela gestão pública, ou mediante o voto e outras ações cabíveis retirar-lhes a representação. Contudo, mesmo que perca a condição de gestor público, persiste a responsabilização pelos atos que nessa condição foram empenhados.

Transparência: A transparência pode ocasionar maior eficiência à medida em que proporciona aos controles, institucional e social, maior visibilidade da prestação de contas dos gestores públicos. Para tanto as informações devem ser, como visto, acessíveis, claras e fidedignas. É possível afirmar, neste ponto, que o gestor eficiente buscará tornar transparente sua prestação de contas cujo objetivo é obter da sociedade a ratificação e o reconhecimento de suas ações.

2.6 O Gerenciamento de Resultados

Neste tópico é abordado o conceito de Gerenciamento de Resultados a partir da colaboração de diversos autores, além de serem apresentados as seguintes modalidades (ou tipos) desta prática: *Target Earnings*; *Income Smoothing*; *Big Bath Accounting*²⁶. Essa tipologia é baseada na obra sobre o Gerenciamento de Resultados de Martinez (2001).

2.6.1 Conceituando Gerenciamento de Resultados

A Contabilidade se caracteriza por ser uma ciência social que produz informações econômicas as quais devem servir de sustentação para a tomada de decisão dos interessados que delas fizerem uso²⁷.

²⁶ As modalidades de Gerenciamento de Resultados serão desenvolvidas no tópico 2.3.2.

²⁷ O objetivo básico da Contabilidade, portanto, pode ser resumido no fornecimento de informações econômicas para os vários usuários, de forma que propiciem decisões racionais (IUDÍCIBUS, 2010, p.7).

No caso das empresas estatais abordadas no presente estudo, a informação contábil possui o potencial de direcionar a conduta de investidores, acionistas, gestores e entidades fiscalizadoras. A correta informação contábil, por exemplo, se configura em incentivo para que a sociedade constitua poupança através da participação no mercado de capitais, do qual fazem parte muitas empresas estatais. Quando estas informações são claras, precisas e fidedignas são capazes de refletir a real situação das empresas que, fortalecidas, colaboram para o crescimento da economia e do desenvolvimento social.

Contudo, uma prática contábil é capaz de macular estas informações. Trata-se do Gerenciamento de Resultados. Esta prática foi conceituada por Martinez (2001, p.11) como uma alteração dos resultados contábeis realizada intencionalmente com a finalidade de saciar objetivos particulares. “A gestão maneja artificialmente os resultados com propósitos bem definidos, que não são os de expressar a realidade latente no negócio”. Estudado com mais robustez nos Estados Unidos, a expressão *Earnings Management* equivale, em uma tradução livre, a Gerenciamento de Resultados. Neste trabalho, será utilizada a expressão *Earnings Management*, já que se verificou sua citação por diversos autores pesquisados.

A exemplo dos estudos desenvolvidos a respeito do gerenciamento de resultados, os autores americanos Healy e Wahlen (1999, p. 368²⁸) apresentam o *Earnings Management* como uma forma de enganar algumas partes interessadas no desempenho econômico da empresa ou para influenciar os resultados contratuais que dependem de números contábeis.

Em outro plano, Matsumoto e Parreira (2007), definiram o *Earnings Management* como um mecanismo institucionalizado (formal) de alteração das contas de resultado e/ou das atividades operacionais, de acordo com as escolhas feitas pelos gestores conforme as normas contábeis, nas práticas contábeis, principalmente as estimativas, capazes de impactar os resultados financeiros das empresas.

Santos e Grateron (2003, p. 8) consideram as duas partes da expressão *Earnings Management* para defini-la, sendo que *Earning* significa resultado e *Management* significa gerência ou manuseio. Assim, para esses autores *Earnings Management* pode ser entendida como “gerenciamento ou manuseio dos resultados, com a intenção de mostrar uma imagem diferente (estável no tempo, melhor ou pior) da entidade”.

²⁸ “*Earnings management occurs when managers use judgment in financial reporting and in structuring transactions to alter financial reports to either mislead some stakeholders about the underlying economic performance of the company or to influence contractual outcomes that depend on reported accounting numbers*”

Por sua vez, Fuji e Carvalho (2005) conceituam o *Earnings Management* como Contabilidade Criativa, além de Gerenciamento de Resultados. Para esses autores esta prática se configura por “conveniências e motivações de diversas naturezas” que levam os elaboradores dos resultados a optar por, conforme preceitos legais, informações contábeis que “não refletem a melhor apresentação da realidade econômica, financeira e patrimonial das entidades” (Fuji e Carvalho, 2005, p.1). Trata-se, portanto, segundo esses autores, de uma possibilidade (flexibilidade) de escolha que a legislação e as normas contábeis conferem ao elaborador a informação contábil, de forma que este pode escolher, mediante suas convicções, pela informação que melhor servirá aos seus propósitos.

Para Zendersky (2005), o gerenciamento de resultados possibilita a modificação dos resultados de empresas, permitindo a apresentação de uma demonstração da situação financeira diversa da que seria sem o implemento dessa prática contábil.

E ainda, na visão de Goulart (2007), o gerenciamento de resultados é uma interferência com base em interesses específicos dos responsáveis pela elaboração das demonstrações contábeis. Essa interferência ocorre no conteúdo ou na forma da divulgação e da apresentação das informações disponibilizadas pelas empresas.

Assim, o gerenciamento de resultados é aplicado com base na atuação do gestor responsável (frequentemente um contabilista) pela análise e disponibilização das informações contábeis. No entanto, vale lembrar, que o profissional da contabilidade deve agir em consonância aos consagrados princípios contábeis cuja observância é obrigatória para que haja legitimidade das Normas Brasileiras de Contabilidade.

Nesse sentido, em contraponto à manipulação das informações contábeis inerente ao gerenciamento de resultados, se apresenta o Princípio Contábil da Oportunidade²⁹ que observa a necessidade de integridade para informação contábil. Ou seja, no tocante ao gerenciamento de resultados e à integridade da informação contábil, o gestor deveria observar tal princípio de forma basilar para sua atividade profissional, em que pese a discricionariedade que a lei e normas contábeis o conferem.

²⁹ Resolução nº 750/93 CFC - Artigo 2º - Os Princípios de Contabilidade representam a essência das doutrinas e teorias relativas à Ciência da Contabilidade, consoante o entendimento predominante nos universos científico e profissional de nosso País. Artigo 6º - O Princípio da Oportunidade refere-se ao processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais para produzir informações íntegras e tempestivas - Parágrafo Único - A falta de integridade e tempestividade na produção e na divulgação da informação contábil pode ocasionar a perda de sua relevância, por isso é necessário ponderar a relação entre a oportunidade e a confiabilidade da informação.

Contudo, se faz oportuno esclarecer que majoritariamente os autores desse tema apontam o fato de o gerenciamento de resultados não se configurar como fraude contábil. Para Martinez (2001), não se trata de fraude porque os gestores operam dentro de limites da legislação contábil. Para Fuji e Carvalho (2005), gerenciamento de resultados “é distinto de fraude contábil”. E ainda, para Bispo (2010), o *Earnings Management* não reflete obrigatoriamente uma ação contábil fraudulenta, mas adverte que a fraude pode servir de sustentação para a manipulação dos resultados.

Em caráter elucidativo, o Conselho Federal de Contabilidade definiu a fraude³⁰ contábil como um ato intencional da administração com objetivo de obter vantagem indevida. Nesta definição chama a atenção do ato intencional do gestor, fato este também observado na fala de vários autores em relação gerenciamento de resultados. Porém, ressalta-se aqui, como visto, a existência de distinção entre *earning management* e fraude. No Quadro 1 verifica-se uma apresentação de fraude contábil com base em práticas contrárias a normas e/ou princípios, além de práticas fraudulentas.

Quadro 1. Fraude Contábil

FRAUDE CONTÁBIL	
CONTRÁRIA A NORMAS E/OU PRINCÍPIOS	PRÁTICAS FRAUDULENTAS
Registrar vendas fictícias	Receber e não efetuar a entrega do produto
Antecipar (documentalmente) a data de realização das vendas	Não cumprir com os compromissos financeiros
Superestimar o estoque pelo registro de inventário fictício	Não pagar tributos lançados.

Fonte: Adaptado de Matsumoto e Parreira (2007, p. 147).

Ainda no tocante à fraude contábil, em uma opinião isolada, Cardoso (2005) adverte que em seu entendimento para o correto estabelecimento da fronteira entre fraude e gerenciamento não se deve considerar princípios Contábeis Generalizadamente Aceitos (GAAP³¹). Para Cardoso (2005) é necessário observar a intenção (dolo) do agente em desinformar, e não somente as normas formais da contabilidade. Para este autor, a punição deve ser aplicada independentemente de normas contábeis.

³⁰ Resolução nº 1.207/09 CFC - que aprovou a Norma Brasileira de Contabilidade NBC TA 240: Fraude é o ato intencional de um ou mais indivíduos da administração, dos responsáveis pela governança, empregados ou terceiros, que envolva dolo para obtenção de vantagem injusta ou ilegal.

³¹ GAAP - Generally Accepted Accounting Principles - International Financial Reporting Standards.

2.6.2. Motivações do Gerenciamento de Resultados

Nos estudos acerca do gerenciamento de resultados alguns autores determinam que são variados os incentivos para o implemento desta prática. Contudo, Healy e Wahlen (1999, p. 370) e Martinez (2001, p 38) agruparam tais incentivos em três grupos de motivações as quais são aceitas e replicadas por outros autores. Assim, Goulart (2007, p.45); Matsumoto e Parreira (2007, p.149); Bispo (2010, p.32); e Melo (2015, p. 47) citam a obra de Martinez (2001). Por outro lado, Martins e Rodrigues (2010, p.50); e Zendensky (2005, p.32) citam Healy e Wahlen (1999).

Essas motivações são: Motivações Vinculadas ao Mercado de Capitais; Motivações Contratuais; e Motivações Regulamentares e Custos Políticos.

- Motivações vinculadas ao Mercado de Capitais

Essa motivação para manipulação da informação contábil tem fundamento no fato de analistas e investidores do mercado de capitais utilizarem tais informações para a tomada de decisão, principalmente na análise de riscos. Nesse sentido Martinez (2001, p. 38) determina que o “propósito é modificar a percepção de riscos quanto a investimentos nas ações da empresa”.

- Motivações Contratuais

Essa motivação para manipulação de resultado está baseada no fato de alguns contratos das empresas serem fundamentados no resultado contábil. Para este caso Martinez (2001) cita os exemplos de gestores que recebem remuneração de acordo com os resultados das empresas. Assim, os gestores alteram os resultados de forma a maximizarem seus ganhos. Outro exemplo, são convenções internas das quais resultam a distribuição de lucros. Destas convenções é possível haver maior ou menor distribuição de dividendos, por isso a manipulação do resultado de acordo com o que for mais conveniente para a empresa ou o gestor.

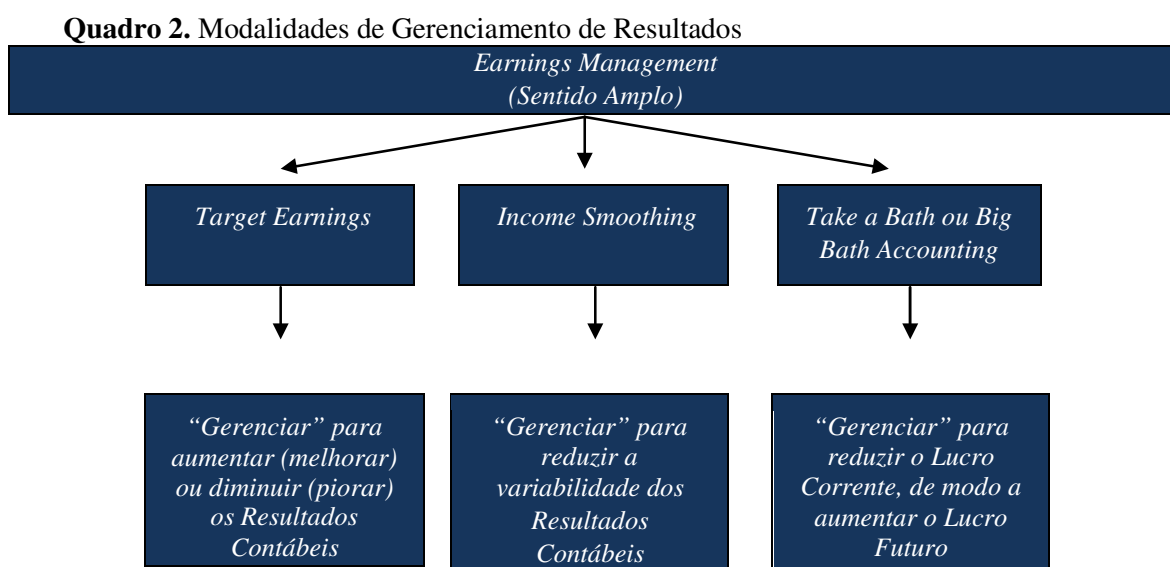
- Motivações Regulamentares e Custos Políticos

Por essa motivação as empresas manipulam seus resultados, aumentando-o ou diminuindo-o, de acordo com sua conveniência em razão de algum contexto de regulamentação no qual estejam inseridas. Nesse caso, Martinez (2001) cita a possibilidade de empresas diminuírem intencionalmente os seus resultados com o objetivo de evitar adoção de tarifas em seus negócios, de serem acusadas de cartel ou monopólio e, ainda, para forçarem o implemento de medidas *anti-dumping* relativas a concorrentes estrangeiros.

2.6.3. Modalidades de Gerenciamento de Resultados

Um outro ponto recorrente no estudo do gerenciamento de resultados se refere aos seus tipos, os quais alguns autores se referem como modalidades do *Earnings management*. Neste ponto a obra basilar é a de Martinez (2001) corroborada por Goulart (2007, p.50); Bispo (2010, p.34); Martins e Rodrigues (2010, p.50); e Melo (2015, p. 50).

Dessa forma, Martinez (2001, p.43) determinou os seguintes tipos de gerenciamentos de resultados, conforme se observa na Figura 1: *Target Earnings*; *Income Smoothing*; *Big Bath Accounting*.



Fonte: Adaptado de Martinez (2001, p.43)

- *Target Earnings*

Nessa modalidade há o gerenciamento com o objetivo de aumentar ou diminuir o resultado contábil para o atingimento, por exemplo, de metas de lucratividade. Essas metas podem estar atreladas a expectativas do mercado ou à remuneração dos gestores das empresas.

De acordo com Zendersky (2005), o mercado norte-americano apresenta grande volume de negociações e acirrada concorrência, por isso uma pequena variação, para mais ou para menos (comportamento não linear), no alcance de metas pode significar igual movimento no preço das ações das empresas. Por isso, este autor afirma que quando as metas estão prestes a serem atingidas os gestores percebem muito incentivo para utilizar o gerenciamento de resultados para alcançar e ultrapassar tais metas.

- *Income Smoothing* (suavização ou alisamento de resultados)

Nessa modalidade de gerenciamento busca-se evitar a volatilidade que os resultados contábeis podem apresentar, já que o objetivo é apresentar uma imagem sólida para o mercado e demais interessados na atividade da empresa. Nesse sentido, o gerenciamento se propõe a minimizar as oscilações que a empresa vier a apresentar em seus resultados. De acordo com Fuji e Carvalho (2005), o termo *income smoothing* pode ser também traduzido como “renda suavizada” e explicam: “as companhias preferem relatar uma tendência estável no crescimento do faturamento, ou seja, um fluxo regular das receitas, e não uma série com oscilações”.

E ainda, de acordo com Zendersky (2005), investidores e credores percebem a oscilação dos resultados como medida de risco, por isso as empresas que não apresentam essa oscilação tendem a receber mais investimentos. Por esse motivo, para este autor, gestores realizam o gerenciamento de resultados na modalidade de *income smoothing*.

- *Big Bath Accounting*

Nessa modalidade o objetivo é reduzir os resultados contábeis de forma intencional no presente para poder apresentá-lo no futuro em forma de progressão ou mantê-los por mais tempo abaixo da realidade caso isto seja favorável à empresa e seus gestores. Nesse caso, Goulart (2007) salienta que as empresas deixam de reconhecer receitas ou reconhecem antecipadamente despesas com a intenção de piorar o resultado. Assim, quando houver uma melhora do resultado esta será mais facilmente percebida.

Portanto, a prática do gerenciamento de resultados, seja qual for a sua modalidade, possui um potencial lesivo bastante amplo, pois afeta a própria empresa, o mercado no qual está inserida e, em última análise, a sociedade.

A respeito da capacidade lesiva da prática do gerenciamento de resultados, Bispo (2010), elencou usuários e os seus danos respectivos (Quadro 3).

Quadro 3. Danos gerados a partir da prática lesiva do *earning management*.

USUÁRIOS	DANOS
Investidores	Não possuem informações confiáveis para auxiliá-los na decisão de alocação de seus recursos.
Analistas financeiros	Apresentam previsões inseguras aos seus clientes.
Entidades regulamentadoras	Se veem em situações incômodas e buscam novos instrumentos para evitar tais práticas.
Instituições de crédito e de financiamento	Não têm a verdadeira percepção sobre os riscos inseridos em suas negociações com as empresas que manipularam as informações contábeis.
Organismos governamentais	Ficam prejudicados ao regulamentarem as atividades empresariais na economia global ou em setores específicos.
Entidades fazendárias	Tal prática pode ser utilizada como uma forma de sonegação de arrecadação de tributos, além de dificultar a gestão fiscal por parte do governo.
Entidades sindicais	Não possuem informações confiáveis sobre a situação econômica e financeira da empresa para auxiliá-las nas negociações trabalhistas.
Organizações não governamentais	Lutam contra a concentração de riqueza e abuso do poder econômico, principalmente contra aquelas empresas que trazem prejuízos sociais e ambientais.

Fonte: Adaptado de Bispo (2010, p. 33).

Por fim, percebe-se que a prática do Gerenciamento de Resultados é capaz de manipular intencionalmente as informações contábeis, de acordo com a discricionariedade do gestor por elas responsável. Por isso, esta prática deve ser observada quanto à possibilidade de tornar tais informações não fidedignas, não condizentes com a realidade. Portanto, essa conduta se apresenta desalinhada ao que se observa no aspecto de transparência da *accountability*, e ainda, com potencial de causar prejuízos à prestação de contas e também à responsabilização do gestor público.

2.6.4 Estudos Acadêmicos: Gerenciamento de Resultados e PCLD

Existem no Brasil alguns estudos que analisaram o gerenciamento de resultados aplicados às instituições financeiras em funcionamento no país. Neste trabalho serão apresentados aqueles cujo enfoque foi avaliar o gerenciamento por meio da PCLD. Segue um resumo dos seis trabalhos acadêmicos identificados neste estudo.

- Fuji e Carvalho (2005) ”*Earnings Management* no contexto bancário brasileiro”

Fuji e Carvalho (2005) buscaram neste trabalho observar a prática do *earning management* em instituições financeiras brasileiras a partir da conta de PCLD no período de 1999 a 2003, período este imediatamente após a Resolução CMN 2.682 de 21/12/1999.

A Resolução CMN 2.682/99 determina a classificação das operações de crédito por níveis de risco em função do atraso e o percentual de PCLD.

Quadro 4. Classificação das Operações de Crédito.

Classificação do nível de risco	Atrasos em dias	PCLD sobre o valor das operações
“AA”	Sem atraso	-
“A” no mínimo	Até 14 dias	0,5%
“B” no mínimo	Entre 15 e 30 dias	1,0%
“C” no mínimo	Entre 31 e 60 dias	3,0%
“D” no mínimo	Entre 61 e 90 dias	10,0%
“E” no mínimo	Entre 91 e 120 dias	30,0%
“F” no mínimo	Entre 121 e 150 dias	50,0%
“G” no mínimo	Entre 151 e 180 dias	70,0%
“H”	Superior a 180 dias	100,0%

Fonte: Adaptado da Resolução CMN 2.682/99.

Para Fuji e Carvalho (2005, p.1), a informação contábil pautada nos interesses de gestores e empresas ocorre a partir da arbitrariedade possível na elaboração de demonstrações contábeis cujas informações “podem não retratar de forma fidedigna a realidade econômico-financeira das entidades”. Para estes autores, diante de diversas alternativas presentes na contabilidade, as escolhas dos gestores podem ser implementadas com base em conveniências voltadas para a apresentação de lucros maiores ou menores (até mesmo prejuízo), além da manipulação de valores referentes ao patrimônio líquido, exigibilidades e ativos. Essa informação contábil manipulada prejudica diversos atores como já visto no item 2.3.3.

Em relação à pesquisa desenvolvida por Fuji e Carvalho (2005, p.8) os autores obtiveram os seguintes resultados:

A análise estatística mostrou que há correlação positiva entre despesas com provisão para créditos de liquidação duvidosa e resultado das instituições financeiras, com R-múltiplo de 0,75, indicando grau de associação de 75%, para um nível de significância de 1%. O coeficiente de correlação ajustado (R^2) de 0,57 mostra que 57% da variação das despesas com provisão de créditos para liquidação duvidosa pode ser explicada pelo resultado das instituições financeiras. Há indícios de *Earnings Management*, confirmando a primeira hipótese de pesquisa [...] A análise específica da conta despesa com provisão de créditos de liquidação duvidosa mostrou que há uma correlação positiva entre esta e os resultados das instituições financeiras (FUJI E CARVALHO, 2005, p.8).

A primeira hipótese dos autores, a qual foi comprovada pelo teste estatístico consiste na possibilidade de haver relação positiva entre a PCLD e os resultados das instituições

financeiras. Dessa forma, para os autores, é possível afirmar que há indícios de gerenciamento de resultados na PCLD.

Os autores, de forma prudente, elencam possíveis causas diversas do *earning management* para explicar o alto grau de correlação entre a PCLD e o resultado das instituições financeiras: a deterioração da carteira de clientes; política estratégica da instituição financeira; e ciclo econômico positivo. Mas advertem quanto aos fortes indícios da presença do *earning management* observada pela pesquisa.

- Zendersky (2005) “Gerenciamento Resultados em instituições financeiras no Brasil – 2000 a 2004”

Este autor realiza uma pesquisa acerca da PCLD nas instituições financeiras no Brasil no período de 2000 a 2004. Para tanto, realizou uma análise utilizando a já citada Resolução CMN 2.682 de 21/12/1999. Também utilizou a Circular BCB 3.068, de 8 de novembro de 2001, a qual estabelece critérios para registro e avaliação contábil de Títulos e Valores Mobiliários - TVM, uma vez que o autor utilizou esta conta de forma subsidiária à análise da PCLD.

A Circular BCB 3.068/01 prevê a classificação dos TVM em 3 categorias: Títulos para negociação; Títulos disponíveis para venda; e Títulos mantidos até o vencimento. Os Títulos classificados como para negociação ou para venda devem ser ajustados de acordo com o valor de mercado. Este ajuste, realizado por responsabilidade da instituição financeira, deve levar em consideração critérios consistentes e verificáveis, podendo haver a utilização dos seguintes parâmetros, segundo o artigo 2º da Circular BCB 3.068/01: “I - o preço médio de negociação no dia da apuração ou, quando não disponível, o preço médio de negociação no dia útil anterior; II - o valor líquido provável de realização obtido mediante adoção de técnica ou modelo de precificação; III - o preço de instrumento financeiro semelhante, levando em consideração, no mínimo, os prazos de pagamento e vencimento, o risco de crédito e a moeda ou indexador”. E ainda, também há possibilidade de os administradores alterarem a categoria de um determinado TVM, contudo esta alternância deve ser realizada na elaboração de balanços semestrais. A esta possibilidade de ajuste dos valores dos Títulos, bem como de sua reclassificação, Zendersky (2005, p. 75) afirma que:

A regulamentação vigente permite que os administradores das instituições financeiras exerçam seu poder discricionário na classificação dos títulos e valores mobiliários em uma das três categorias. Consequentemente, essas escolhas irão impactar de maneira diferente o resultado do período (ZENDERSKY, 2005, p. 75).

Este autor utilizou a conta de TVM de forma a complementar sua investigação acerca do gerenciamento de resultados a partir da PCLD. Zendersky (2005) afirma que quando há diminuição da realização de perdas ou ganhos na conta TVM, é observado um aumento das despesas com PCLD. Porém se houver um incremento da realização da conta de TVM, as despesas com PCLD diminuem. Assim Zendersky (2005, p. 112) chegou à seguinte conclusão:

Esse comportamento permite concluir que os gestores utilizam os ganhos ou perdas não realizados com os TVM classificados na categoria “para negociação” como meio de gerenciamento de resultados, de forma complementar à utilização do componente discricionário das despesas de provisão para créditos de liquidação duvidosa (ZENDERSKY, 2005, p. 112).

No tocante à PCLD, este autor cita a Resolução CMN 2.682 de 21/12/1999 afirmando que este dispositivo normativo foi responsável por inserir no sistema financeiro brasileiro a discricionariedade do gestor para a constituição da PCLD. O autor informa que o dispositivo anterior, Resolução CMN 1.748/90, determinava a PCLD em razão dos atrasos nos pagamentos. Contudo, atualmente, há critérios próprios para a classificação dos níveis de risco das operações de crédito e, a partir destes critérios, são estabelecidos os percentuais de PCLD. Para Zendersky (2005), a liberdade conferida ao gestor pelo instrumento normativo vigente permite a prática do gerenciamento de resultados a partir das despesas com PCLD, sendo observada esta prática não só no Brasil, mas também no exterior.

Em relação aos resultados obtidos em sua pesquisa, Zendersky (2005, p. 110), de forma clara, expõem as seguintes conclusões:

A análise do coeficiente de determinação, R² Ajustado, mostrou que as variáveis explanatórias da parcela não discricionária explicam 36,6% da composição total das despesas de provisão para créditos de liquidação duvidosa, sendo que os 63,4% restantes foram atribuídos como proxy ao componente discricionário. Esses percentuais indicam que a maior parte do montante das provisões para créditos de liquidação duvidosa é explicada pela parcela discricionária e pelo termo residual da regressão, e não por exigência regulamentar, resultado que representa um indício de comportamento de gerenciamento de resultados por meio das despesas de provisão para créditos de liquidação duvidosa (ZENDERSKY, 2005, p. 112).

Por fim o pesquisador afirma que, observando a prática a partir de seu estudo, é perceptível que, quando há aumento do resultado da instituição financeira anteriormente às tributações e à constituição das provisões, também há o aumento da PCLD em seu componente discricionário, sendo o contrário, quando há diminuição do resultado, igualmente perceptível. Assim, o autor afirma que os conglomerados financeiros pesquisados praticam o gerenciamento de resultados com base na discricionariedade presente na constituição da PCLD.

- Cunha et al (2009): “Gerenciamento de Resultados Contábeis em Instituições Financeiras: Uma Análise do Rodízio de Empresas de Auditoria Independente”

O trabalho de Cunha et al. (2009) teve por objetivo a identificação do gerenciamento de resultados nas dez maiores instituições financeiras do Brasil, conforme dados do Bacen em 2008, as quais apresentaram troca de empresas de auditoria independente no período de 2000 a 2007. Juntas essas dez instituições representam um ativo total em relação à população de 81,3%. No seu trabalho, Cunha et. al. (2009) informam que dentre essas dez instituições financeiras estão incluídas as seguintes empresas estatais: Banco do Brasil - BB e Caixa Econômica Federal - CEF. Juntas essas instituições apresentam ativos totais em cerca de 26,8% do mercado.

Para a realização dessa pesquisa Cunha et al. (2009) utilizaram a conta PCLD - Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa, também intitulada pelos autores como PDD – Provisão para Devedores Duvidosos. Como forma de regulação, em relação a esta conta os autores citaram também, dentre outras normas contábeis, a já informada Resolução CMN 2.682 de 21/12/1999.

A cerca da PCLD Cunha et. al. (2005, p. 9) afirmaram:

Sendo assim e considerando a flexibilidade de classificação das operações de crédito por nível de risco de acordo com os critérios definidos pelo artigo segundo da resolução CMN 2.689/99, há bastante espaço para subjetividade na constituição da PDD por parte das instituições financeiras. Em face do julgamento presente na classificação do risco das operações de crédito contratadas com terceiros e seu conseqüente impacto na constituição da PDD, verifica-se a possibilidade do uso da discricionariedade por parte dos gestores de instituições financeiras (CUNHA et. al., 2005, p. 9).

Em relação aos resultados da pesquisa, os autores demonstram a ocorrência do *earning management* no período observado, contudo é percebida uma diminuição do gerenciamento de resultado no ano em que há a troca de empresa de auditoria, mas, no ano seguinte, volta a aumentar esta prática com a intenção de reduzir o lucro da instituição financeira.

- Gomes (2014) “Gerenciamento de Resultados em Instituições financeiras no Brasil – de 2001 a 2012”.

Esta autora utilizou a conta de PCLD para verificar a ocorrência do gerenciamento de resultados em instituições financeiras no Brasil. Para tanto, Gomes (2014) informa que utilizou dados bancários de 123 bancos que foram classificados em cinco diferentes categorias: Bancos de Varejo, Subsidiárias de Bancos Estrangeiros, Bancos Públicos, Bancos de Montadora (ligados a uma empresa não-financeira atuante no mercado de automóveis/ caminhões) e Bancos Cooperativos. A autora utilizou essas categorias para investigar uma das hipóteses

testadas em seu estudo, embora os resultados tenham sido apresentados em conjunto e não por categorias. E ainda, a amostra pesquisada retrata um total de ativos na ordem de 90% do mercado brasileiro.

Gomes (2014, p. 13) relata em seu estudo a Resolução CMN 2.682 de 21/12/1999 e realiza uma ressalva quanto aos critérios de classificação de risco que subsidiam a constituição da PCLD:

Como o Banco Central estabeleceu apenas os elementos que devem ser considerados no processo de classificação de risco, o Banco Central delegou às Instituições Financeiras a liberdade de definir os modelos ao critério de cada Instituição (GOMES, 2014, p. 13).

Gomes (2014) continua, em seu estudo, advertindo quanto a discricionariedade que administradores possuem na classificação de clientes em níveis de riscos diferentes e, conseqüentemente, na constituição da PCLD. Nesse sentido, a autora argumenta que esta classificação não pode ser validada porque pesquisadores não possuem acesso aos critérios de avaliação de risco de cada instituição em relação a cada cliente específico e compara-los com os critérios de outras instituições semelhantes. Dessa forma, segundo a pesquisadora, os pesquisadores estariam sujeitos informações manipuladas por administradores (intencionalmente conservador ou liberal para constituir uma provisão menor ou maior respectivamente), já que não há acesso aos critérios de avaliação de risco das instituições financeiras.

Quanto aos resultados de sua pesquisa, Gomes (2014, p. 37) informa a ocorrência do gerenciamento de resultados e apresenta a seguinte descrição:

Constatamos que os Bancos Brasileiros efetuam Gerenciamento de Resultados de forma parcial. Encontramos uma relação positiva entre Despesa com Provisão de Crédito e Lucro Líquido (excluindo despesas com provisão e impostos), comprovando que quanto maior o resultado, maior é o gasto com provisão de forma a suavizar o resultado do período. Esta prática é conhecida como *Income Smoothing* (GOMES, 2014, p. 13).

Por fim a autora chama a atenção para o fato de a mídia dispensar pouca relevância à prática do gerenciamento de resultados nas instituições financeiras no Brasil, sendo o maior interesse restrito a estudos acadêmicos e de analistas do mercado financeiro. Assim, um dos objetivos de Gomes (2014) é propiciar maior transparência em relação às informações de balanços contábeis disponibilizadas pelas instituições financeiras.

- Bischoff e Lustosa (2014) “PCLD e Suavização de Resultados em Instituições Financeiras no Brasil”.

Os autores realizaram sua pesquisa utilizando a conta de PCLD para evidenciar o gerenciamento de resultados, mais precisamente em sua modalidade *income smoothing*, em instituições financeiras no Brasil no período de 2003 a 2012 em um total de 20 semestres de observações referentes a 97 conglomerados que somam 133 instituições, dentre as quais empresas estatais, cuja representatividade é da ordem de 97% do total de ativos do mercado nacional.

No tocante à constituição da PCLD os autores também consideram a possibilidade de esta ser utilizada como ferramenta de gerenciamento de resultado já que suas estimativas estão sujeitas a subjetividade. Nesse sentido, Bischoff e Lustosa (2014) também fazem alusão à Resolução CMN 2.682 de 21/12/1999 que disciplina a constituição da PCLD.

Em relação à pesquisa, os autores utilizam um modelo econométrico, concebido para o sistema bancário, cujo objetivo é a realização de testes buscando respostas para o problema proposto, o qual se resume na verificação da presença de suavização do resultado das instituições financeiras a partir da perda estimada com créditos de liquidação duvidosa.

Dessa forma, Bischoff e Lustosa (2014, p. 15) relatam seus resultados, indicando a presença de *income smoothing* para as instituições financeiras brasileiras no período observado:

Os resultados dos testes indicam que existe uma relação de causalidade bilateral, ou seja, a variação da PCLD explica o resultado, mas a variação do resultado também é capaz de explicar a constituição de PCLD. Quando se analisa a variável PCLDd, que representa apenas a parcela discricionária da PCLD, a estatística *F* indica que essa relação é ainda mais forte, pois a variação do resultado (RAP) parece explicar mais a variação das despesas de PCLD do que o inverso. Pode-se dizer, portanto, que o resultado (antes dos impostos e provisões) precede à constituição das provisões e influencia, principalmente, a parcela discricionária da PCLD. Isso confirma a hipótese, testada em estudos anteriores, de que as instituições financeiras utilizam a PCLD para suavizar o resultado do exercício, de forma que o lucro líquido apresentado seja menos variável (BISCHOFF E LUSTOSA, 2014, p. 15).

Por fim, os autores apresentam uma correlação entre o crescimento da carteira de crédito das instituições financeiras, o PIB e a constituição da PCLD no período observado. Assim, a carteira de crédito teve aumento real médio de 12,8% enquanto o PIB *per capita* cresceu 0,78%. Por outro lado, a PCLD em relação ao ativo total foi de 0,87%, sendo a sua parte discricionária da ordem de 0,83% do total do ativo, indicando a realização do *earning management*.

- Macedo e Kelly (2016) “Gerenciamento de Resultados em Instituições Financeiras no Brasil: Uma análise com base em Provisões para Crédito de Liquidação Duvidosa”.

Os autores analisaram dados bancários das 50 maiores instituições financeiras do Brasil. O período da pesquisa foi limitado de 2006 a 2012, totalizando 639 observações.

Dessa forma, Macedo e Kelly (2016) utilizaram a conta PCLD para investigar o uso do gerenciamento de resultado em sua modalidade de suavização de resultados a partir de um modelo econométrico. Os autores realizaram uma comparação desta prática contábil em bancos com capital nacional e com capital estrangeiro. Ainda em relação à PCLD, os pesquisadores citam diversos outros autores, tais como Martinez (2001), Goulart (2007), Cunha et. al. (2009) e Dantas et. al. (2013) para reafirmar o caráter subjetivo presente a esta conta e a possibilidade que por ela é oferecida para a prática do gerenciamento de resultado.

Assim, Macedo e Kelly (2016, p. 91) sugerem a ocorrência do gerenciamento de resultados em seu estudo e apresentam os resultados alcançados em sua pesquisa, da seguinte maneira:

No modelo utilizado, a observação de uma relação positiva e significativa entre a PCLD e o LL indica a possibilidade de gerenciamento de resultados para alisamento do resultado. Já uma relação negativa e significativa entre a PCLD e a ESTR indica que em instituições nacionais existe uma relação mais forte entre a PCLD e o LL, mostrando que o capital estrangeiro reduz os incentivos ao gerenciamento de resultados. Em relação à variável CRED, os resultados econométricos mostram uma relação positiva e significativa entre esta variável independente e a PCLD. O uso desta variável é muito importante, pois existe uma relação natural entre o volume de operações de crédito e o nível de provisões para créditos de liquidação duvidosa (MACEDO E KELLY, 2016, p. 91).

Por fim, cabe mencionar que dentre as 50 maiores instituições financeiras observados na pesquisa de Macedo e Kelly (2016) se apresentam as seguintes empresas estatais: Banco do Brasil; Caixa Econômica Federal; Banco do Nordeste; Banco da Amazônia; Bancos dos Estados do Espírito Santo, Pará, Sergipe e Rio Grande do Sul; e Banco de Brasília.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa se propõe a identificar os possíveis (des)alinhamentos entre Princípios da Administração Pública, *Accountability* e o Gerenciamento de Resultados. Para tanto, neste tópico, busca-se evidenciar a metodologia científica aplicada ao presente estudo, detalhando o tipo de pesquisa, os critérios para análise dos princípios administrativos; dos

aspectos de *accountability*; e do gerenciamento de resultados. E ainda, as entrevistas com especialistas e sua análise de conteúdo.

3.1 A Pesquisa

De acordo com Vergara (2009), uma pesquisa pode ser classificada quanto aos fins em exploratória; descritiva; explicativa; metodológica; aplicada; e intervencionista. Por outro lado, quanto aos meios utilizados para sua realização, classificam-se em pesquisa de campo; pesquisa de laboratório; documental; bibliográfica; experimental; *ex post facto*; participante; pesquisa-ação; e estudo de caso.

Assim sendo, a pesquisa desenvolvida no presente trabalho é fundamentalmente, segundo Vergara (2009), quanto ao seu fim – descritiva - e quanto ao meio para sua realização – bibliográfica, uma vez que são utilizados para sua realização obras didático-literárias e estudos científicos que sustentaram a teoria abordada ao longo do trabalho, além de servirem de embasamento para observação e análise do gerenciamento de resultados. De acordo com Gil (2002, p.44) a pesquisa bibliográfica é “desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Para Marconi e Lakatos (2007) a pesquisa bibliográfica não se configura em uma simples reprodução de tudo que já foi escrito ou falado a respeito de um assunto, já que esta proporciona uma nova abordagem dos temas em estudo, gerando condições para o alcance de novas conclusões.

No que tange a pesquisa qualitativa Goldenberg (2005, p. 53) assevera que:

Os dados qualitativos consistem em descrições detalhadas de situações com o objetivo de compreender os indivíduos em seus próprios termos. Estes dados não são padronizáveis como os dados quantitativos, obrigando o pesquisador a ter flexibilidade e criatividade no momento de coletá-los e analisá-los.

Ainda em relação à pesquisa qualitativa, Marconi e Lakatos (2007, p. 269) determinam que esta abordagem de pesquisa tem a preocupação de “analisar e interpretar aspectos mais profundos, descrevendo a complexidade do comportamento humano”. Para estes autores esta abordagem se difere da abordagem quantitativa por não se valer de instrumentos estatísticos e pela forma de análise e coleta de dados, sendo suas amostras mais sucintas e utilizando instrumentos de coleta não estruturados.

Nesse mesmo sentido, Oliveira (2004, p.116) difere a abordagem quantitativa da qualitativa também dizendo que a segunda não emprega “dados estatísticos como centro do processo de análise de um problema”. Portanto, a abordagem qualitativa é aplicável a esta pesquisa em razão do objetivo de se demonstrar um possível (des)alinhamento observado entre

princípios administrativos, aspectos de *accountability* e o Gerenciamento de Resultados em instituições financeiras estatais.

3.2 Critérios gerais de análise aplicados à pesquisa

Para a realização desta pesquisa foi preciso determinar quais princípios administrativos seriam utilizados. Assim, foi adotado o critério de abordar os princípios positivados, ou seja, aqueles expressos na legislação. Contudo também há princípios considerados implícitos (não expressos) ou, como determina Carvalho Filho (2016, p. 72), “reconhecidos”. São princípios identificados a partir da interpretação das normas jurídicas. No tocante aos princípios reconhecidos, Carvalho Filho (2016) relata sua importância, mas informa sua não unidade na doutrina, porquanto diferentes autores enumeram princípios diversos (ou com nomenclatura diferente). Por isso, em que pese tais princípios reconhecidos possuam validade idêntica a dos expressos, no presente trabalho, com a intenção de limitar o rol de princípios a serem analisados, foi feita a opção de não os analisar.

Assim, foram utilizados os princípios previstos na CRFB/88 - legalidade; impessoalidade; moralidade; publicidade; e eficiência. Além dos constantes na Lei 9.784/99 - finalidade; motivação; razoabilidade e proporcionalidade; ampla defesa e contraditório; segurança jurídica; e supremacia do interesse público.

Um outro critério de seleção aplicado aos princípios selecionados neste trabalho é baseado na tipologia proposta por Gasparini (2004, p. 6), a seguir:

Os Princípios são: 1) *onivalentes*, isto é, os que valem para qualquer ciência [...]; 2) *plurivalentes*, ou seja, os que valem para um grupo de ciência [...]; 3) *monovalentes*, tais como os que valem só para uma ciência [...] Estes últimos podem ser: a) gerais, a exemplo dos que valem só para um ramo de uma dada ciência, como é o princípio da supremacia do interesse público (no embate entre interesse público e o privado há de prevalecer o público), que só é aplicável ao Direito público; b) específicos, ou seja os que valem só para uma parte de um ramo de uma certa ciência, nos moldes do princípio da continuidade do serviço público (a atividade pública é ininterrupta), só verdadeiro para o Direito Administrativo, que é sub-ramo do Direito Público (GASPARINI, 2004, p. 6).

Assim, é possível afirmar que os princípios analisados são classificados como monovalentes (valem apenas para a ciência do Direito) e gerais (valem para o ramo do Direito Público, abrangendo a Administração Pública).

Já em relação à análise de *accountability*, foi utilizada a abordagem conforme seus aspectos – Prestação de Contas; Responsabilização pela prestação de contas; e Transparência.

Estes aspectos são amplamente apontados por diversos autores, embora alguns apresentem o tema caracterizando a *accountability* segundo suas características mais específicas, tais como, democrática, social, horizontal ou vertical (visto no tópico 2.2). A apresentação da *accountability*, neste estudo, a partir de seus aspectos, visa realizar uma comparação destes aspectos com os princípios administrativos cujo objetivo é demonstrar os princípios de forma *accountable* e/ou os aspectos de como ratificadores dos princípios.

3.3 Entrevista com Especialistas e Análise de Conteúdo

A presente pesquisa, buscando reforçar os conceitos presentes nesse estudo, lança mão de entrevistas com especialistas de áreas específicas abordadas ao longo do trabalho. São as seguintes áreas: Administração Pública, que abrangeu os Princípios da Administração Pública e os aspectos de *accountability*; Ciências Contábeis, que contemplou o conceito do Gerenciamento de Resultados; e Direito Administrativo, que embasou a análise jurídica dos princípios administrativos.

Os entrevistados são profissionais, pesquisadores, professores, mestres ou doutores cujas experiências e pesquisas anteriores os posicionam em condições de agregar qualidade interpretativa ao presente estudo. Cabe ressaltar que suas respostas não refletem as posições das instituições às quais estejam vinculados. A condição de participação dos mesmos é o anonimato, uma vez que a intenção da pesquisa não é obter o posicionamento pessoal de indivíduos especificamente, mas a construção do conhecimento acerca do tema abordado a partir da compreensão e experiências dos especialistas consultados visando obter robustez e profundidade na análise dos conceitos expostos ao longo do estudo. Os roteiros das entrevistas empenhadas com cada grupo de entrevistados estão disponibilizados no Apêndice A deste estudo.

De acordo com Marconi e Lakatos (2007, p. 278), a entrevista é uma técnica de investigação bastante utilizada em pesquisas qualitativas e “representa um dos instrumentos básicos para coleta dos dados”, podendo ser classificada em dois tipos:

Padronizada ou estruturada – quando o pesquisador segue um roteiro previamente estabelecido. As perguntas feitas ao indivíduo são predeterminadas; Despadronizada ou semiestruturada – também chamada de assistemática, antropológica e livre – quando o entrevistador tem liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada. É uma forma de poder explorar mais amplamente a questão.

Gil (2002) também considera que a entrevista pode ser mais ou menos estruturada, contudo adverte que o entrevistador deve se apoiar em um roteiro o qual pode ser memorizado

ou registrado em meio próprio. Para Marconi e Lakatos (2007, p. 279) o objetivo da entrevista é “compreender as perspectivas dos entrevistados”. Este estudo utilizou uma entrevista com estrutura padronizada ou estruturada.

Este projeto de pesquisa e os roteiros de entrevistas foram submetidos ao Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos (CEP) da Universidade Federal de Viçosa, sendo aprovada mediante o parecer nº 2.098.166. As entrevistas foram realizadas ao longo do mês de junho de 2017. Elas ocorreram de três formas distintas: Em parte, através de encontros presenciais com os entrevistados; ou por meio do uso do aplicativo de conversas *Skype*; e, por fim, também houve entrevistas respondidas por e-mail. Cabe enaltecer, neste ponto, a disponibilidade e vontade de colaborar com a pesquisa empenhadas por todos os entrevistados.

Como já dito, todos os entrevistados possuem, seja por suas experiências profissionais ou por sua formação e atuação acadêmicas, capacidade para agregar valor aos temas abordados. Seguem os perfis dos entrevistados, divididos por área de abordagem, bem como o meio pelo qual a entrevista foi realizada.

- Especialistas em Administração Pública

Entrevistado 1 - Analista de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Orçamento Federal – Especialista em Administração Pública pela ENAP, Mestre em Administração Pública pela UNB e Doutorando em Administração Pública pela UNB. Entrevista realizada por meio do programa *Skype*.

Entrevistado 2 - Professora de Contabilidade Pública na UNB. Mestre em Administração e Doutora em Ciências Contábeis pela UNB. Entrevista realizada por meio de *e-mail*.

Entrevistado 3 - Professora na UNB. Mestre em Administração e Doutora em Integração da América Latina (área - Estado e Sociedade) pela Universidade de São Paulo. Entrevista realizada presencialmente.

- Especialistas Gerenciamento de Resultados

Entrevistado 4 - Professor da Universidade de Passo Fundo RS. Especialista em Direito Tributário pela UFSC e Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade do Vale dos Sinos. Entrevista realizada por meio do programa *Skype*.

Entrevistado 5 - Funcionária da Caixa Econômica na Gerência Nacional Brasília. Mestre e Doutora em Contabilidade pela UNB. Professora de Ciências Contábeis na Faculdade Processus – DF. Entrevista realizada presencialmente.

Entrevistado 6 - Mestre e Doutor em Ciências Contábeis pela UNB – Analista do Bacen e Professor da Universidade Católica de Brasília. Entrevista realizada por meio de *e-mail*.

Entrevistado 7 - Professor de Ciências Contábeis na UNB. Graduado em Administração e Ciências Contábeis pela UFRN. Mestre e Doutor em Ciências Contábeis pela UNB. Entrevista realizada presencialmente.

- Especialistas em Direito Administrativo:

Entrevistado 8 - Advogada. Servidora Pública Federal. Especialista em Direito Administrativo e Mestre em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis. Entrevista realizada presencialmente

Entrevistado 9 - Professor da UFV. Especialista em Direito Processual Civil pela UNIPAM. Mestre em Direitos Coletivos e Cidadania pela UNAERP. Entrevista realizada por meio do programa *Skype*.

As entrevistas serão examinadas a partir da técnica de pesquisa denominada Análise de Conteúdo. Esta análise das entrevistas será realizada tomando por base o questionário. Este instrumento, nas palavras de González Rey (2005, p.51), “que foi talvez a técnica escrita mais utilizada na pesquisa tradicional, também pode ser usado nesta perspectiva centrada no estudo da subjetividade”. Sobre a análise de conteúdo, Bardin (1977, p.42) apresenta a seguinte definição:

Análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Sobre esta definição, Valentim (2005) afirma que iniciativas, empenhadas em um conjunto de técnicas parciais e complementares, explicitam e sistematizam o conteúdo das mensagens.

Nesse sentido, Bardin (1977, p. 30) defini duas funções da análise de conteúdo. Para este autor, a função heurística “enriquece a tentativa exploratória, aumenta a propensão à descoberta”, por outro lado, a função de administração da prova representa “hipóteses sob a forma de questões ou de afirmações provisórias servindo de diretrizes, apelarão para o método da análise sistemática para serem verificadas no sentido de uma confirmação”. E ainda, Bardin (1977), também define técnicas a serem utilizadas na análise de conteúdo. São elas: análise categorial; análise de avaliação; a análise da enunciação; a análise da expressão; a análise das relações; análise do discurso.

Verifica-se, pelo exposto, que a técnica e a função da análise de conteúdo, enunciadas por Bardin (1977), mais afinadas a esta pesquisa são: A Análise do Discurso; e A Administração

da Prova; já que ambas se fundamentam nas inferências extraídas do discurso observado para a produção de resultados.

Ainda nesse contexto, de acordo com Bardin (1977), o tratamento de dados nesta técnica de investigação é dividido em três etapas:

A primeira etapa é a pré-análise – consiste na determinação de quais documentos servirão de base para pesquisa. Neste estudo, foram utilizados documentos capazes de auxiliar na construção do conhecimento abordado, além das entrevistas com especialistas que foram colhidas junto a profissionais, pesquisadores e professores, mestres e doutores, capazes de promover robustez aos temas estudados.

A segunda etapa é a exploração do material que se consiste em uma análise do material selecionado na pré-análise. Neste estudo, esta fase foi realizada com base na descrição das entrevistas dos especialistas, buscando seus pontos principais capazes de subsidiar as inferências e interpretações necessárias à pesquisa.

Por fim, a terceira etapa é o tratamento dos resultados, com base na inferência e na interpretação. Bardin (1977, p 38) classifica as inferências como deduções lógicas e determina que a intenção da análise de conteúdo é a “inferência de conhecimentos relativos às condições de produção?”. Este autor afirma, ainda, que a inferência conduz a respostas para dois tipos de problemas: “o que é que conduziu a um determinado enunciado”, relativo às causas da mensagem; e “quais as consequências que um determinado enunciado vai provavelmente provocar?” relativo aos efeitos da mensagem. Nesta pesquisa, as inferências serão utilizadas para análise do conteúdo das entrevistas dos especialistas. Busca-se explorar as entrevistas quanto a novos conceitos, opiniões e interpretações que, congruentes ou não com este estudo, agreguem profundidade ao conhecimento construído.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Neste capítulo é realizada a análise de conteúdo das entrevistas realizadas com os especialistas descritos no tópico 3.3. A dinâmica adotada para esse fim será, em um primeiro momento, a análise de cada área de conhecimento abordado, segundo a ordem a seguir: especialistas Administração Pública; especialistas em Gerenciamento de Resultados; e especialistas em Direito Administrativo. Em um segundo momento, será realizada análise das entrevistas de forma geral e em conjunto. Por fim, com base nas análises dos conteúdos das entrevistas e considerando a revisão teórica expostas ao longo do estudo, são apresentados os princípios administrativos e os aspectos de *accountability* com os quais, em tese, o Gerenciamento de Resultados não se alinha.

4.1 Entrevistas com Especialistas em Administração Pública 3

Entrevistado 1:

Esse entrevistado entende que os princípios administrativos vinculam toda a Administração Pública e representam uma base para atuação do gestor público. Dessa forma, em resposta à questão 1, ele cita:

Os princípios administrativos previstos na Constituição Federal são fundamentais para a Administração Pública. Isto porque, através dos princípios os gestores devem pautar sua atuação. A legalidade, a moralidade, a publicidade... o interesse público devem ser aplicados a toda a Administração (ENTREVISTADO 1).

Esse posicionamento, da função basilar dos princípios administrativos, foi amplamente demonstrado nesta pesquisa, sendo importante a fala do entrevistado 1 confirmatória desse conceito.

Em relação aos aspectos de *accountability* o Entrevistado 1 aponta como central à gestão pública a Transparência. “Não há o que se falar e controle social e eficiência na gestão pública sem a verificação de transparência na Administração Pública. Ser transparente é um dever do homem público e um direito do cidadão” (ENTREVISTADO 1).

Essa fala remete ao conceito de *accountability*, em relação ao seu aspecto de transparência o qual foi retratado nesta pesquisa de forma condicional à ampla responsabilização e correção de prestação de contas por parte dos gestores públicos.

No tocante à realização do Gerenciamento de Resultados em instituições financeiras públicas, o entrevistado 1 relata desconhecer a sua ocorrência, porém ele realiza um alerta acerca do *earning management*: “

Se o cidadão comum não percebe um Gerenciamento de Resultados como um problema, se não tem a noção de sua ocorrência, sendo o impacto bom ou ruim, ele não irá fiscalizar, exigir transparência que vai proporcionar responsabilização na prestação de conta. Essa parece ser mais uma prática que o cidadão comum não se interessa, seja por desconhecimento ou desinteresse... Mas é fundamental perceber a necessidade de engajamento social nesse e em outros assuntos que afetam a gestão pública (ENTREVISTADO 1).

Em linhas gerais, a fala do entrevistado 1 em relação ao *earning management*, reflete a importância do acesso à informação pelo cidadão para a correta geração de transparência, mas traz uma reflexão à cerca da falta de interesse social por assuntos próprios da Administração Pública. Deste fato é possível inferir que o desinteresse social pelo controle do Gerenciamento de Resultado pode contribuir para a não geração de transparência dessa prática contábil verificada na gestão pública.

Entrevistado 2:

O entrevistado 2 considera aos princípios administrativos como pilares da gestão pública, assim como vem sendo apontado nesta pesquisa:

Verifiquei que vocês colocaram os Princípios Administrativos elencados no art. 37 da Constituição Federal (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência), que considero os pilares da boa gestão pública, com outros que aparecem em diversas leis e normativos do setor público, como aqueles voltados para o Regime Jurídico Administrativo (ENTREVISTADO 2).

Nesse sentido, o entrevistado cita a importância dos seguintes princípios, além de destacar a governança pública atrelada ao seguimento dos princípios:

Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência [...] supremacia do interesse público, segurança jurídica, contraditório e ampla defesa), que considero igualmente importantes porque são essenciais para que a Administração Pública alcance a sua finalidade. Quanto aos demais, vejo como desdobramentos desses. [...] Princípios são também instrumentos de boa governança, seja proporcionando o melhor custo benefício na gestão dos recursos públicos, seja favorecendo o conhecimento por parte do cidadão dos atos e fatos executados pelos gestores do bem comum (ENTREVISTADO 2).

Neste ponto o entrevistado apresenta uma visão não abordada nesta pesquisa ao apresentar os princípios como instrumentos de boa governança. Este é um conceito com o qual é possível concordar, pois os princípios têm o potencial de tornar a gestão pública mais

eficiente. Nesta pesquisa, os princípios foram abordados como parâmetros de *compliance* para a Administração Pública.

Em relação a *accountability* e à possibilidade de o Gerenciamento de Resultados a contradizer, o entrevistado 2 apresenta um posicionamento interessante:

O gerenciamento de resultados é uma distorção na gestão tanto da coisa pública como da coisa privada, é não tem como fundo uma contabilidade criativa mas uma gestão criativa. Explico: a contabilidade registra atos e fatos, devidamente suportados por documentação contábil hábil e atendendo pressupostos e fundamentos teóricos, portanto, não há margem para criatividade nesse processo. Contudo, como se trata de uma ciência social, esses registros são afetados pela gestão de pessoas. Com relação à *accountability*, entendo que observado seus fundamentos e instituídas as práticas por ela recomendadas, a margem de "criatividade" é reduzida. Não entendo que o gerenciamento de resultado contradiga a *accountability*, mas sim que a falta desta última abre espaço para a primeira (ENTREVISTADO 2).

Assim, o entrevistado introduz um elemento subjetivo na análise do Gerenciamento de Resultados, ou seja, a intenção do gestor é importante para julgamento quanto ao acerto da prática contábil.

Nesse sentido o entrevistado responde à questão de discricionariedade do gestor público, além de definir a ocorrência do Gerenciamento de Resultados em banco públicos e privados, no Brasil e no exterior.

Infelizmente entendo que o gerenciamento de resultados acontece tanto na administração pública como na administração privada, e sim, também nos bancos estatais. Mas também entendo que essa prática não se restringe ao Brasil, mas em todo o ambiente que não tenha instrumentos eficazes de controle. Entendo que não, como disse anteriormente o problema antecede ao registro contábil, seja na forma de omissão, seja na forma de registro parcial, muitas vezes fundamentadas nas lacunas da legislação. A discricionariedade contábil não implica necessariamente na sobreposição dos Princípios e da *accountability*, mas na ausência de instrumentos que assegurem seu fiel cumprimento, o que acaba favorecendo uma gestão criativa (ENTREVISTADO 2).

Com essa fala, o entrevistado reforça a necessidade de observação da intenção do responsável pela informação contábil. Assim é possível inferir que o *earning management* potencialmente pode se constituir em uma ferramenta de manipulação da informação contábil, mas o efeito resultante desta manipulação é dependente da intenção do gestor, sendo esta verificação (da intenção) tão importante que a análise da própria prática contábil.

E ainda, em uma questão direta quanto ao antagonismo do Gerenciamento de Resultados em relação aos princípios administrativos e aos aspectos de *accountability* o entrevistado afirma

que: “entendo que sim, porque aumenta a assimetria de informações e não permite que o controle seja efetuado em sua plenitude”.

Dessa forma é possível uma interpretação geral da entrevista no sentido de que o entrevistado 2 percebe o potencial lesivo da prática do Gerenciamento de Resultados, mas condiciona os efeitos à intenção de causar dano à gestão pública, por parte do gestor responsável. Assim o entrevistado identifica diferenças no implemento e nas consequências do Gerenciamento de Resultados em instituições financeiras públicas e privadas: “sim, porque um banco estatal se ampara no Poder do Estado em manter as instituições que julgar importantes. Um banco privado estaria mais sujeito a punições”.

Entrevistado 3:

O entrevistado 3 começa a entrevista fazendo ponderações a respeito da interpretação à luz da Administração Pública, notadamente tomando por base os princípios administrativos, em relação ao Gerenciamento de Resultados. Nesse sentido é interessante a visão do entrevistado voltada ao princípio da eficiência, bem como sua percepção de o *earning management* ter potencial lesivo.

A percepção que eu tenho é que sim. Um conceito voltado para iniciativa privada, [...] diferente do que tem que ser a prática da Administração Pública. Por exemplo o conceito de eficiência não é o mesmo na iniciativa privada e na pública. Porque a gente tá mais para efetividade [na gestão pública] que para eficiência. Quando eu falo de gerenciamento de resultados e falo dos princípios da Administração Pública, eles não são convergentes, na minha percepção. Eles não caminham do mesmo lado da estrada. Pelo menos, até agora, este é o entendimento que eu tenho. A própria Lava Jato, as construtoras, todas elas gerenciaram resultado... e o que nós [sociedade] não recebemos (ENTREVISTADO 3).

Esse posicionamento do entrevistado é capaz de embasar uma inferência de que, no mínimo, o Gerenciamento de Resultados deve ser acompanhado de forma mais detida por órgãos fiscalizadores, dadas as suas características. Nesse sentido, quando questionado a respeito da possibilidade de o Gerenciamento de Resultados ser contraditório em relação aos aspectos de *accountability*, o entrevistado 3 faz uma alusão às características desta prática contábil.

Se a gente falar das características do gerenciamento de resultado. Primeiro: a quem ele interessa e porquê ele interessa? Há duas ou três décadas que se tenta traduzir o conceito de *accountability* e aí, pensando em responsabilização, mas no final se tem Prestação de Contas... Eu continuo pensando que o gerenciamento de resultados, ele não conversa com *accountability*... Gerenciamento de resultados, é possível trabalhar com o conceito de transparência? Essa transparência revela o que para esse grupo de empresas... mas a coisa pública é diferente. A coisa pública por si só não gera receita. A

receita vem dos impostos dos cidadãos... por isso não conversa [o gerenciamento de resultados e *accountability* (ENTREVISTADO 3).

Nessa fala do entrevistado 3, há o seu posicionamento marcante quanto ao desalinhamento entre Gerenciamento de Resultados e *accountability*. Para tanto, o entrevistado faz uma distinção do aspecto da transparência aplicado à iniciativa privada e à gestão pública, sendo nesta última mais abrangente.

Por outro lado, no tocante ao questionamento a respeito da discricionariedade, o entrevistado defende a regulamentação da margem de atuação do gestor público.

[Em ralação a] Administração pública a gente tem uma margem muito pequena mas que precisa ser institucionalizada. E quando eu falo institucionalizada, eu tô falando que ela existe de fato ser for meio de lei ou instrução normativa ou de regulamento. Diferentemente do gerenciamento de resultados, então qual a discricionariedade que um gestor do Banco do Brasil tem para atuar? Deveria estar previsto dentro de uma norma, do Banco Central ou de uma legislação (ENTREVISTADO 3).

Nesse ponto da abordagem – da discricionariedade – é possível perceber que o entrevistado faz uma distinção da sua aplicação na prática do Gerenciamento de Resultados e no restante da Administração Pública.

No ponto da entrevistada voltada ao Banco Central como fiscalizador das instituições financeiras, o entrevistado 3 defende que esta autarquia deve ser independente, contudo externa suas dúvidas em relação à esta situação atualmente.

Tenho muitas dúvidas. Trata-se de uma agência reguladora. E uma agência dessas deveria ser independente. E no Brasil, o Bacen não é independente. [opinião] vendo as outras agências: Aneel, ANA, Anatel [...] não possuem muita autonomia. Mas eu conheço muito pouco as atribuições e os princípios do Bacen mas eu acredito que haja pouca autonomia, ainda que seja talvez mais que nas outras agências (ENTREVISTADO 3).

Já em umas outras questões, voltadas para a percepção do entrevistado em relação a *accountability* na sociedade e na possibilidade de desalinhamento entre Gerenciamento de Resultados, princípios administrativos e *accountability*, o entrevistado 3 produziu as seguintes falas:

Em se tratando da coisa pública, nós não temos uma cultura de *accountability* em relação a coisa pública. [...] a Prestação de contas dever ser feita em uma linguagem amigável para sociedade [...]. É possível porque... [...] ainda há muito prática de patrimonialista na gestão pública. [...] essa característica... essa cultura patrimonialista... ela nos impede de observar esses conceitos bons... por exemplo a discricionariedade não deveria causar embaraço, mas aí usa-se a discricionariedade em favor próprio, não a favor do público... a favor do privado (ENTREVISTADO 3).

Em síntese, é possível uma interpretação geral da participação do entrevistado 3 tendo por base a diferenciação necessária da coisa pública em relação à iniciativa privada. Esse preceito norteia a visão desse entrevistado voltada para o Gerenciamento de Resultados, dadas as suas características manipuladoras das informações contábeis, em desalinhamento com os Princípios da Administração Pública e com os aspectos de *accountability*.

4.2 Entrevistas com Especialistas em Gerenciamento de Resultados

Entrevistado 4:

A entrevista com esse interlocutor se iniciou com a sua resposta ao questionamento referente à possibilidade de o Gerenciamento de Resultados prejudicar a tomada de decisão dos usuários da informação contábil, dado que Martinez (2001), Fuji (2005) e Zendersky (2005) consideram essa prática contábil como uma manipulação intencional de tais informações, além de se posicionar quanto a diferenças do implemento do *earning management* em instituições financeiras públicas e privadas.

Especificamente sobre a citação dos autores, posso entender que qualquer manipulação da informação contábil seja potencialmente prejudicial ao processo de tomada de decisão. Isso se deve ao intuito de alterar dados contábeis por algum motivo específico (ganhos pessoais, ganhos para a empresa, etc.). [...] Não vejo diferença. Pois, em última análise, o gerenciamento do resultado pode esconder a realidade, afetando os investidores das empresas estatais e privadas. Também, recolhimentos de tributos e mascarando a realidade da entidade, podendo fazer com que não consigamos prever o que pode ocorrer com a empresa (ENTREVISTADO 4).

Essa fala do Entrevistado 4 permite a inferência de que o Gerenciamento de Resultados, enquanto capaz de prejudicar a tomada de decisão dos usuários da informação contábil, afasta o gestor público, que dele lançar mão, do interesse público, à medida que proporciona uma diminuição da transparência necessária ao trato dos recursos públicos.

Ainda em relação à transparência, foi questionado se o *earning management* a prejudica. A resposta do Entrevistado 4 revela um alerta sobre o limite a ser observado na sua prática, além de observá-la em instituições financeiras públicas e privadas.

Existe um limite ético no gerenciamento de resultados que é a interpretação da norma contábil. Entretanto, caso esse limite seja extrapolado, prejudica a transparência da gestão [...] A pergunta é interessante, pois um dos ramos que não tem muito estudo de gerenciamento de resultados é exatamente o bancário. O motivo é que esse ramo tem normas específicas do Banco Central do Brasil. Apesar de não ter efetuado nenhum estudo, a minha percepção é de que pode existir gerenciamento de resultado nos bancos estatais e nos bancos privados (ENTREVISTADO 4).

De acordo com esse posicionamento do Entrevistado 4, a ética, além dos princípios administrativos e os aspectos de *accountability* apontados por outros entrevistados, também deve ser considerada quando do implemento do Gerenciamento de Resultados. Para este interlocutor há limites éticos que não podem ser ultrapassados para que transparência seja resguardada. Desse contexto, portanto, infere-se que o Gerenciamento de Resultados pode ser classificado como uma prática antiética, caso seja praticado fora de limites observados pelo entrevistado 4. Esses limites, segundo esse colaborador da pesquisa, são as interpretações da norma contábil. Nesse sentido, o Entrevistado 4 reafirma esses limites ao responder ao questionamento direto quanto à possibilidade do Gerenciamento de Resultados ser antagônico à Administração Pública baseada em princípios administrativos e no conceito de *accountability*: “Se a prática do GR extrapolar os limites lícitos de entendimento da norma, sim”.

Entrevistado 5:

A questão inicial para os especialistas em Gerenciamento de Resultados versa sobre a possibilidade desta prática contábil prejudicar a tomada de decisão dos usuários das informações contábeis, além de verificar se os interlocutores percebem diferenças no implemento do *earning management* em instituições públicas e privadas. A esse respeito, o Entrevistado 5 se pronunciou:

Acredito que sim. Se você identificar o Gerenciamento de Resultados como um intervenção gerencial segundo interesses pessoais, é possível que ela venha a refletir os objetivos das empresas ou, mais especificamente, dos gestores que não possuem relação com a realidade que as informações contábeis deveriam demonstrar... e a tomada de decisão deveria ser pautada em cima de informações confiáveis. [...]Na minha opinião não há nenhuma diferença. Os bancos públicos estão sendo gerenciados como se fossem empresas privadas, por isso o Gerenciamento de Resultados é efetuado da mesma forma. A diferença que ocorre, é que os bancos públicos, Banco do Brasil e Caixa Econômica principalmente, têm obrigações impostas pelo governo, como gestão do FGTS, financiamento de programas assistenciais (ENTREVISTADO 5).

Essa fala do Entrevistado 5 permite identificar sua opinião quanto ao potencial lesivo do Gerenciamento de Resultados na tomada de decisão e, também, é possível realizar uma inferência no tocante à sua descrição de bancos públicos serem geridos como se privados fossem. Nesse sentido, em que pese o contexto de competição mercadológica no qual estão inseridas essas instituições financeiras estatais, é preciso notar a possibilidade de que essa gestão privada, na esfera pública, se afaste do interesse público, sendo o Gerenciamento de Resultados uma ferramenta para tanto. Contudo, mesmo reconhecendo o contexto competitivo,

há de se reconhecer que nem mesmo nesse contexto permite a não observância dos princípios administrativos.

A entrevista seguiu com questionamentos à cerca da ocorrência do Gerenciamento de Resultados em instituições financeiras estatais a sua observância do aspecto da transparência, além de provocar o interlocutor a se posicionar em relação à discricionariedade embutida no *earning management* e se esta liberdade poderia se sobrepor aos princípios administrativos e à *accountability*. Essas foram as suas respostas:

Sim. Vários estudos já provaram. Os bancos públicos realizam o gerenciamento de resultados, assim como os bancos privados [...]. Eu creio que o gerenciamento de resultados, feito de forma a privilegiar interesses pessoais sempre prejudica a transparência. [...] A discricionariedade em si não é o problema. O problema está em quem elabora os balanços contábeis e aproveita-se das brechas legais para gerar informações não fidedignas. Mas é preciso fazer uma observação. Muitas vezes o técnico que está lá no setor de contabilidade das instituições públicas ou privadas... muitas vezes esse profissional está apenas cumprindo ordens. A determinação parte dos grandes escalões, mas a responsabilidade no final do processo recai sobre quem está no operacional. Muitas vezes os profissionais não concordam com a política, mas não conseguem atuar de forma diferente (ENTREVISTADO 5).

As falas do Entrevistado 5, além de confirmarem a realização do Gerenciamento de Resultados em instituições financeiras estatais, também revelam o componente político como forma de influência para o implemento desta prática. Esse entrevistado faz uma distinção dessa prática contábil no nível operacional e no nível estratégico institucional. Desta distinção é possível inferir que o Gerenciamento de Resultados pode ser identificado como uma ferramenta da gestão estratégica da instituição. Sendo esta premissa verdadeira e havendo dano comprovado à Administração Pública, cabe uma discussão futura (não se trata do objeto do presente estudo) quanto à possível responsabilização dos gestores estratégicos, mas também de quem executa a operação, descritos na fala do Entrevistado 5 como meros replicadores da política institucional.

Em outro momento, o Entrevistado 5 foi questionado a respeito da atuação do Bacen, em sua ação fiscalizatória, quanto à verificação dos princípios da Administração Pública e da *accountability*, sendo assim respondido:

O Bacen segue normas e, nesse sentido, exige a prestação de contas e obriga as empresas a serem responsabilizadas. O problema é que a transparência é prejudicada então fica difícil falar em efetividade no processo como um todo. Eu acredito que o Bacen também deveria possuir autonomia reconhecida por lei... a pressão política às vezes é muito grande e acaba influenciando na sua atuação (ENTREVISTADO 5).

Nessa fala, chama à atenção desse entrevistado, assim como para outros entrevistados, a necessidade de maior autonomia para o Bacen, de forma que possíveis pressões políticas sejam afastadas.

E ainda, o Entrevistado 5 foi questionado quanto à possibilidade de o Gerenciamento de Resultados se apresentar de forma antagônica à Administração Pública baseada em princípios administrativos e no conceito de *accountability*. A sua resposta foi da seguinte forma:

Eu entendo que o Gerenciamento de Resultados é uma ilegalidade. Vou explicar o meu ponto de vista. Há uma norma que regula a PCLD, então se um estudo identifica o Gerenciamento de Resultados fora do que determina esta norma, eu considero uma ilegalidade. Também considero que seja antiético, porque considero o Gerenciamento de Resultados como totalmente intencional. Então entendo que se alguém o utiliza, o faz com a intenção de maquiar as informações conforme seus interesses, por isso digo que é antiético. E ainda tem outros princípios da Administração Pública que não são observados, por exemplo a moralidade. E da *accountability*, o componente transparência fica muito prejudicado (ENTREVISTADO 5).

Essa fala do entrevistado 5 é emblemática, pois classifica o Gerenciamento de Resultados como ilegal e antiético. Contudo, ainda que seja forte a fala, ela permite a inferência de que, também para este entrevistado, a intenção do gestor público é fundamental para a caracterização do *earning management* em desalinhamento com os princípios da Administração Pública e *accountability*.

Entrevistado 6:

A entrevista se iniciou com o questionamento a respeito da possibilidade de o Gerenciamento de Resultados ser capaz de prejudicar a tomada de decisão dos usuários da informação contábil, partindo do princípio desta prática ser uma manipulação intencional, com a seguinte resposta do Entrevistado 6:

Considerando que o gerenciamento de resultados afeta a apuração do lucro contábil das instituições e que tal resultado costuma ser tratado como o principal parâmetro para a avaliação do desempenho de uma entidade, sendo inclusive tomado como base para projeções futuras, a minha opinião é que pode haver sim prejuízo ao processo de tomada de decisão dos usuários a utilização do gerenciamento de resultados por parte das empresas (ENTREVISTADO 6).

O Entrevistado 6 entende que o processo de tomada de decisão descrito é prejudicado e, para tanto, informa que o lucro contábil é considerado como um dos principais parâmetros de desempenhos das organizações e afirma que o Gerenciamento de Resultados afeta este parâmetro. Desse posicionamento é possível inferir, em mais esta oportunidade, que o potencial lesivo do *earning management*.

A pesquisa seguiu com os questionamentos à cerca da transparência no Gerenciamento de Resultados e nas possíveis diferenças entre instituições públicas e privadas quanto aos seus mecanismos de implemento desta prática. Quanto a esses questionamentos, o Entrevistado 6 se pronunciou:

“Entendo que se houver a devida evidenciação dos critérios utilizados para o reconhecimento de receitas e despesas, com a justificativa dos valores adotados, esse problema não seja tão grave. Ocorre que as empresas que praticam o gerenciamento de resultados tendem a omitir (ou a mascarar) determinadas informações, de modo a dificultar a identificação da prática pelo usuário. Nesse sentido, entendo haver prejuízo à transparência [...]. No mecanismo de implemento, não vejo muito diferença. Com relação às consequências, acho que na empresa estatal a prática de gerenciamento de resultados pode trazer consequências para a sociedade como um todo, pois o pagamento de dividendos ao acionista majoritário (no caso, o Governo) pode ser reduzido, afetando as finanças dos entes públicos (ENTREVISTADO 6).

Essas falas do entrevistado 6 permitem uma inferência muito importante para este estudo, a qual corrobora os posicionamentos apresentados por Martinez (2001), Fuji (2005) e Zendersky (2005), entre outros, a de que o Gerenciamento de Resultados é utilizado por que pretende, usando as palavras do Entrevistado 6, omitir ou mascarar informações relevantes para os usuários da informação contábil. Dessa forma, a transparência resta prejudicada e, em última análise, não é gerada *accountability*. E ainda, também este entrevistado não observa diferenças entre a prática do Gerenciamento de Resultados em instituições públicas ou privadas, permitindo assim a inferência, já descrita anteriormente, que aproxima a administração das instituições financeiras públicas de uma gestão privada, potencialmente apartada dos princípios administrativos.

Na sequência da entrevista, o Entrevistado 6 apresentou uma resposta divergente dos demais entrevistados quanto a possibilidade de a discricionariedade observada na contabilidade vir a se sobrepor aos Princípios da Administração Pública e à *accountability*:

Não. Ressalto, no entanto, que nem todos os procedimentos contábeis contemplam essa discricionariedade. Naqueles que contemplam, há alguns princípios que tentam restringir essa discricionariedade, como a prudência e a definição de regras mínimas para o uso de estimativas (trazer a valor presente por uma taxa de mercado, usar bases para o cálculo de valores projetados, entre outras) (ENTREVISTADO 6).

É possível perceber e inferir dessa fala do entrevistado 6 que no seu entendimento a finalidade da discricionariedade não é burlar normas ou casar lesão às instituições, para tanto ele expõe parâmetros que visam delimitar a margem de atuação discricionária do gestor.

Em outro momento, o Entrevistado 6 afirma não perceber diferenças na ação fiscalizatória do Bacen dispensada a bancos públicos ou privados, e percebe que alguns

Princípios da Administração Pública e aspectos de accountability podem ser desrespeitados pelo Gerenciamento de Resultados. Seguem suas falas:

Os bancos estatais tendem a ser tratados sob os mesmos princípios dos bancos privados. De certa forma, sim. Mas é preciso avaliar melhor se todos os princípios da administração pública são, de fato, contrariados com a prática (ENTREVISTADO 6).

Por fim, o Entrevistado 6, foi o único que respondeu ao questionamento a respeito de enforcement para a aplicação de normas:

Há um acompanhamento de níveis de provisão e outros itens que permitem a discricionariedade da administração. É papel do Banco Central acompanhar tais números, sendo a ele conferido competência para exigir acréscimos/decrécimos nos montantes provisionados pelos bancos. O próprio auditor independente pode atuar também nesse controle (ENTREVISTADO 6).

Nessa fala do Entrevistado 6, infere-se que o enforcement depende de uma ação fiscalizatória efetiva, ou seja, a norma ganha força quando o órgão responsável por fiscalizá-la é efetivamente atuante.

Em uma análise geral da participação do Entrevistado 6, é possível a interpretação de que em sua visão tanto a contabilidade, a discricionariedade inerente a ela e, em última análise, o Gerenciamento de Resultados em tese não deveriam ser utilizados para causar lesão aos usuários das informações contábeis e, por conseguinte, à Administração Pública, no caso das instituições financeiras estatais. Contudo, o interlocutor reconhece o potencial lesivo, a depender da atitude do gestor.

Entrevistado 7:

Esse entrevistado identifica o Gerenciamento de Resultados, de forma inequívoca, como uma ferramenta que prejudica o processo de tomada de decisão dos usuários das informações contábeis. Para chegar a essa conclusão, o Entrevistado 7 partiu do princípio de que o *earning management* é uma manipulação intencional das informações contábeis. Nesse contexto, o interlocutor produziu o seguinte comentário:

Sem sombra de dúvidas. O gerenciamento de resultados compromete a característica fundamental da neutralidade da informação contábil, potencializando os problemas de agência decorrentes da assimetria de informações. Como consequência, o processo decisório dos usuários da informação contábil fica comprometido, tendo em vista o viés incorporado pela administração, ao elaborar as demonstrações financeiras (ENTREVISTADO 7).

Tomando por base essa fala do Entrevistado 7, é possível inferir o potencial lesivo que o Gerenciamento de Resultados é capaz de oferecer a todo aquele que utiliza as informações contábeis de uma organização, seja ela pública ou privada. Essa resposta do Entrevistado 7 se apresenta amplamente em harmonia com os conceitos apresentados nesta pesquisa.

Seguindo a linha investigativa da entrevista na qual se pretendeu observar, com base nas respostas levantadas, alguma diferença no implemento do Gerenciamento de Resultados em instituições financeiras públicas ou privadas, o Entrevistado 7 se posicionou:

Em essência, não. Os mecanismos de manipulação intencional das informações contábeis têm o mesmo sentido, sejam praticados por entidades privadas ou estatais. Na prática, a prevalência dos interesses (incentivos) de quem elabora as demonstrações contábeis compromete a capacidade dos *stakeholders* em entender com propriedade a natureza e a essência dos eventos econômicos que estão comunicados (ENTREVISTADO 7).

Neste ponto, a fala do Entrevistado 7 permite realizar uma inferência à cerca do comportamento das instituições financeiras públicas, no tocante a essas empresas públicas se comportarem como se privadas fossem. Melhor explicando, se o Gerenciamento de Resultados é observado por diversos estudos científicos (alguns deles representados nesta pesquisa) em instituições públicas e privadas, e ainda, os entrevistados não veem diferenças no implemento desta prática nas diversas instituições, sejam elas públicas ou privadas, então significa dizer que, nesse sentido, as instituições financeiras públicas se comportam como privadas. Contudo, conforme a fala de diversos entrevistados e de acordo com os conceitos apresentados neste estudo, instituições financeiras públicas devem respeitar os princípios da Administração Pública, notadamente o interesse público. Infere-se, portanto, que as instituições financeiras estatais, nesse contexto, estariam desrespeitando princípios administrativos, além de prejudicarem a *accountability* através da falta de transparência nas suas demonstrações contábeis.

Ainda no contexto da análise de um possível desalinhamento entre o Gerenciamento de Resultados, os princípios administrativos e os aspectos de *accountability*, o Entrevistado 7 reforçou o antagonismo entre a prática contábil e os princípios citados:

Sim. Exatamente pelos motivos anteriormente expostos, o gerenciamento de resultados praticado por empresas estatais ou pela administração pública direta compromete os princípios de transparência e *accountability*, impossibilitando aos cidadãos, de forma geral, entenderem o comportamento dos indicadores financeiros dos entes públicos e concluir sobre a fidedignidade da prestação de contas dos gestores públicos (ENTREVISTADO 7).

Portanto, uma interpretação geral das falas do Entrevistado 7 permite perceber a falta de unidade entre o *earning management* e os Princípios da Administração Pública e os aspectos de *accountability*. Também é marcante o posicionamento desse entrevistado em relação a não haver diferenças no implemento do Gerenciamento de Resultados em instituições financeiras públicas ou privadas. Fato que afasta as empresas públicas do interesse coletivo e as aproxima de interesses particulares e pessoais, indevidos à gestão pública.

4.3. Entrevistas com Especialistas em Direito Administrativo

Entrevistado 8:

Um dos objetivos pretendidos com as entrevistas com os especialistas em Direito Administrativo foi obter uma visão jurídica da amplitude do alcance dos princípios da Administração Pública em relação às instituições financeiras estatais. Nesse sentido o entrevistado 8 contribuiu da seguinte maneira:

Considerando a literalidade do artigo 37 da Constituição, é possível concluir, não restam dúvidas, que os princípios norteadores da atividade da Administração Pública também se aplicam às empresas estatais, pois embora tenham personalidade jurídica de Direito Privado, estão inseridas no contexto da Administração Pública Indireta, sendo, assim, espécie do gênero Administração Pública (ENTREVISTADO 8).

Dessa forma, o entrevistado ratificou o conceito apresentado nesta pesquisa através do qual há clareza quanto à submissão das instituições estatais, administração indireta, aos Princípios da Administração Pública.

Continuando a análise jurídica dos princípios, quanto à função de servir de base para a atividade pública, após serem elencados os princípios em estudo, o entrevistado 8, comentou:

Os referidos princípios são orientadores da atividade administrativa. A atuação administrativa deve estar adstrita à observância de tais princípios. Ao se desviar dos ideais de qualquer um dos princípios administrativos, o gestor público estará agindo também com desvio de finalidade. Nesse contexto, a finalidade da Administração é a busca do interesse coletivo. Na aplicação da norma, o intérprete deve realizar a ponderação dos princípios, ou seja, em determinado caso concreto, os princípios colocados em questão devem ser aplicados de maneira que não haja total sacrifício de um em privilégio de outro. A aplicação dos princípios deve ser harmônica de forma que o conteúdo protegido na hipótese seja na sua essencialidade preservado em um e outro caso (ENTREVISTADO 8).

Fica evidente na fala do entrevistado 8 que os princípios devem ser aplicados e avaliados de forma conjunta, conforme entendimento do autor, já citado, Bandeira de Mello (2014, p. 97) para o qual os princípios “desempenham o papel de guia; norte que orienta a compreensão desta

disciplina e radical que unifica e lhe dá organicidade e coesão”. Da fala, é possível inferir os princípios administrativos como norteadores da atividade administrativa pública, sendo este conceito apresentado pelo autor, também já citado, Carvalho Filho (2016, p.71) para o qual os princípios administrativos “são postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré-normativos, norteando a conduta do Estado quando no exercício de atividades administrativas”.

Seguindo a abordagem da entrevista, o entrevistado 8, em relação ao Gerenciamento de Resultados se posicionou da seguinte maneira, diante das questões as quais relacionam essa prática contábil legal com capacidade de desrespeitar princípios administrativos e aspectos de *accountability*.

É perfeitamente possível. Ainda que não seja o esperado. A título de exemplo, o princípio da Transparência tem a finalidade de permitir o controle social dos atos administrativos. Caso a Transparência não retrate a realidade, o exercício do controle social também fica comprometido. Essa circunstância pode ocorrer com atos amparados pela legalidade, mas que desrespeitam outros princípios administrativos. Ainda que legal, se o ato se afastar da finalidade (interesse público) estará afrontando também a moralidade administrativa [...]. Considerando o contexto apresentado para *accountability*, a possibilidade de se contradizer sua essência por meio da prática de atos que possam deturpar a realidade e por consequência ferir a transparência, é bastante considerável (ENTREVISTADO 8).

Por tanto é possível inferir da fala do entrevistado 8 que o Gerenciamento de Resultados carrega consigo um potencial elevado para lesão ao interesse público à medida em que esta prática contábil possivelmente reduz a transparência. E a falta de transparência na gestão pública é inaceitável, em decorrência de desvio da finalidade da própria gestão pública.

Um outro ponto considerado na análise do Gerenciamento de Resultado nesta pesquisa, foi a discricionariedade inerente a esta prática. Sobre a discricionariedade, o entrevistado 8 realizou o seguinte comentário, abordando a gestão pública:

Em âmbito administrativo, ou seja, na gestão da coisa pública, mesmo a discricionariedade responsável por conferir ao administrador certa margem de escolha na sua atuação, não pode estar maculada pela ausência de limites. Caso contrário, estará caracterizada a arbitrariedade que, por sua vez, é incompatível com a finalidade precípua da administração: o interesse da coletividade (ENTREVISTADO 8).

Percebe-se nessa fala, que o entrevistado, assim como outros entrevistados, percebe a que discricionariedade não pode ser utilizada como uma ferramenta que propicie o afastamento do gestor público de sua finalidade. É possível inferir, portanto, que para o entrevistado 8 a discricionariedade deve ser contida a parâmetros previamente definidos.

Por fim, foram realizadas perguntas no tocante à atuação do Bacen como fiscalizador das instituições financeiras, quanto às possíveis diferenças do Gerenciamento de Resultados em instituições públicas e privadas, além da possibilidade dessa prática se apresentar em desalinhamento com os princípios administrativos e com os aspectos de *accountability*. Para essas questões o entrevistado produziu as seguintes considerações:

Certamente sim. Uma vez que o Banco Central ocupa o lugar de autoridade monetária, pauta suas ações dentro dos parâmetros administrativos esperados [...]. Embora algumas diretrizes digam respeito a ambos os tipos de instituição, já que se tratam, de todo modo, de instituições bancárias, os bancos estatais estão submetidos aos princípios que regem as atividades administrativas que integram esta pesquisa. Por essa razão, para além da legalidade, os bancos estatais devem atender a transparência pública, a moralidade, além dos demais princípios que devem pautar a atuação da Administração Pública [...]. Por todos os motivos expostos, não há como negar a possibilidade de que determinadas práticas contábeis na gestão pública, embora legais possam contrariar os corolários da Administração Pública (ENTREVISTADO 8).

Em síntese, as falas do entrevistado 8 permitem a interpretação de que o Gerenciamento de Resultados carrega em seu bojo a capacidade de desalinhamento com os princípios administrativos e com os aspectos de *accountability*. Para embasar este entendimento, infere-se das falas a obrigatoriedade de observação dos princípios administrativos pelos gestores das instituições financeiras estatais, sendo necessário, também, a limitação da discricionariedade desses gestores no trato dessas práticas.

Entrevistado 9:

Esse entrevistado inicia a sua fala afirmando que os princípios da Administração Pública são aplicáveis à administração indireta, portanto, às instituições financeira estatais. Também defende, a partir da citação dos princípios administrativos analisados nesta pesquisa, a importância dos mesmos no trato dos recursos públicos:

Em todos os sentidos tem que ser aplicados [...], por que onde se envolve dinheiro público, deve-se seguir as regras dos princípios constitucionais do direito administrativo. São plenamente aplicáveis na contratação de pessoas e de serviços na prestação de contas à sociedade [...]. A importância que eu vejo é a que, enquanto o gestor está gerenciando (eleito ou nomeado) para um cargo, ele está lidando com bens públicos. Nós, cidadãos pagamos impostos, então deve haver essa contrapartida por parte do gestor, sua conduta deve sempre pensando no cidadão, que é o grande expectador da máquina pública. A importância é grande principalmente na transparência, na moralidade, na impessoalidade devem ser aplicadas em todos os seguimentos (ENTREVISTADO 9).

Esta fala, permite a inferência de que o cumprimento dos princípios administrativos se converte em parâmetro de boa governança aos gestores públicos, à medida em que propiciam o correto empenho de recursos públicos que, invariavelmente, deve ser a satisfação dos interesses dos cidadãos.

Analisando o Gerenciamento de Resultados em contraponto aos princípios administrativos e aos aspectos de *accountability*, o entrevistado 9 realiza um comentário no qual descreve o potencial lesivo da prática contábil:

Sim. A questão clara é a da moralidade. Há uma separação no direito entre a legalidade e a moralidade, nem tudo que é legal é moral. Eu vejo também que essa liberdade que o gestor tem foi apresentado o princípio da proporcionalidade. Muitas vezes o gestor público movimentava grandes quantidades de recursos públicos por uma causa muito pequena. Não é proporcional, não é ilegal, mas não é moral. Outro ponto é o princípio da publicidade. O alcance da publicidade. Muitos municípios não possuem portal da transparência ou o apresentam de maneira deficitária [...] (quanto a *accountability*). Acredito que sim. Manipular a prestação de contas seria um prejuízo. Porque significa uma falsa ideia de estabilidade ou esconde um possível prejuízo (ENTREVISTADO 9).

Nessa fala, o entrevistado demonstra especial preocupação quanto ao desrespeito do gerenciamento de Resultados ao Princípio da Moralidade. Neste ponto o entrevistado 9 corrobora o conceito empenhado nesta pesquisa utilizando a mesma expressão traduzida do latim e utilizada pela autora Di Pietro (2012, p. 77) “*non omne quod licet honestum est*”, ou seja, “nem tudo que é legal é honesto”. A autora lança mão da expressão para afirmar que licitude e honestidade seriam a diferença entre direito e a moral.

Na questão quanto à ocorrência do Gerenciamento de Resultados nos bancos públicos, o entrevistado 9 reforça a necessidade de transparência nessas instituições. Já em relação a discricionariedade utilizada para análise do *earning management*, se posiciona da seguinte maneira, quanto à possibilidade de lesão desta prática aos princípios administrativos e aos aspectos de *accountability*.

Não [...]. Porque essa discricionariedade dos gestores tem que ser pautada dentro da legalidade... da moralidade... dentro dos princípios [...]. Porque se essa discricionariedade fugir a esses princípios, no meu modo de ver, passa a ser um ato ilegal [...]. Se estivessem uma pirâmide a discricionariedade estaria abaixo desses princípios [...]. Seriam atos que cabem a responsabilidade do gestor (ENTREVISTADO 9).

Nesse ponto o entrevistado 9 traz uma nova interpretação à cerca da discricionariedade no Gerenciamento de Resultados. Inicialmente, é possível inferir que, assim como outros entrevistados, para o entrevistado 9 a discricionariedade deve ser analisada conjuntamente à intenção de agir do gestor público (com base nos princípios), mas por outro lado este

colaborador da pesquisa afirma que se houver desvio da finalidade da discricionariedade o ato será ilegal. É, portanto, possível inferir que o gestor público que se utilizar da discricionariedade para se afastar dos princípios administrativos estará cometendo uma ilegalidade e esta ilegalidade, em tese, poderia ser irradiada para o *earning management*.

No tocante à questão alusiva à atuação do Bacen como instituição fiscalizadora das instituições financeiras, o entrevistado traz a seguinte contribuição:

O presidente do Bacen é nomeado. A liberdade desse gestor não existe exatamente porque ele é nomeado. Esse gestor deveria ter suas atribuições separadas da política. Há uma forte pressão, indicação política sobre esse presidente do Bacen. Isso atrapalha na liberdade dele de atuar e de fiscalizar [...]. Pode não ser a pessoa do presidente e dos demais funcionários [...]. Eu vejo hoje que os funcionários que entram... eles têm ideias diferentes. Os cidadãos estão querendo mudanças e não aceitam mais o país do jeito que está [...], mas acredito que ainda há uma forte pressão política sobre o presidente do Bacen e ele dita as regras que os bancos seguem, entre eles o Banco do Brasil... Caixa Econômica (ENTREVISTADO 9).

Por fim, o entrevistado produziu os seguintes comentários sobre as questões relacionadas à percepção de diferenças do Gerenciamento de Resultados aplicado em instituições financeira públicas e privadas, bem como no tocante ao seu (des)alinhamento com os princípios administrativos e os aspectos de *accountability*.

Os bancos públicos privados possuem maior transparência pois estes sofrem maior pressão dos mercados nacional e internacional em relação às suas informações. No setor público. Acredito que seja muito mascarado... no meu ponto de ver eu acho que há uma diferenciação, porque o controle dos públicos é mais fechado e nas consequências quem paga a conta é o cidadão e não há responsabilização do gestor, mas no privado que é demitido... quem é prejudicado é próprio gestor [...]. Se for aplicada de forma mascarada ela vai prejudicar sim a Administração pública. Esse gerenciamento de maneira a buscar a discricionariedade do gestor, da vontade pessoal dele, não a vontade pública... da maioria, eu entendo que é prejudicial e vai a o contrário dos princípios (ENTREVISTADO 9).

Em síntese, as falas do Entrevistado 9 permitem a interpretação de que o Gerenciamento de Resultados deve ser analisado tomando por base os princípios administrativos, notadamente o da moralidade. Também é marcante a fala desse colaborador da pesquisa em relação à necessidade de se analisar o Gerenciamento de Resultados mediante a discricionariedade do gestor público, sendo a intenção pessoal do gestor um fator preponderante para delimitar o potencial lesivo da prática contábil. Nesse sentido, o Entrevistado 9 afirma que o afastamento do gestor dos limites discricionários definidos em lei se configura em uma ilegalidade.

4.4 Análise conjunta das entrevistas

Especialistas em Administração Pública:

Os três especialistas da área de Administração Pública (Entrevistados 1, 2 e 3) são pesquisadores da gestão pública os quais trouxeram uma visão importante e ratificadora da maioria dos conceitos abordados nesta pesquisa acerca dos princípios administrativos e do Gerenciamento de Resultados. Os três entrevistados percebem os princípios como alicerces para a Administração Pública e reconhecem a sua imposição também às instituições financeiras integrantes da Administração Indireta. Relataram que, ainda que o Gerenciamento de Resultados seja considerado legal (respeitando o princípio da legalidade), os princípios devem ser analisados conjuntamente e o respeito a um determinado princípio não impede que os demais sejam afrontados.

Em relação à discricionariedade, presente no Gerenciamento de Resultados, os entrevistados ressaltam a possibilidade da utilização da margem discricionária pelos gestores públicos para o cometimento de excessos ou concessão de privilégios a si mesmos ou grupos de interesse sendo, se comprovados tais desvios, prejudiciais à gestão pública. Estes posicionamentos acerca dos princípios administrativos são congruentes com o posicionamento adotado ao longo desta pesquisa.

No tocante aos aspectos de *accountability* o Entrevistado 1 chamou a atenção para o fato de a responsabilização do gestor público ser efetiva a partir do engajamento social ordenado para esse fim. Dessa forma, argumenta que se a sociedade e os órgãos de controle não perceberem o gerenciamento de resultados como uma prática a ser fiscalizada/coibida, não haverá *accountability* de forma efetiva. Já o Entrevistado 2 afirma que o Gerenciamento de Resultados não está em contraponto a *accountability*, mas que a falta desta abre espaço para aquele. Este posicionamento do Entrevistado 2, em relação a *accountability*, não se encontra retratado neste estudo. Por fim, o Entrevistado 3 entende o gerenciamento de resultados de forma descompassada com os princípios administrativos e com a *accountability*, estando, por isso, em descompasso com a própria Administração Pública. Este posicionamento do Entrevistado 3 foi amplamente retratado neste estudo.

E ainda, os três entrevistados responderam que não percebem diferenças, entre instituições públicas e privadas, no mecanismo de implemento do Gerenciamento de Resultados sendo este essencialmente uma manipulação das informações contábeis. Contudo, o Entrevistado 3 faz uma ressalva quanto a uma diferença no tocante aos motivos que conduzem ao Gerenciamento de Resultados. Assim, o principal motivo para a iniciativa privada seria o

lucro, já para esfera pública são motivos relacionados às intenções políticas dos controladores de tais instituições.

Em relação aos questionamentos a respeito Gerenciamento de Resultados todos os entrevistados entendem que o mesmo não se encaixa nos padrões de transparência exigidos à Administração Pública. Porém, fizeram uma ressalva importante. O fato do gerenciamento ser considerado uma manipulação das informações contábeis não caracteriza, por si só, a ação do agente público como tal, sendo imprescindível a devida caracterização para que este também seja responsabilizado. Ou seja, o gerenciamento caracteriza uma manipulação da informação contábil, mas a ação do agente público deve ser apurada por meios próprios.

Por fim os Entrevistados 1 e 2 entendem que o processo de *enforcement* está relacionado à unificação de interpretações de normas e condutas dos diferentes órgãos fiscalizadores com o objetivo de torna-los mais efetivos, enquanto que o Entrevistado 3 não respondeu a esse questionamento.

Especialistas em Gerenciamento de Resultados:

A análise das entrevistas (Entrevistados 4, 5, 6 e 7) revela a opinião unânime dos entrevistados quanto ao fato do Gerenciamento de Resultados ser considerado uma manipulação intencional das informações contábeis. Assim, dessa manipulação decorre prejuízo à correta interpretação por todos os interessados na informação contábil, da realidade econômica, financeira e patrimonial da empresa.

Não há divergência entre os entrevistados no tocante à possibilidade da prática se mostrar contrária a princípios consagrados à Administração Pública e aos aspectos de *accountability*. Para os entrevistados o *earning management* se mostra antagônico aos princípios administrativos e a *accountability*. Este posicionamento foi amplamente retratado neste estudo. Nesse contexto, os Entrevistados 4 e 5 chegam a considerar o gerenciamento de resultados uma prática antiética que prejudica a transparência das instituições, sejam estas públicas ou privadas.

No tocante à percepção do Gerenciamento de Resultados em instituições financeiras estatais, os interlocutores ponderam que não há muitas pesquisas voltadas especificamente para as instituições públicas, notadamente os bancos públicos. Mas em sua percepção é possível existir *earning management* em instituições públicas ou privadas. Em ainda, os Entrevistados 5, 6 e 7 também confirmam a prática do gerenciamento de resultados em instituições públicas financeiras.

Em que pese o fato dos autores consultados neste estudo considerarem o *earning management* uma prática legal, o Entrevistado 5, considera a prática contábil, de certa forma ilegal, uma vez que em sua opinião esta prática se mostra contrária à Resolução CMN Resolução CMN 2.682 de 21/12/1999, que trata da classificação das operações de crédito por níveis de risco em função do atraso e o percentual de PCLD, embora não seja a resolução uma espécie de lei em sentido formal. Continuando, faz uma ressalva importante no que diz respeito ao implemento dessa prática em instituições públicas e privadas. Para este entrevistado em instituições privadas os incentivos para a prática do gerenciamento de resultado estão ligados a regras de competição de mercado; já nas instituições públicas os incentivos estão mais ligados a ingerências políticas. Neste ponto, o Entrevistado 5 pondera que os chamados técnicos (funcionários de carreira ocupantes – ou não - de cargos de direção) executam o Gerenciamento de Resultado através dos processos e fluxos de trabalho que são definidos com base em ordens superiores de caráter fundamentalmente político. Por fim, o Entrevistado 5 relata seu entendimento de que os órgãos supervisores possuem mecanismo suficientes para exercerem *accountability* com objetivo de gerar transparência das informações contábeis, inibindo o gerenciamento de resultado. Nesse contexto, o Entrevistado 5 considera que a sociedade em geral desconhece essa prática e, por isso, ignora seu potencial lesivo à responsabilidade social das empresas.

Por fim, os Entrevistados 4 e 5 não responderam à questão relacionada a *enforcement*, mas o Entrevistado 6 pondera que *enforcement*, nessas instituições financeiras, é aplicado principalmente pelo Bacen, enquanto que o Entrevistado 7 afirma que o *enforcement* “ocorre no vazio das normas que permite a atuação dos gestores, devendo assim, o supervisor buscar a intenção dos gestores”.

Especialistas em Direito Administrativo:

A análise das entrevistas desses especialistas (Entrevistados 8 e 9) revela a opinião congruente com o presente estudo de que os Princípios da Administração Pública servem de base para a gestão pública, inclusive para as empresas estatais, ainda que estas apresentem personalidade jurídica de direito privado.

De acordo com os pesquisados os princípios devem ser observados em conjunto de tal modo que a prática do gerenciamento de resultados pode ser considerada legal (respeitando o princípio da legalidade), mas potencialmente desrespeitando os demais princípios, notadamente para o Entrevistado 9, os princípios da moralidade e da supremacia do interesse público. Nesse

sentido, o Entrevistado 8 desenvolve uma reflexão quanto ao possível desvio de finalidade do gestor público quando este atua em desalinhamento com os princípios administrativos.

No tocante aos aspectos de *accountability* os Entrevistados 8 e 9 apresentam opiniões convergentes quanto à possibilidade de a prestação de contas baseada em informações manipuladas serem capazes de prejudicar a transparência. Contudo, fazem ressalvas de que a conduta manipuladora deve ser devidamente apurada para que se possa afirmar que a transparência foi prejudicada. Ainda, nesse sentido, o Entrevista 9 pondera que, em sua opinião, não deveria existir gerenciamento de resultados em instituições financeiras públicas, mas se existirem devem ser devidamente explicitadas à sociedade. Já o Entrevistado 8 não respondeu ao questionamento sobre a percepção de gerenciamento de resultados em empresas estatais.

Um outro ponto em que os Entrevistados 8 e 9 apresentaram opiniões convergentes foi na questão da discricionariedade. Neste ponto, ambos apresentaram a discricionariedade dentro de uma abrangência legal a qual evitaria arbitrariedades e classificaram que essa liberdade do gestor público, por si só, não se apresenta capaz de prejudicar a clareza e a fidedignidade das prestações de contas. Dessa forma, deve ser analisada a conduta do gestor e de que forma este está utilizando a discricionariedade que lhe é própria. A esse respeito, da má utilização de discricionariedade, o Entrevistado 8 adverte que: “estará caracterizada a arbitrariedade que, por sua vez, é incompatível com a finalidade precípua da administração: o interesse da coletividade”.

A questão sobre a percepção dos entrevistados quanto à pressão exercida pela sociedade, governo e investidores no tocante à divulgação de resultados das empresas estatais, de acordo com o Entrevistado 9, o governo pauta sua ação com interesse na perpetuação do grupo político, os investidores são guiados pelo lucro (não importando para tanto, o custo) e a sociedade exerce a menor parcela de interferência nesse processo. O Entrevistado 8 não respondeu a essa questão.

Em outro momento, os Entrevistados 8 e 9 não responderam ao questionamento a respeito de *enforcement* da aplicação das normas voltadas para a responsabilização de gestores públicas.

Por fim, ambos consideram que o Gerenciamento de Resultados pode se apresentar em desalinhamento com a Administração Pública, tomando por base os princípios administrativos e os aspectos de *accountability*.

Aspectos Gerais da análise conjunta das entrevistas:

A análise do conjunto de entrevistas permitiu perceber que a maior parte das opiniões dos entrevistados está congruente com os posicionamentos apresentados neste estudo. De

maneira geral, os entrevistados percebem os princípios administrativos e os aspectos de *accountability* sendo aplicáveis e obrigatórios às empresas estatais, já que estas fazem parte da Administração Indireta. Também observam o Gerenciamento de Resultados em desalinhamento com Administração Pública, contudo, neste ponto, realizaram algumas ressalvas quanto à necessidade de uma devida e correta comprovação desta prática. E ainda, afirmaram também a necessidade de uma caracterização da ação do gestor público com a intenção de prejudicar a Administração Pública para que o Gerenciamento de Resultados seja considerado inviável aos gestores públicos.

Nesse sentido, os entrevistados indicam que a discricionariedade, presente no *earning management*, não é em si um problema administrativo, mas a forma pela qual é utilizada e as consequências de sua má condução, potencialmente, podem vir a se tornar um problema administrativo. Assim, o gerenciamento de resultados, nas linhas gerais das entrevistas das diversas áreas, é antagônico à Administração Pública se a ação do gestor público for comprovadamente contrária às bases da boa gestão pública, notadamente caracterizada neste estudo, pelo respeito aos princípios administrativos e aos aspectos de *accountability*.

4.5 Potencial desalinhamento observado entre os Princípios da Administração Pública, *accountability* e o Gerenciamento de Resultados

Neste tópico, a partir da análise do conteúdo das entrevistas dos especialistas, além da revisão teórica apresentada ao longo do estudo, é demonstrado como, em tese, é possível a observação do desalinhamento dos princípios administrativos, *accountability* e Gerenciamentos de Resultados – considerando a ação intencionalmente lesiva do gestor público.

Contudo, é oportuno informar que esse possível desalinhamento não é observado com todos os princípios administrativos apresentados neste estudo. Assim, serão primeiramente especificados os princípios administrativos com os quais há o possível desalinhamento com o *earning management*; logo em seguida o possível desalinhamento com os aspectos de *accountability*; e, por fim, os princípios administrativos com os quais não foi verificado o possível desalinhamento com o *earning management*.

Princípios administrativos e aspectos de *accountability* com possíveis desalinhamentos com o Gerenciamento de Resultados:

- Supremacia do Interesse Público – A fidedignidade da informação contábil guarda relação direta com o interesse público. A manipulação intencional da conta de PCLD retrata uma imprecisão da realidade da instituição financeira que pode se configurar nociva, por exemplo, à continuidade da empresa estatal. Por estas razões, é possível perceber esta prática contábil contrária ao interesse público.
- Publicidade – Por este princípio presume-se a veracidade das informações disponibilizadas ao público pelas estatais. A afronta à Publicidade ocorre com o fato de, no gerenciamento de resultados, serem tornadas públicas informações enviesadas.
- Moralidade Administrativa – Não há o que se falar em moralidade administrativa a partir de um ato cujo objetivo é satisfazer um interesse diferente do interesse público.
- Razoabilidade e Proporcionalidade – Com base nesses princípios, somente é possível afirmar que o ato administrativo discricionário é razoável e proporcional a partir de informações fidedignas e confiáveis. Informações estas não observadas a partir da prática comprovada de gerenciamento de resultados.
- Impessoalidade – Esse princípio não é observado a partir da manipulação intencional da conta de PCLD, pois esta manipulação ocorre em função de uma margem de subjetividade que esta conta apresenta, nesse sentido, há prevalescência de interesses pessoais dos agentes em detrimento ao interesse público. Ou seja, se comprovada a intenção contrária à gestão pública do gestor que pratica o *earning management*, é improvável afastar a pessoalidade, proibida à administração pública pelo princípio da impessoalidade.
- Eficiência – Partindo do ponto inicial de que é necessária uma informação contábil fidedigna para verificação de uma real eficiência, é possível inferir que este princípio é afrontado a partir da manipulação da conta de PCLD, já que esta manipulação é capaz de camuflar, na realidade, uma possível ineficiência.

- Transparência – Este aspecto guarda relação direta com a abrangência e fidedignidade da informação contábil. Com a manipulação da conta de PCLD, é possível afirmar que este aspecto não foi amplamente observado, ainda que tenha sido respeitada a necessidade de tornar públicos os dados contábeis, porque estes dados estão disponibilizados segundo vieses subjetivos.

- Prestação de Contas e Responsabilização pela prestação de contas – Estes aspectos ficam prejudicados porque não podem ser amplamente auferidos já que a manipulação da conta de PCLD pode diminuir ou mitigar a amplitude da prestação de contas e, conseqüentemente, também da responsabilização do gestor público.

Contudo, o desalinhamento não é observado em todos os princípios administrativos apresentados neste estudo. Alguns princípios têm maior possibilidade de serem desrespeitados do que outros com o uso do Gerenciamento de Resultados por parte das empresas estatais, conforme Quadro 5.

Quadro 5. Princípios da Administração Pública Previstos na CRFB/88 e na Lei nº. 9.784/99 em contraponto ao Gerenciamento de Resultados.

PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA X GERENCIAMENTO DE RESULTADOS – GR	
PRINCÍPIOS POTENCIALMENTE DESRESPEITADOS PELO GR	PRINCÍPIOS POTENCIALMENTE NÃO DESRESPEITADOS PELO GR
Supremacia do Interesse Público	Legalidade
Publicidade	Finalidade
Moralidade	Ampla Defesa e Contraditório
Razoabilidade e Proporcionalidade	Motivação
Impessoalidade	Segurança Jurídica
Eficiência	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Princípios administrativos com os quais não foi verificado possíveis desalinhamentos com o Gerenciamento de Resultados:

É importante, neste ponto, identificar quais são e por que motivos alguns princípios administrativos não são, em tese, desrespeitados pelo *earning management*. Assim, não há afronta ao princípio da legalidade, pois o gerenciamento de resultados é considerado legal, ou seja, não se opõe à legislação vigente. Pelo mesmo motivo, não afronta a finalidade, já que diversos autores não consideram o gerenciamento de resultados uma fraude, portanto, não há desvio de finalidade na aplicação da legislação. Também não há afronta aos princípios da ampla defesa e contraditório, porque não há registro, nos estudos utilizados nesta pesquisa, de questionamentos dos usuários da informação contábil quanto à prática do *earning management*. De igual maneira, não há afronta o princípio da motivação, porquanto esta prática é aplicada segundo aspectos contábeis que justificam sua utilização, tais como prudência e competência. E ainda, o gerenciamento de resultados também não afronta a segurança jurídica, isso porque se trata de uma prática legal prevista pela contabilidade, ou seja, os aspectos jurídicos da prática, como obrigatoriedade de publicação de demonstrações contábeis e respeito à Resolução CMN 2.682/99, lhe conferem segurança jurídica.

5 RESUMO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho realizou uma reflexão acerca da Administração Pública a partir dos princípios administrativos que regem esta atividade; os aspectos de *accountability* aplicáveis à gestão pública brasileira e, também, a prática contábil do Gerenciamento de Resultados. Assim, com base nesses conceitos, o objetivo foi demonstrar como uma prática contábil, dentro de parâmetros de legalidade, poderia ser antagônica aos princípios administrativos e aos aspectos de *accountability*. O Gerenciamento de Resultados foi apresentado como uma ferramenta, com base na bibliografia e na opinião de especialistas, cuja essência está na manipulação de informações contábeis a partir de certa discricionariedade e subjetividade de gestores e contabilistas. Para esta demonstração foram utilizados estudos acadêmicos que demonstraram a prática do gerenciamento de resultados em instituições financeiras, dentre as quais estão inseridas empresas estatais.

No que se refere aos Princípios da Administração Pública, foram apresentados onze princípios positivados na legislação brasileira, sendo eles: legalidade; impessoalidade; moralidade; publicidade; eficiência; finalidade; motivação; razoabilidade e proporcionalidade; ampla defesa e contraditório; segurança jurídica; e supremacia do interesse público.

Notadamente percebeu-se que o *earning management* não afronta a legalidade, já que esta prática é considerada legal e cabível nos parâmetros estabelecidos pela legislação vigente, sobretudo na observação da Resolução CMN 2.682/99. De igual forma, não afronta a finalidade, já que não há desvio na aplicação da legislação. Em mesmo sentido, não há afronta à ampla defesa e ao contraditório já que não há registro, nos estudos utilizados nesta pesquisa, de questionamentos dos usuários da informação contábil quanto à prática do *earning management*. Também não é possível afirmar que o Gerenciamento de Resultados afronta o princípio da motivação, porquanto esta prática é aplicada segundo aspectos contábeis que justificam sua utilização, tais como prudência e competência. Por fim, o *earning management* também não afronta a segurança jurídica pois seus aspectos de legalidade lhe garantem conformidade jurídica, não sendo possível afirmar o mesmo acerca da continuidade da entidade.

Por outro lado, foram determinados os princípios possivelmente afrontados pela prática do Gerenciamento de Resultados: Supremacia do Interesse Público; Publicidade; Moralidade Administrativa; Impessoalidade; Razoabilidade e Proporcionalidade; e Eficiência. Contudo, em última análise, o *earning management* fere de forma contumaz o princípio da supremacia do interesse público. Isto ocorre porque deste princípio decorrem os outros. Assim, não há o que

se falar em interesse público em uma prática cuja essência é a manipulação subjetiva de informações que são de interesse da coletividade.

Foi demonstrada a convergência dos princípios administrativos com os aspectos de *accountability*: Prestação de contas; Responsabilização pela prestação de contas; e Transparência. Estes aspectos se mostraram necessários à gestão pública de forma a ratificar e reforçar os Princípios da Administração Pública que, por sua vez, se apresentaram *accountables*. E ainda, é possível apresentar estes princípios como parâmetros de *compliance* para a gestão pública, pois traduzem regramento obrigatoriamente generalizante a todos os órgãos que compõem a Administração Direta e Indireta.

Após a apresentação dos conceitos abordados nesta pesquisa (Princípios da Administração Pública, *Accountability* e Gerenciamento de Resultados), foram realizadas entrevistas com especialistas de cada uma das áreas abordadas. O objetivo pretendido com as entrevistas foi intensificar a compreensão dos conceitos citados a partir da experiência de pesquisadores cujas pesquisas os posicionam em condições de agregar qualidade ao debate proposto. São profissionais, professores, mestres e doutores em suas respectivas áreas. Assim, foram entrevistados três especialistas na área de Administração Pública – abordando princípios administrativos e *accountability*; quatro especialistas em Ciências Contábeis - abordando Gerenciamentos de Resultados; dois especialistas da área de Direito Administrativo – abordando a visão jurídica dos princípios administrativos. A análise de conteúdo das entrevistas permitiu perceber que os posicionamentos propostos neste trabalho são congruentes com a visão geral dos entrevistados. O ponto de vista principal dos entrevistados, que veio a agregar profundidade e qualidade interpretativa deste estudo, consiste em ser necessário realizar uma distinção entre a prática contábil (*earning management*) que em tese se apresenta antagônica à gestão pública, com base nos princípios administrativos e nos aspectos de *accountability*, e a atuação do gestor público comprovadamente contrária à Administração Pública, em última análise, contrária aos interesses da coletividade. A distinção se faz necessária, pois, na visão dos entrevistados, é a conduta do gestor público que irá caracterizar a prática contábil como contrária à Administração Pública.

Neste ponto, para a mais ampla compreensão deste trabalho é preciso perceber que os Princípios Administrativos constituem um importantíssimo arcabouço jurídico regrador da atividade pública brasileira. Em que pese serem necessárias inovações à gestão pública, por vezes inspiradas em práticas da iniciativa privada, não se pode afastar a observância destes princípios.

No tocante ao Gerenciamento de Resultados, é possível inferir que o alisamento de resultados possivelmente seria capaz de conferir às instituições financeiras públicas maior competitividade mercadológica, manutenção de investimentos e continuidade da instituição diante da aparente linearidade que os seus resultados apresentam com base no *earning management*. Porém, há correntes de pensadores que defendem que a exploração econômica, mediante manutenção de empresas, não seriam atividade próprias de Estado. Nesse sentido, as instituições financeiras estatais encontram dificuldades, pois se veem obrigadas a respeitar princípios administrativos em meio a um ambiente de concorrência. Como dito anteriormente, neste estudo não está em foco essa problemática, ou seja, se o Estado deve ou não explorar atividade econômica. O fato que resta claro, com base na opinião dos especialistas entrevistados e na literatura consultada, é que inequivocamente estas empresas devem atuar alinhadas aos Princípios da Administração Pública e conforme aspectos de *accountability*.

E ainda, se não houver uma alteração da legislação através da qual seria facultado ao gestor público mitigar a aplicabilidade de princípios administrativos, como impessoalidade e publicidade, além do aspecto da transparência de *accountability*, diante da possibilidade de práticas gerenciais e contábeis que indiquem a continuidade da empresa estatal por meio da manipulação de informações contábeis, o Gerenciamento de Resultados continuará a ser, em tese, uma prática incompatível com alguns princípios administrativos e aspectos de *accountability*.

Portanto, à luz dos Princípios da Administração Pública e com base na responsabilidade imposta pelo conceito de *accountability*, a prática do Gerenciamento de Resultados, pautada na conduta de má fé do administrador público, se apresenta com considerável potencial lesivo aos usuários da informação contábil propositadamente distorcida. Ao ser possível gerar prejuízos para a sociedade, deveriam ser previstas sanções aos gestores públicos que fizessem uso do Gerenciamento de Resultados de forma lesiva.

Por fim, a título de continuidade da presente pesquisa, partindo da premissa de potencial lesivo à Administração Pública do *earning management*, futuras pesquisas poderiam abordar, com base em um modelo matemático-estatístico, a ocorrência do gerenciamento de resultados em um conjunto de empresas estatais. O objetivo seria mensurar e comparar o desempenho dessas empresas a partir de critérios objetivos, tais como lucratividade, pagamento de dividendos, entre outros, e efetividade de políticas públicas capitaneadas por essas empresas.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. **Finanças públicas, democracia e instrumentos de *accountability***. Relatório de Pesquisa n.º 31/2004. Fundação Getúlio Vargas/escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2004.
- AKUTSU, L.; PINHO, J.A.G. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.5, n.36, p. 723-745, set./out. 2002.
- ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo Descomplicado**. 16. ed. São Paulo: Método, 2008.
- ANTONIK, L. R. **Compliance, Ética, Responsabilidade Social e Empresarial: Uma visão prática**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.
- ARANTES, R. B.; LOUREIRO M. R.; COUTO, C; TEIXEIRA, M. A. C. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil. In: LOUREIRO, M.R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. **Burocracia a Política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI** (pp 109-147). Rio de Janeiro: FGV.
- AZAMBUJA, D. **Introdução à Ciência Política**. 14. ed. São Paulo: Globo, 2001.
- BACELLAR FILHO, R. F. **Processo Administrativo Disciplinar**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BACELLAR FILHO, R. F. **Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Circular nº 3.068 de 08 de novembro de 2001** - Estabelece critérios para registro e avaliação contábil de títulos e valores mobiliários. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>> Acesso em: 15 de janeiro de 2016.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- BARROSO, L. R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BEHN, R. D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, out/dez, 1998.
- BISCHOFF, L.; LUSTOSA, P. R. B. PCLD e Suavização de Resultados em Instituições Financeiras no Brasil. XXXVIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – ANPAD, 2014. **Anais...** Rio de Janeiro, 3 a 17 set.
- BISPO, O. N. A. **Gerenciamento de resultados contábeis e o Desempenho das ofertas públicas subsequentes de Ações de empresas brasileiras**. 2010. 143 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1997.

BOVENS, M. Two Concepts of Accountability. Accountability as a Virtue and as a Mechanism. **West European Politics**, v. 29, n. 1, jan. 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF, 1988.

_____. **Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 15 de janeiro de 2016.

_____. **Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 15 de janeiro de 2016.

_____. **Lei Ordinária nº 4.320 de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 15 de janeiro de 2016.

_____. **Lei Ordinária nº 4.595 de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 15 de janeiro de 2016.

_____. **Lei Ordinária nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 15 de janeiro de 2016.

_____. **Lei Ordinária nº 8.429 de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 15 de janeiro de 2016.

_____. **Lei Ordinária nº 8.666 de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 15 de janeiro de 2016.

_____. **Lei Ordinária nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 15 de janeiro de 2016.

_____. **Lei Ordinária nº 12.527 de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 15 de janeiro de 2016.

_____. **Lei Ordinária nº 12.846 de 21 de junho de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 15 de janeiro de 2016.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1977.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, Brasília, jan./abr. 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C. Descentralização Geográfica e Regional: Brasil e Europa. **Revista Galega de Administración Pública.** Santiago de Compostela, v. 26. p. 47-59. set./dez. 2000.

BRESSER PEREIRA, L. C. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 53, n. 1, p. 5-28, jan./mar. 2002.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

CARDOSO, R. L. **Regulação econômica e escolhas de práticas contábeis: evidências no mercado de saúde suplementar brasileiro.** 2005. 155 f. Tese (Doutorado. Controladoria e Contabilidade) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo.** 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CENEVIVA, R.; FARAH, M. F. S. Democracia, Avaliação e *accountability*: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. In: Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - ANPAD. 2006. **Anais...** ANPAD: São Paulo, SP, 22 a 24 nov.

CENEVIVA, R. **Accountability: novos fatos e novos argumentos — uma revisão da literatura recente.** Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - ANPAD. São Paulo, SP, 22 a 24 novembro de 2006.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (Brasil). **Resolução n. 750/1993.** Dispõe sobre os Princípios de Contabilidade (PC).

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (Brasil). **Resolução n. 1.207/2009** Aprova a NBC TA 240 – Responsabilidade do Auditor em Relação a Fraude, no Contexto da Auditoria de Demonstrações Contábeis.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. **Resolução nº 2.682, de 21 de dezembro de 1999**. Dispõe sobre critérios de classificação das operações de crédito e regras para constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>> Acesso em: 15 de janeiro de 2016.

CRETELLA JUNIOR, J. **Dicionário de Direito Administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

CUNHA et al. Gerenciamento de Resultados Contábeis em Instituições Financeiras: Uma Análise do Rodízio de Empresas de Auditoria Independente IN: XVI Congresso Brasileiro de Custos, 2009. **Anais...** Fortaleza, 2009.

DAHL, R. A. **Sobre a Democracia**. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

DANTAS et. al. Gerenciamento de Resultados em Bancos com Uso de TVM: Validação de Modelo de Dois Estágios. **Revista Contabilidade & Finanças, USP**, São Paulo, v. 24, n.61, p.37-54, jan./abr. 2013.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DUBNICK, M.; ROMZEK, B. *Accountability in the public sector: lessons from the Challenger tragedy*. **Public Administrative Review**, v.47, n.3, p.227-238, 1987.

FERNANDES, A. A G. **O Sistema Financeiro Nacional Comentado**. São Paulo: Saraiva, 2006.

FUJI, A. H.; CARVALHO, L. N. G. *Earnings Management* no contexto bancário brasileiro. IN: CONGRESSO USP CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 5, 2005. **Anais...** São Paulo, FEA/USP, 2005.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar**. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

GOMES, A. L. O.; NIYAMA, J. K. **Contabilidade de Instituições Financeiras**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, A. L. P. **Gerenciamento de Resultados em Instituições financeiras no Brasil – de 2001 a 2012**. 2014. 50f. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas – Escola De Economia de São Paulo, São Paulo, 2014.

GONZÁLEZ REY, F. **Pesquisa Qualitativa e Subjetiva**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

GOULART, A. M. C. **Gerenciamento de resultados contábeis em instituições financeiras no Brasil**. 199 f. Tese (Doutorado) Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

GRAU, E. R. **O direito posto e o direito pressuposto**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

HEALY, P. M.; WAHLEN, J. M. *A review of the earnings management literature and its implications for standard setting*. **Accounting Horizons**, v. 13, n. 4, p. 365-383, 1999.

IUDÍCIBUS, S. **Teoria da Contabilidade**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

JUND, S. **AFO - Administração Financeira e Orçamentária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

KOPPELL, J. G. S. **Accountability in Global Governance**. Kettering Symposium on Accountability, paper, 22-24 mai. 2008. Disponível em: <<https://http://www.learningace.com/doc/4615631/3ce55d43aa8b7eb46536c1893685a18d/koppell-accountability-in-global-governance-kettering>> Acesso em: 10 jul. 2016

MACEDO, M. A. S.; KELLY, V. L. A. Gerenciamento de Resultados em Instituições Financeiras no Brasil: Uma análise com base em Provisões para Crédito de Liquidação Duvidosa. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, João Pessoa, v.4, n. 2, p. 82-96, mai./ago. 2016.

MANZI, V. A. **Compliance no Brasil - Consolidação e Perspectivas**. São Paulo: Saint Paul, 2008, cit. p. 61 e 62.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARTINEZ, A. L. **Gerenciamento dos resultados contábeis: estudo empírico das companhias abertas brasileiras**. 2001. 167 f. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

MARTINS JÚNIOR, W. P. **Transparência Administrativa - Publicidade, Motivação e Participação Popular**. São Paulo: Saraiva, 2004.

MARTINS, E.; RODRIGUES, A. Gerenciamento da informação contábil através das provisões - Técnicas constituídas por sociedades seguradoras. **Revista Universo Contábil**, FURB, Blumenau, v. 6, n.1, p. 46-66, jan./mar 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 4. edição. São Paulo: Atlas, 2012.

MATSUMOTO, A. S.; PARREIRA, E. M. Uma pesquisa sobre o gerenciamento de resultados contábeis: causas e consequências. **Revista UnB Contábil**, Brasília, v. 10, n. 1, p. 141-157, jan./jun. 2007

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELO, P. H. F. **Gerenciamento de resultados contábeis e o desempenho das ofertas públicas iniciais de ações de empresas brasileiras**. 2015. 250f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

MIGUEL, L. F. Impasses da *Accountability*: Dilemas e alternativas da representação política. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n 25, p. 25-38, nov. 2005.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, nº 44, 1998.

OLIVEIRA, S. L. **Tratado de Metodologia Científica**. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson *Learnings*, 2004.

PALUDO, A. V. **Administração Pública: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PAUL, S. *Accountability in public services: exit, voice and control*. **World Development**, v. 20, n. 7, p. 1047-1060, 1992.

PORTO, A. A. C. **Estado e Instituições Financeiras: intervenção, risco sistêmico e insolvência bancária**. São Paulo: Pillares, 2014.

ROCHA, A. C. *Accountability* na Administração pública: a Atuação dos Tribunais de Contas. XXXIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - ANPAD. 2009 **Anais...** São Paulo: ANPAD, 19 a 23 set.

SANTOS, A.; GRATERON, I. R. G. Contabilidade criativa e responsabilidade dos auditores. **Revista Contabilidade & Finanças**, Universidade de São Paulo, São Paulo, n.32, p.7-22, mai./ago. 2003.

SILVA, J. A. Constituição e Segurança Jurídica. In: ROCHA, C. L. A. **Constituição e Segurança Jurídica – Direito Adquirido, Ato Jurídico Perfeito e Coisa Julgada**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

VALENTIM, M. L. P. Análise de conteúdo. In: VALENTIM, M. L. P. (Org.). **Métodos qualitativos de pesquisa em Ciência da Informação**. São Paulo: Polis, 2005. P. 119-133.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

XAVIER, P. H. M. **Gerenciamento de resultados por bancos comerciais no Brasil**. 2007. 139f. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

ZENDERSKY, C. H. **Gerenciamento de resultados em instituições financeiras no Brasil: 2000 a 2004**. 2005. 134 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa Multi institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, da Universidade Federal da Paraíba e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasília, 2005.

ZUCCOLOTTO, R. **Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido: evidências nos estados brasileiros**. 2014. 202 f. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. As causas da Transparência Fiscal: Evidência nos Estados Brasileiros. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 25, n.66, p.242-254, set./dez. 2014.

APÊNDICE A - ROTEIRO PARA ENTREVISTA DE ESPECIALISTAS

ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM ESPECIALISTAS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1. A presente pesquisa limitou seu estudo aos seguintes princípios administrativos: Supremacia do Interesse Público; Legalidade; Impessoalidade; Moralidade; Publicidade; Eficiência; Razoabilidade e Proporcionalidade; Segurança Jurídica; Princípio da Finalidade; Contraditório e Ampla Defesa; e Motivação. Na sua opinião, qual a importância desses princípios administrativos para a gestão pública?
2. Os princípios administrativos da administração pública, conforme Bandeira de Mello (2014) e Di Pietro (2012), são alicerces da gestão pública. Com base nesses princípios, é possível afirmar que uma prática contábil, mesmo sendo considerada legal, pode desrespeitar tais princípios?
3. O'Donnel (1998), Ceneviva (2006) e Campos (1990) apontam a *accountability* apoiada no tripé: Prestação de Contas, Responsabilização e Transparência. Qual a possibilidade de o gerenciamento de resultados (manipulação intencional da informação contábil) contradizer a *accountability*?
4. Na sua percepção o gerenciamento de resultados ocorre nos bancos estatais?
5. Na sua percepção a discricionariedade da contabilidade é utilizada de forma que esta se sobreponha aos princípios e à *accountability* (tomando por base o tripé: Prestação de Contas; Responsabilização e Transparência)?
6. Nesses processos como se dá a aplicação das normas (*enforcement*) e a responsabilização?
7. Você acredita que há incentivos para o Bacen seguir os princípios da administração pública e *accountability* na geração de informações contábeis dos bancos estatais?

8. Na sua percepção como se dá a pressão dos agentes listados abaixo em relação à apresentação e a divulgação dos resultados:

- a) Governo
- b) Sociedade
- c) Investidores

9. A prática contábil do Gerenciamento de Resultados (manipulação intencional de resultados) pode ser considerada antagônica à Administração Pública baseada em princípios administrativos e no conceito de *accountability*?

10. Há, no seu ponto de vista, alguma diferença do banco privado para o estatal, no tocante ao mecanismo de implemento e nas consequências do gerenciamento de resultados?

ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM ESPECIALISTAS EM GERENCIAMENTO DE RESULTADOS

1. Martinez (2001), Fuji (2005) e Zendersky (2005) consideram o Gerenciamento de Resultado como uma manipulação intencional das informações contábeis. A partir deste conceito é possível afirmar que esta prática possui potencial de prejudicar o processo de tomada de decisão dos usuários da informação contábil? Por quê?

2. Há, no seu ponto de vista, alguma diferença da empresa privada para a estatal, no tocante ao mecanismo de implemento e nas consequências do gerenciamento de resultado?

3. Em relação às empresas estatais que praticarem o gerenciamento de resultados, é possível afirmar que esta prática prejudica a transparência da gestão?

4. Na sua percepção o gerenciamento de resultados ocorre nos bancos estatais?

5. Na sua percepção a discricionariedade da contabilidade é utilizada de forma que esta se sobreponha aos Princípios da Administração Pública e à *accountability* (tomando por base o tripé: Prestação de Contas; Responsabilização e Transparência)?

6. Você acredita que há incentivos para o Bacen seguir os princípios da administração pública e *accountability* na geração de informações contábeis dos bancos estatais?

7. Na sua percepção como se dá a pressão dos agentes listados abaixo em relação a apresentação e a divulgação dos resultados:
 - a) Governo
 - b) Sociedade
 - c) Investidores

8. A prática contábil do Gerenciamento de Resultados (manipulação intencional de resultados) pode ser considerada antagônica à Administração Pública baseada em princípios administrativos e no conceito de *accountability*?

9. Há, no seu ponto de vista, alguma diferença do banco privado para o estatal, no tocante ao mecanismo de implemento e nas consequências do gerenciamento de resultado?

10. Nesses processos como se dá a aplicação das normas (*enforcement*) e a responsabilização?

ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM ESPECIALISTAS EM DIREITO ADMINISTRATIVO

1. Em que medida os princípios da administração são aplicáveis às empresas estatais, considerando o seu regime jurídico de direito privado?

2. A presente pesquisa limitou seu estudo aos seguintes princípios administrativos: Supremacia do Interesse Público; Legalidade; Impessoalidade; Moralidade; Publicidade; Eficiência; Razoabilidade e Proporcionalidade; Segurança Jurídica; Princípio da Finalidade; Contraditório e Ampla Defesa; e Motivação. Na sua opinião, qual a importância desses princípios administrativos para a gestão pública?

3. Os princípios administrativos da administração pública, conforme Bandeira de Mello (2014) e Di Pietro (2012), são alicerces da gestão pública. Com base nesses princípios, é possível

afirmar que uma prática contábil, mesmo sendo considerada legal, pode desrespeitar tais princípios?

4. O'Donnel (1998), Ceneviva (2006) e Campos (1990) apontam a *accountability* apoiada no tripé: Prestação de Contas, Responsabilização e Transparência. Qual a possibilidade de o gerenciamento de resultados (manipulação intencional da informação contábil) contradizer a *accountability*?

5. Na sua percepção o gerenciamento de resultados ocorre nos bancos estatais?

6. Na sua percepção a discricionariedade da contabilidade é utilizada de forma que esta se sobreponha aos princípios e à *accountability* (tomando por base o tripé: Prestação de Contas; Responsabilização e Transparência)?

7. Você acredita que há incentivos para o Bacen seguir os princípios da administração pública e *accountability* na geração de informações contábeis dos bancos estatais?

8. Na sua percepção como se dá a pressão dos agentes listados abaixo em relação à apresentação e a divulgação dos resultados:

- a) Governo
- b) Sociedade
- c) Investidores

9. A prática contábil do Gerenciamento de Resultados (manipulação intencional de resultados) pode ser considerada antagônica à Administração Pública baseada em princípios administrativos e no conceito de *accountability*?

10. Há, no seu ponto de vista, alguma diferença do banco privado para o estatal, no tocante ao mecanismo de implemento e nas consequências do gerenciamento de resultados?

11. Nesses processos como se dá a aplicação das normas (*enforcement*) e a responsabilização?