



GT 1 - Transparência, Governo Aberto e Participação

Percepções sobre o (des)alinhamento dos Princípios da Administração Pública, *accountability* e gerenciamento de resultados em instituições financeiras

Leonardo da Silva Trindade Matos ¹

Rosiane Maria Lima Gonçalves ²

Antônio Carlos Brunozi Júnior ³

Resumo: O Gerenciamento de Resultados ocorre devido à discricionariedade que a lei e as normas contábeis conferem ao elaborador da informação contábil. No entanto, ao se considerar a gestão de instituições públicas, recai sobre os gestores o atendimento aos princípios da administração pública e aos aspectos da *accountability*, de forma que este somente poderá realizar tudo o que for permitido em lei (Princípio da Legalidade), dentro de parâmetros identificados pelo interesse público. As instituições financeiras estatais integram a Administração Pública Indireta e atuam como promotoras do desenvolvimento econômico e social do país. Dessa forma, estão subordinadas aos 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. Nesse sentido, o objetivo desse trabalho, foi discutir criticamente o (des)alinhamento entre o Gerenciamento de Resultados, *Accountability* e Princípios da Administração Pública, com base na percepção de especialistas da área. Foram entrevistados especialistas em Administração Pública, Ciências Contábeis e Direito Administrativo. A metodologia aplicada à pesquisa foi a técnica da análise de conteúdo, tomando por base o discurso, verificado em texto ou áudio dos entrevistados. Os resultados da pesquisa demonstraram que o Gerenciamento de Resultados é potencialmente desalinhado em relação aos princípios administrativos e aos aspectos da *accountability*, sendo preponderante para esta caracterização a conduta intencional do gestor público. A falta de transparência e fidedignidade de informações contábeis são os mecanismos através dos quais o Gerenciamento de Resultados pode se afastar daqueles conceitos.

Palavras-chave: e Gerenciamento de Resultados; *Accountability*; instituições financeiras estatais.

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

¹ Técnico do Banco Central do Brasil e Mestre Profissional em Administração Pública em Rede Nacional pela Universidade Federal de Viçosa. *E-mail:* leonardo.matos@bcb.gov.br

² Doutora em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa e Professora Associada da Universidade Federal de Viçosa. *E-mail:* rosiane.goncalves@ufv.br

³ Doutor em Ciências Contábeis pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos e Professor Adjunto I da Universidade Federal de Viçosa. *E-mail:* acbrunozi@yahoo.com.br



sua conduta e de seus agentes no trato do interesse público. Neste sentido, ela prevê alguns princípios administrativos que direcionam as ações para os serviços públicos, como: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade, a eficiência e a supremacia do interesse público.

Tais princípios são aplicáveis à Administração Pública Direta e Indireta como um todo, mesmo que por vezes a gestão pública desenvolva, além de suas funções típicas de Estado, atividades empresariais com fundamentações econômicas e financeiras. Os objetivos públicos relacionados a estas atividades podem ser de fomento e de intervenção em um determinado setor econômico estratégico ou objetivos ligados diretamente ao desenvolvimento social, por meio da prestação de serviços públicos.

Estas atividades de empresas criadas e geridas pelo Estado integram 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. Assim, por integrarem a esfera pública, estas empresas estatais também devem ter suas atividades orientadas pelos princípios administrativos constitucionais.

Dentre as empresas estatais existentes, envolvendo o escopo deste estudo e a Administração Pública Indireta, estão as instituições financeiras, as quais conforme o artigo 22 da Lei n.º 4.595 de 31/12/1964 são “órgãos auxiliares da política de crédito do Governo Federal”. Estas empresas têm o dever de obediência aos princípios da Administração Pública e têm grande importância na gestão e no fornecimento de recursos. Segundo Além e Madeira (2015), o papel destas instituições são relevantes para diversos estágios de desenvolvimento, tanto em momentos de prosperidades como de crises econômicas nas nações.

No entanto, apesar desta utilidade pública das instituições financeiras, existem algumas ações que podem prejudicar sua governança informacional e conseqüentemente sua transparência. Há, mesmo nestes tipos de empresas, dispositivos contábeis discricionários, que utilizados de maneira incorreta, podem influenciar na amplitude de informações públicas divulgadas e na prestação de contas.

A discricionariedade permitida por lei, no âmbito contábil, recebe a denominação de Gerenciamento de Resultados. Segundo Martinez (2001), o Gerenciamento de Resultados



pode ser caracterizado como uma alteração de resultados contábeis que é realizada, propositalmente ou não, de acordo com os interesses particulares ou por lacunas permitidas na lei. Trata-se de uma manipulação intencional ou não dos resultados. De acordo com Fuji e Carvalho (2005), o Gerenciamento de Resultados não se configura em uma fraude contábil, visto que está inserido em um contexto de flexibilidade permitida pelas leis que normatizam a Contabilidade.

Porém, uma vez que as entidades empresariais públicas, nesta pesquisa, as instituições financeiras, são controladas, em última análise, pelos governos em exercício, elas devem ser geridas com *accountability* e observando os princípios administrativos. Logo, o Gerenciamento de Resultados, mesmo inserido e permitido na discricionariedade contábil normativa, pode influenciar na imagem e na confiança das empresas públicas sobre as informações reportadas para a coletividade.

Com base no exposto, este estudo tem como base de indagação a percepção sobre o Gerenciamento de Resultados no setor público, mais especificadamente nas atividades de instituições financeiras estatais. Busca-se discutir as convergências e divergências entre o respeito ao interesse público, presente na *accountability* e nos princípios da Administração Pública, e a discricionariedade contábil por meio de opiniões de especialistas.

Como objetivo geral, busca-se a percepção de especialistas sobre o (des)alinhamento existente entre Gerenciamento de Resultados, Princípios da Administração Pública e *accountability* em instituições financeiras estatais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Princípios da Administração Pública e *Accountability*

A Administração Pública, perante aos administrados e a ela mesma, prevê em seu ordenamento jurídico uma série de princípios que norteiam as atividades 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 públicos “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.

A Constituição Federal de 1988, em seu Capítulo VII destinado à Administração Pública, elenca os princípios norteadores das atividades administrativas 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, sendo: legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Com base no exposto, é possível argumentar que os princípios da Administração Pública, previstos na CRFB/88 e na Lei nº 9.784/99, configuram um conjunto de regras com o qual a gestão pública deve se apresentar em conformidade. Eles criam para os gestores públicos uma necessidade de agir com responsabilidade legal, que também pode ser entendida como *compliance*, ou seja, em conformidade com as determinações legais de órgãos reguladores externos, bem como com o cumprimento integral de padrões de conduta interna.

Além da *compliance*, os princípios administrativos também fundamentam e obrigam aos gestores públicos a exercerem suas funções de forma *accountable*, a qual de acordo com Zuccolotto (2014) deve envolver a prestação de contas, a responsabilização dos governantes e a Transparência. Segundo Bovens (2010), estas ações são envolvidas no conceito de *accountability*, que oferece legitimidade aos funcionários públicos e organizações públicas, sendo fundamental para alcançar uma governança *accountable*.

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



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.

Em resumo, percebe-se que os princípios da Administração Pública são fundamentais para uma governança informacional fidedigna dos agentes e entidades do segmento público, desenvolvendo uma cultura de *compliance* e *accountability*.

2.2 Gerenciamento de Resultados

A informação contábil possui o potencial de direcionar a conduta de investidores, acionistas, gestores e entidades fiscalizadoras. 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.

De acordo com Healy e Wahlen (1999), *Earnings Management* é uma forma de enganar algumas partes interessadas no desempenho econômico da empresa ou para influenciar os resultados contratuais que dependem de números contábeis. Para Martinez (2001), o Gerenciamento de Resultados, tradução livre para *Earnings Management*, se refere a uma alteração dos resultados contábeis realizada intencionalmente com a finalidade de atender objetivos particulares.

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

Conforme Fuji e Carvalho (2005), o *Earnings Management* pode ser conceituado como Contabilidade Criativa, a qual resulta de uma possibilidade (flexibilidade) de escolha



que a legislação e as normas contábeis conferem ao elaborador da informação contábil, de forma que este pode escolher, mediante suas convicções, pela informação que melhor servirá aos seus propósitos.

Há ainda de se destacar que, de acordo com Martinez (2001), o Gerenciamento de Resultados não pode ser tratado como fraude, pois, em algumas ações, 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.

Conforme Cardoso (2005), para o correto estabelecimento da fronteira entre fraude e gerenciamento não se deve considerar somente as características qualitativas da Contabilidade. 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.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a realização desta pesquisa, foi preciso determinar quais princípios administrativos públicos seriam utilizados. Adotou-se o critério de abordar os princípios positivados, ou seja, aqueles expressos na legislação. 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. Além dos conceitos de Gerenciamento de Resultados e *accountability*.

A partir daí, houve a construção do instrumento de coleta constituído por roteiro de entrevista com perguntas abertas elaboradas a partir de aporte teórico apresentado neste trabalho. As perguntas que embasaram a entrevista com os pesquisados estão apresentadas no Quadro 2:



Quadro 2 – Roteiro de Entrevista utilizado na pesquisa

Princípios Administrativos	Em que medida os princípios da administração são aplicáveis às empresas estatais, considerando o seu regime jurídico de direito privado?
	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?
	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?
Gerenciamento de Resultados	Na sua percepção o Gerenciamento de Resultados ocorre nos bancos estatais?
	Martinez (2001), Fuji e Carvalho (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?
	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?
	Em relação às empresas estatais que praticarem o Gerenciamento de Resultados, é possível afirmar que esta prática prejudica a transparência da gestão?
	Na sua percepção o Gerenciamento de Resultados ocorre nos bancos estatais?
Gerenciamento de Resultados x Princípios da Administração Pública e <i>Accountability</i>	Você acredita que há incentivos para o Bacen seguir os princípios da administração pública e <i>accountability</i> na geração de informações contábeis dos bancos estatais?
	O'Donnel (1998), Ceneviva (2006) e Campos (1990) apontam a <i>accountability</i> apoiada no tripé: Prestação de Contas, Responsabilização e Transparência. Qual a possibilidade de o Gerenciamento de Resultados (manipulação intencional da informação contábil) contradizer a <i>accountability</i> ?
	Na sua percepção a discricionariedade da contabilidade é utilizada de forma que esta se sobreponha aos princípios e à <i>accountability</i> (tomando por base o tripé: Prestação de Contas; Responsabilização e Transparência)?



Fonte: Elaborado pelo autor.

Este roteiro de entrevista juntamente com o projeto de pesquisa 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.

Foram entrevistados especialistas de áreas específicas abordadas ao longo do trabalho, sendo elas: Administração Pública; Ciências Contábeis e Direito Administrativo. Dessa forma, foram levantadas as percepções sobre Gerenciamento de Resultados, princípios da Administração Pública e *accountability*. As entrevistas ocorreram no período de 05 a 27 de junho de 2017.

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. 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 foram examinadas a partir da técnica de pesquisa denominada análise de conteúdo, que segundo Bardin (1977), permite ao descrever de forma sistemática o conteúdo das mensagens e fazer inferências sobre as mesmas.

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



A partir do conjunto de dados obtido junto aos entrevistados buscou-se agrupar os principais pontos na percepção dos pesquisados referentes à relação entre o Gerenciamento de Resultados, princípios da administração pública e *accountability*.

Os três entrevistados especialistas em Administração Pública percebem os princípios como alicerces para a Administração Pública e reconhecem a sua imposição também às instituições financeiras integrantes da Administração Indireta. Relataram que, mesmo o Gerenciamento de Resultados sendo considerado legal (respeitando o princípio da legalidade), os princípios devem ser analisados conjuntamente, uma vez que o respeito a um determinado princípio não impede que os demais sejam afrontados.

Foram entrevistados dois especialistas em Direito Administrativo visando obter uma visão jurídica da amplitude do alcance dos princípios da Administração Pública em relação às instituições financeiras estatais. Nesse sentido, de acordo com o entrevistado 8:

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).

Observa-se, portanto, um entendimento referente à submissão das instituições estatais, administração indireta, aos Princípios da Administração Pública. O cumprimento dos princípios administrativos se converte em parâmetro de boa governança aos gestores públicos, à medida que propiciam o correto empenho de recursos públicos que, invariavelmente, deve ser a satisfação dos interesses dos cidadãos.

[...]. Há uma separação no direito entre a legalidade e a moralidade, nem tudo que é legal é moral. [...] essa discricionariedade dos gestores tem que ser pautada dentro da legalidade... da moralidade... dentro dos princípios (Entrevistado 9).

A resposta do pesquisado remete à citação da autora Di Pietro (2012, p. 77) “*non omne quod licethonestum est*”, ou seja, “nem tudo que é legal é honesto”, afirmando que licitude e honestidade seriam a diferença entre direito e a moral.

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, como moralidade e da supremacia do interesse público.

Os quatro especialistas em Gerenciamento de Resultados, o consideram como uma manipulação intencional das informações contábeis, da qual decorre prejuízo à correta interpretação por todos os interessados na informação contábil da realidade econômica, financeira e patrimonial da empresa. Para os Entrevistados 4, 5 e 6, o *earning management* se mostra antagônico aos princípios administrativos e a *accountability*.

[...] 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 [...] (Entrevistado 4).

[...] 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).

O Gerenciamento de Resultados em bancos estatais pode conduzir a má gestão do recurso público, sendo lesivo à sociedade. Bancos públicos, dado seu papel social, não podem ser geridos como se privados fossem, de forma a se afastar do interesse público. No entanto, os estudos como o de Macedo e Kelly (2016); Bischoff e Lustosa (2014) e Gomes (2014), que consideraram tanto instituições financeiras públicas quanto privadas, constataram que bancos brasileiros efetuam Gerenciamento de Resultados.

Apesar de estarem submetidas às mesmas regras das instituições financeiras privadas, de acordo com os 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.

[...] 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 concluírem sobre a fidedignidade da



prestação de contas dos gestores públicos. [...] 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).

Em síntese, de acordo com os pesquisados, o Gerenciamento de Resultados carrega em seu bojo a capacidade de desalinhamento com os princípios administrativos e com os aspectos de *accountability*. Enfatizam a obrigatoriedade da observação dos princípios administrativos pelos gestores das instituições financeiras estatais, sendo necessário, também, a limitação da discricionariedade desses gestores no trato dessas práticas.

Em relação à discricionariedade, presente no Gerenciamento de Resultados, os entrevistados 1, 2 e 3 ressaltaram 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.

O entrevistado 5 ressaltou a distinção do uso da discricionariedade na prática contábil no nível operacional e no nível estratégico institucional, conforme se confere no trecho a seguir:

[...] 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).

Os Entrevistados 8 e 9 apresentaram opiniões convergentes. 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.

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.

O Gerenciamento de Resultados é uma distorção na gestão tanto da coisa pública como da coisa privada, 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. [...] 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).

Assim, o Entrevistado 2 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. Os pesquisados acreditam que o Bacen, enquanto órgão fiscalizador de instituições financeiras, utiliza os princípios administrativos e *accountability* em sua atividade fiscalizadora. Nesse sentido, afirmam não perceber 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.

Por fim, ainda se destaca que, nas entrevistas, ficou evidente a preocupação da influência política na gestão dos bancos estatais, a qual poderia ser minimizada mediante maior autonomia do Bacen, de forma que possíveis pressões políticas fossem afastadas.

Assim, a partir da análise do conteúdo das entrevistas dos especialistas, além da revisão apresentada, 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.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os atos discricionários são necessários à contabilidade das instituições financeiras estatais visto que as normas do CMN para o registro dos atos e fatos contábeis deixam espaço para a subjetividade do gestor público. Assim, este estudo buscou contribuir para o debate dos prejuízos gerados para a sociedade quando há desvio de finalidade do ato discricionário, trazendo a abordagem do Gerenciamento de Resultados para a esfera pública.

Com base nos resultados da pesquisa, tem-se que é necessário avaliar a prática contábil *earning management* em relação à conduta do gestor público, para caracterizá-la como contrária à Administração Pública. Ao gestor público, não é facultado mitigar a aplicabilidade de princípios administrativos como impessoalidade e publicidade, além do aspecto da transparência presente na *accountability*. Assim, diante da possibilidade de práticas gerenciais e contábeis da empresa estatal por meio da manipulação de informações contábeis, o Gerenciamento de Resultados, pautada na conduta de má fé do administrador público, torna-se uma prática incompatível com alguns princípios, apresentando potencial lesivo aos usuários da informação contábil propositadamente distorcida.

A título de continuidade da presente pesquisa, partindo da premissa de potencial lesivo à Administração Pública do Gerenciamento de Resultados, 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 a efetividade de políticas públicas capitaneadas por essas empresas.

6 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALÉM, A. C. D.; MADEIRA, R. F. As instituições financeiras públicas de desenvolvimento e o financiamento de longo prazo. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 43, p. 5-39, jun. 2015.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 31ª edição. São Paulo: Malheiros, 2014.
- 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. Rio de Janeiro, 3 a 17 de setembro de 2014.
- 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.
- BOVENS, M. Two Concepts of Accountability. Accountability as a Virtue and as a Mechanism. In: **West European Politics**, New York: Routledge, Vol.33, n. 5, 2010, pp.946-967.
- CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 30-50, 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) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- CENEVIVA, R.; FARAH, M. F. S. **Democracia, Avaliação e accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático**. 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.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 25ª edição. São Paulo: Atlas, 2012.



FUJI, A.H.; CARVALHO, L.N.G. de. 2005. Earnings management no contexto bancário brasileiro. In: Congresso USP de Contabilidade e Controladoria, V, São Paulo, 2005. **Anais...** São Paulo, p. 1-10. Disponível em: www.eac.fea.usp/congressousp. Acesso em: 10/11/2016.

GOMES, A. L. O; NIYAMA, J. K. **Contabilidade de Instituições Financeiras**. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

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.

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.

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, nº 2, p. 82-96, mai/jun/jul/ago 2016.

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

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

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/jun/jul/ago.2003.

ZENDERSKY, H. C. **Gerenciamento Resultados em instituições financeiras no Brasil – 2000 a 2004**. 2014. 134 f. Dissertação (Mestrado) – Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, da Universidade Federal da Paraíba, da Universidade Federal de Pernambuco 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) – Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 2014.