

**controle** **EM**  
**PAUTA**

VOLUME  
Nº 01

R E V I S T A C I E N T Í F I C A



CIDADE DE  
**SÃO PAULO**  
CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO

revista  
**controle** **EM**  
**PAUTA**

---

São Paulo . Volume 1 - Número 1 . dezembro 2024

**DANIEL FALCÃO**

Controlador Geral do Município

**THALITA ABDALA ARIS**

Chefe de Gabinete e Corregedora

**JOSÉ MAURÍCIO LINHARES BARRETO NETO**

Coordenador de Promoção da Integridade e Boas Práticas

**DANILO PORFÍRIO DE CASTRO VIEIRA**

Diretor do Centro de Formação em Controle Interno

Revista Controle em Pauta / CFCI - CGM-SP  
<https://www.controleempauta.prefeitura.sp.gov.br/>

**CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Endereço: Viaduto do Chá, 15 - 10º - Centro Histórico  
de São Paulo, São Paulo - SP, 01020-900

Telefone: (11) 3113-8234

[https://capital.sp.gov.br/web/controladoria\\_geral](https://capital.sp.gov.br/web/controladoria_geral)

## **SOBRE A REVISTA**

A Revista Controle em Pauta é uma publicação técnico-científica eletrônica, coordenada e editada pela Controladoria Geral do Município de São Paulo (CGM-SP) e gerenciada pelo Centro de Formação em Controle Interno (CFCI). Recebe, em caráter de fluxo contínuo, artigos técnicos e científicos, entrevistas, resenhas e traduções cujos temas sejam relacionados a Controladoria, Controle Interno, Administração e Direito Público, Auditoria, Corregedoria, Ouvidoria, Promoção da Integridade, Ética bem como assuntos multidisciplinares que sejam de interesse de agentes públicos e da sociedade civil.

---

## **EQUIPE EDITORIAL**

**Editor-Chefe:** Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis (Controlador Geral do Município)

**Editor-Editorial:** José Maurício Linhares Barreto Neto (Coordenador de COPI)

**Editor-Científico:** Danilo Porfírio de Castro Vieira (Diretor do CFCI)

### **Conselho Científico**

1. Raquel Lima Scalcon (FGV)
2. Úrsula Dias Peres (EACH)
3. Regina Silvia V. Monteiro Pacheco (FGV)

4. Laura Machado Muller (Insper)
5. Marcela Arruda (Secretária Municipal de Gestão)
6. Luciana de Oliveira Ramos (FGV)
7. Marilda de Paula Silveira (IDP)
8. Ester Gammardella Rizzi (EACH)
9. Juliana Bonacorsi de Palma (FGV)
10. Ana Claudia Santano (Transparência Eleitoral Brasil)
11. Vânia Siciliano Aieta (UERJ)
12. Ligia Maura (FGV)
13. Juliana Rodrigues Freitas (CESUPA)
14. Fernando Coelho (EACH)
15. Bruno Wilhelm Speck (DCP USP)
16. Thiago Marrara (USP FD Ribeirão Preto)
17. Guilherme Adolfo dos Santos Mendes (USP FD Ribeirão Preto)
18. Ricardo Ezequiel Torres (TCM)
19. Diogo Rais (Mackenzie)
20. Rubens Beçak (USP)
21. Artur de Brito Gueiros Souza (FGV)
22. Lenin dos Santos Pires (UFF)
23. Eduardo Tuma (Presidente TCM e professor da FMU)

## **Conselho Editorial:**

- Bianca Lisboa Jacom
- Elisa Bosso Fernandes
- Gláucia Bellei Neix
- Kelvin Peroli dos Reis
- Liliane Aparecida Carrillo da Silva
- Maria Lumena Balaben Sampaio
- Maria Paula Calanzani Rocha
- Mariana Peixoto Alves
- Thalita Abdala Aris
- Thulio Manoel Costa Oliveira
- Eden dos Santos Costa
- Igor Gabriel Reis de Oliveira
- Alexsandro Pereira de Almeida
- Ana Carolina Wolff Maria Pedreira
- Jardel Soares Fernandes
- Luis Felipe Nogueira Giacomello
- Wagner Gomes Salomão
- Jorge Gustavo Pinna Rodrigues
- Marcus Vinicius Marins
- Wagner Luiz Taques da Rocha

- Patricia Ribeiro Pereira

### **Estagiárias:**

Ana Lidia Oliveira dos Santos

Millena Caleffi Cordon

### **Suporte Técnico:**

Douglas Oliveira de Andrade (Plataforma)

Roberta Guimarães Forster (Apoio)

Roberto Borges Silva (Apoio)

Marília Miquelin de Oliveira (Artes)

Liliane Raquel Rossi (Comunicação)

William Jose Correa Lara (Comunicação)

Thiago Henrique Pereira (Artes)

### **Diagramação:**

Mariana Peixoto Alves

# SUMÁRIO

## **1. EDITORIAL • 9**

*Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis*

## **2. APRESENTAÇÃO • 11**

*Álvaro Martim Guedes*

## **3. ATUAÇÃO PREVENTIVA NA ATIVIDADE DE AUDITORIA INTERNA: PERSPECTIVA A PARTIR DA PRÁTICA NA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO • 14**

*Vinicius Marques de Carvalho*

*Marlos Moreira dos Santos*

## **4. A CONTRIBUIÇÃO DO TERCEIRO SETOR NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: IMPORTÂNCIA, DESAFIOS E ESTRATÉGIAS GOVERNAMENTAIS PARA MITIGAÇÃO DE RISCOS DE ILEGALIDADES • 40**

*Carlos Portugal Gouvêa*

*Dalila Martins Viol*

## **5. POLITIZAÇÃO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS: O CASO DO ESTADO DE SÃO PAULO • 63**

*Ivan Filipe de Almeida Lopes Fernandes*

*Geovane Oliveira de Sousa*

*Caio Lorene dos Santos*

## **6. ASPECTO SUBSTANTIVO DAS MACRO FUNÇÕES DAS CONTROLADORIAS PÚBLICAS • 87**

*Nicolle Ferreira Bleme*

## **7. AS ESTRATÉGIAS DA CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO NA CONSTRUÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE • 113**

*Mayumi Cristina Murakami Hayashida*

## **8. A INTERSEÇÃO ENTRE COMPLIANCE E DIREITO AO ESQUECIMENTO: ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DA ATRIBUIÇÃO DE GRAU DE RISCO DE INTEGRIDADE NO CASO CTIS VS. PETROBRAS – RECURSO DE APELAÇÃO Nº 0208524-33.2019.8.19.0001 • 137**

*Jacqueline Beltrami de Jesus*



# EDITORIAL

**É** com grande satisfação que apresentamos o primeiro número e volume da Revista de Controle em Pauta, desenvolvida pela Controladoria Geral do Município de São Paulo (CGMSP).

A proposta primordial é a constituição de um palco permanente de reflexão e divulgação de pesquisa sobre aquilo que se pode entender como a “última fronteira” do Direito Público e da Administração Pública, ou seja, o Controle Interno.

Até então, o trato com a coisa pública e o interesse público era disposto à imagem e semelhança da visão tradicional do Direito, isto é, de natureza inercial, externa, judicial, reparatória e punitiva.

Inercial, pois as ações em defesa Administração Pública só aconteciam efetivamente após a concretização do dano ao erário público, quando ilícito estava consumado. Externo, pois as ações investigativas e saneadoras, partiam de instrumentos e instituições públicas exógenas, em especial do Ministério Público. Reparatório e punitivo, pois sujeita-se ao trâmite jurídico-processual, voltando-se retalia-

toriamente aos agentes responsáveis, buscando o ressarcimento e indenização do erário público.

Com o advento do Controle Interno, a Administração Pública não somente assumiu uma efetiva autorresponsabilidade pelos seus atos, como também estabeleceu um novo paradigma sob a denominação “Integridade” - ações racionais, com escopo jurídico, de prévia detecção de riscos de lesão contra o Bem Público e prevenção.

O Estado de Direito, em alinhamento aos princípios constitucionais da moralidade, racionalidade e razoabilidade, trouxe para o ambiente institucional as concepções de Espaço e Razão Pública, em que a tomada de decisões passa por crivos comprometidos com a eficiência na disposição e acesso aos bens públicos.

O Controle Interno também está comprometido com acessibilidade, clareza e transparência das informações de interesse público, pois atos e medidas da Administração são pertencas da Sociedade Civil. Devemos lembrar que o Estado como Sociedade Civil Institucionalizada, zela, não apenas pela acessibilidade, mas também pela segurança e estabilidade do Espaço



Político e dos Direitos Individuais de agentes públicos e cidadãos de forma geral, conforme dita à LGPD.

A Integridade volta-se também ao ambiente institucional na relação entre agentes públicos, por meio do respeito à pluralidade, que é um elemento indispensável para a eficiência da gestão dos aparelhos e bens públicos.

Para tanto, em prol da Razão Pública, é imprescindível que tenhamos um espaço permanente e periódico de reflexão e pesquisa, para compartilhamento de conhecimentos, experiências e resultados. Uma ponte entre as Controladorias e com as Instituições de Ensino Superior. É fundamental uma parceria sólida com a Academia, em seus diversos nichos de conhecimento.

Por parte da Controladoria Geral do Município de São Paulo, há o compromisso em formar seus agentes, apreender e produzir conhecimento, tendo como palco, a Revista Controle em Pauta.

Nesta edição, temos honra da apresentação do professor Álvaro Martim Guedes (UNESP).

Também temos obras de autores reconhecidos, como as dos professores doutores Carlos Portugal Gouvêa (USP), Marcos Augusto Perez (USP), Ivan Filipe Almeida Lopes Fernandes (UFABC).

A edição foi laureada com contribuição do Excelentíssimo Senhor Vinícius Marques de Carvalho, Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União.

Gostaríamos de expressar nossos profundos agradecimentos a todos os colaboradores, incluindo pareceristas e membros da Equipe Editorial, cuja dedicação foi fundamental para a qualificação do periódico. Agradecemos, ainda, aos autores pelas valiosas contribuições e aos nossos leitores pela confiança em nosso trabalho.

Convidamos todos e todas a explorarem esta nossa revista.

Ótima leitura!

**Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis<sup>1</sup>**

*Editor-Chefe da Revista*

---

<sup>1</sup> Controlador Geral do Município de São Paulo. Encarregado pelo Tratamento de Dados Pessoais da Prefeitura Municipal de São Paulo. Presidente da Comissão de Acesso à Informação da Prefeitura Municipal de São Paulo. Professor do Programa de Pós-graduação em Direito (PPGD) e dos cursos de Graduação e Pós-Graduação "lato sensu" do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Advogado e Cientista Social. Doutor e Mestre em Direito do Estado e Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Pós-graduado (Especialização) em Marketing Político e Propaganda Eleitoral pela ECA-USP. Bacharel em Ciências Sociais pela FFLCH-USP. Foi Presidente do Conselho Deliberativo e Fiscal do Serviço Funerário da Prefeitura Municipal de São Paulo, Professor de Direito Constitucional e Teoria Geral do Estado da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP-USP), Coordenador do Curso de Pós-Graduação em Direito Eleitoral do IDP, Assessor no Superior Tribunal de Justiça (STJ), na Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), no Tribunal Superior do Trabalho (TST), no Tribunal Regional do Trabalho da 2 Região (TRT/SP) e na Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de Santo André.

# APRESENTAÇÃO

por Álvaro Martim Guedes<sup>1</sup>

O controle tem dois fundamentos para sua prática: manter a hierarquia de mando ou alterar rumos indesejados. O primeiro advém dos clássicos de administração. Controlar para garantir que o planejado ocorra. A finalidade da organização, empresarial ou pública, estaria preservada caso a eficiência e a eficácia fossem obtidas. Administrar a escassez e conquistar metas seriam o suficiente para que a organização propiciasse aos interessados benefícios.

A correção de rumos, porém, traz consigo a possibilidade de ir além de padrões de maximização de resultados. Ganhos mensuráveis na forma de lucro ou melhorias não significam necessariamente impactos suficientes. Um exemplo, aplicável ao setor público, está no caso de haver queda nas estatísticas de criminalidade, mas esta não ser reconhecida pelos cidadãos, pois sentem-se inseguros.

As definições de métricas para a busca de indicadores consistentes, balizadores de controle da ação do se-

tor público, têm sido objeto de muita reflexão. Sempre demonstram não ser tarefa fácil nem tampouco definitiva. É o que verificamos no uso de renda per capita, que talvez já não tenha tanto impacto avaliativo quanto o Índice de Felicidade Interna para bem mensurar desenvolvimento econômico.

Para evitar a distorção de uso de indicadores para a ação do estado não condicionados ao que se pretende dar visibilidade – pois se acatados de forma acrítica podem resultar em mero exercício tautológico – o tema controle no setor público é de suma importância estratégica. Por meio desse debate – o que controlar, como controlar e quem controla quem – definições de maior relevância poderão efetivamente orientar o que de fato interessa para a superação das desigualdades e das exclusões que inibem ou inviabilizam nosso desenvolvimento social.

Oferecer uma revista, de iniciativa de um importante órgão da administração pública, que é a Controladoria-Geral do Município de São Paulo, é coroar a mais relevante iniciativa que se impôs, há mais de décadas, para o setor público no Brasil. Não é suficiente haver formalidade nos meios legais de controlar governantes e servidores públicos em geral. O desafio é mais

---

<sup>1</sup> Professor assistente doutor junto ao Curso de Administração Pública da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Campus de Araraquara, UNESP-FCL/CAR e professor credenciado no Programa de Pós Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas



---

amplo. Será por meio da democracia, valor fundamental na promoção de um país, que o controle do que realmente afeta a qualidade da ação estatal poderá transparecer.

Por isso, superar divergências inócuas derivadas de posicionamentos subjetivos, oferecer meios e informações relevantes aos processos decisórios e permitir debates consistentes não é objetivo fácil a ser conquistado. Esta Revista nasce sob essa égide. Só isso já lhe atribui valor inestimável. Ler o que vier aqui a ser publicado será mais do que necessário: será vital!



**ARTIGOS**





## ATUAÇÃO PREVENTIVA NA ATIVIDADE DE AUDITORIA INTERNA: PERSPECTIVA A PARTIR DA PRÁTICA NA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

## PREVENTIVE ACTION IN THE INTERNAL AUDIT ACTIVITY: A PERSPECTIVE FROM THE PRACTICE OF THE COMPTROLLER-GENERAL OF THE UNION

*Vinícius Marques de Carvalho, Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União<sup>1</sup>  
Marlos Moreira dos Santos, Auditor Federal de Finanças e Controle<sup>2</sup>*

**Resumo:** A Controladoria-Geral da União (CGU) incorporou o referencial internacional de auditoria interna disseminado pelo Instituto dos Auditores Internos em 2017 e, desde então, tem incrementado a atuação numa abordagem preventiva. Essa trajetória é analisada considerando a perspectiva do referencial teórico acerca da evolução na função auditoria; de aspectos essenciais a uma avaliação ou uma auditoria em políticas públicas; bem como se busca identificar se o impacto desse movimento da CGU é captado em pesquisa de percepção realizada junto aos gestores federais e como avaliar tais resultados à luz dos elementos da área de pesquisa de lacuna de expectativa de auditoria. Verificou-se que os resultados da pesquisa de percepção, como realizada em 2022 e 2023, tem limitações, o que já motivou por parte da Controladoria, a busca pelo aperfeiçoamento da metodologia, a qual nas próximas edições, poderá contribuir para melhor compreender as expectativas da gestão quanto à possibilidade de agregação de valor por parte da atividade de auditoria interna governamental. A partir da análise de documentos da CGU, constatou-se relevantes resultados positivos com a abordagem preventiva, em especial na análise de editais de licitação, os quais sugerem, desde já, a ampliação dessa forma de atuação também em outros entes federativos e órgãos de controle interno e externo.

**Palavras-chave:** Auditoria interna; consultoria; assessoramento; lacuna de expectativa de auditoria.

**Abstract:** The Brazilian Office of the Comptroller General (CGU) adopted the international internal audit rules by the Institute of Internal Auditors (The IIA) in 2017 and has increased its performance in a advisory approach. Such trajectory is analyzed considering the perspective of the theoretical framework about the evolution in the audit function; aspects essential to an evaluation or audit of public policies; as well as seeking to identify whether the impact of this increase advisory approach of the CGU is captured in a perception survey carried out with federal managers and how to evaluate

1 Possui graduação em Direito pela Universidade de São Paulo (2001), doutorado em Direito pela Universidade de São Paulo (2007) e doutorado em Direito Comparado - Université Paris 1 Pantheon-Sorbonne (2007). Foi especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) do Governo federal de 2006 a 2016, Secretário de Direito Econômico entre 2011 e 2012, Presidente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) de 2012 a 2016 e Yale Greenberg World Fellow em 2016. Desde 2014, é Professor do Departamento de Direito Comercial da Universidade de São Paulo, tendo sido aprovado em concurso de Livre Docência no mesmo Departamento em dezembro de 2022. Atualmente, é Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União. Tem experiência na área de direito concorrencial, atuando principalmente nos seguintes temas: antitruste, políticas públicas, regulação econômica e compliance.

2 Possui mestrado em Química pela Universidade de Brasília (2006). Atualmente ocupa cargo de Auditor Federal de Finanças e Controle na Controladoria-Geral da União. Tem experiência em auditoria e em avaliação de políticas públicas.

*such results in the light of the elements of the audit expectation gap research area. It was found that the results of the perception survey, carried in years 2022 and 2023, have limitations, which has already motivated the CGU to seek to partnership for improve this methodology. In addition, from the analysis of CGU documents, relevant positive results were found with the advisory approach, especially in the precautionary analysis of bidding documents, which suggest, the expansion of this form of action also for states, municipalities and internal and external control bodies.*

**Keywords:** Internal audit; Advisory; audit expectation gap.

## 1. INTRODUÇÃO

A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão do Poder Executivo Federal responsável por conduzir agendas relacionadas ao aprimoramento dos órgãos e entidades federais na execução de políticas públicas, bem como a defesa do patrimônio público. Para tanto, a Lei Federal nº 14.600, de 19 de junho de 2023, define para a CGU a atuação em áreas de competência como controle interno e auditoria governamental; integridade pública e privada; correição e responsabilização de agentes públicos e de entes privados; prevenção e combate a fraudes e à corrupção; ouvidoria; e incremento da transparência, dados abertos e acesso à informação.

Para melhor organizar a atuação nessas agendas, o Decreto Federal nº 11.529, de 16 de maio de 2023, instituiu o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal (Sitai). A CGU é o órgão central do Sitai e, como tal, tem papel de coordenação, articulação e estabelecimento de padrões junto aos órgãos setoriais desse Sistema, o qual abrange todos os órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional no Poder Executivo Federal.

No âmbito do Sitai, amparados na formulação teórica de especialistas como Kevin Davis, da New York University School of Law, e Bo Rothstein, da University of Gothenburg, temos por premissa que a promoção da integridade envolve a articulação de estratégias indiretas e diretas; não se reduz à medidas de repressão à corrupção, embora essas sejam necessárias; e, ainda, deve haver centralidade na adoção de desenhos institucionais que se constituam em incentivos que reduzam os espaços para práticas ilícitas.

Tal visão é contemplada no citado Decreto Federal, uma vez que em termos de medidas e instrumentos, o normativo define a necessidade de que os órgãos adotem medidas quanto ao estabelecimento de mecanismos de prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção e fraude, de



irregularidades, ilícitos e outros desvios éticos e de conduta, de violação ou desrespeito a direitos, valores e princípios que impactem a confiança, a credibilidade e a reputação institucional.

No que respeita à capacidade de detecção de irregularidades, pode-se considerar a realização de auditorias como uma relevante ferramenta a ser empregada no contexto de promoção da integridade, uma vez que os achados e recomendações podem tanto subsidiar processos mais eficazes de responsabilização, quando necessários; como podem auxiliar na identificação de lições aprendidas, as quais devem estar disponíveis aos gestores públicos para, avaliada a especificidade de cada caso, serem oportunamente aplicadas ao aperfeiçoamento dos órgãos e de seus processos, contribuindo para que sejam mais eficazes, ou seja, cumpram os compromissos e entregas que deles a sociedade espera e façam isso reduzindo espaços para a corrupção.

Nesse contexto, destaca-se o papel da função auditoria da forma como se tornou mais conhecida, qual seja, por uma atuação *ex post*. De forma mais ampla, pode-se considerar que desde o surgimento da administração profissional separada da propriedade, os proprietários passaram a demandar formas de se assegurar quanto a confiabilidade dos resultados apresentados por parte dos administradores responsáveis pela gestão num dado período. Inicialmente o foco foi mais restrito em saber a respeito da correção, da exatidão, da fidedignidade, dos dados financeiros contidos nos resultados relatados pelos administradores. Numa palavra, pode-se afirmar que o foco dos proprietários era a identificação de fraudes nos demonstrativos financeiros e a proteção dos ativos das empresas.

Com o crescimento do tamanho e da complexidade das operações de empresas e de governos, para os tomadores de decisão surgiu a necessidade de se ampliar o conjunto de informações sobre as quais os se faz necessário ter segurança quanto a consistência das informações prestadas por colaboradores e por administradores profissionais, ou seja, pela gestão. Para alcançar os objetivos definidos, a administração passou a delinear planos, definir diretrizes e adotar controles internos administrativos que assegurassem que os atos e fatos administrativos fossem realizados e registrados por todos os colaboradores e pela gestão obedecendo as orientações e decisões do comando das organizações.

Conforme registra Koontz & O'Donnell (1968), desde a primeira metade do século XX, praticamente todas as grandes companhias norte-ame-



ricanas já contavam com programas de auditoria interna. A complexidade das operações implicou em volume crescente de registros de atos e fatos administrativos que impactavam os registros de ativos, passivos e todo o patrimônio das organizações, de modo que, na nascente comunidade de auditores, construiu-se o consenso de que seria necessário depositar confiança no funcionamento dos controles internos administrativos para que fosse possível aos auditores independentes ou externos à organização, examinar e emitir uma opinião sobre a adequação dos números apresentados nos demonstrativos financeiros.

Com a maior importância dos controles internos administrativos para a confiabilidade dos registros da gestão, desenvolve-se a necessidade de se manter auditores de forma permanente atuando dentro das organizações, dando origem e crescimento às áreas de auditoria interna. O conhecimento desses profissionais acerca dos planos, diretrizes e processos internos da organização, dos riscos e do efetivo funcionamento dos controles internos administrativos estabelecidos, passou a ser considerado para, além de subsidiar o trabalho dos auditores independentes quanto a segurança das informações contábeis, oferecer assessoramento, ou seja, informação útil aos administradores da organização, sobretudo se apresentada prioritariamente de forma preventiva ao processo decisório, de forma *ex ante*.

É preciso salientar que a atuação preventiva das unidades de auditoria em assessoramento aos gestores precisa ser mais difundida. Nesse sentido, pode-se destacar que para Koontz & O'Donnell (1968), o auditor interno está numa relação de assessoria com o gestor e a melhor forma de atuação se dá quando os auditores ajudam a corrigir desvios dos planos antes que os erros ocorram. Conforme os autores assinalam, os controles devem voltar-se para o futuro e, nesse sentido, a um administrador interessa muito mais dispor de uma previsão do que acontecerá na próxima semana, ainda com margem de erro, do que receber um relatório detalhado meses ou anos depois de um fato relevante, acerca do qual nada ou muito pouco pode fazer.

Em 1999, o Instituto dos Auditores Internos incorporou a prática corrente da realização de consultorias ao conceito formal de auditoria interna vigente até então, ou seja, a consultoria passou formalmente a ser reconhecida como mais um dos serviços prestados pelas auditorias internas (VERPEL, 2023). No âmbito do Poder Executivo Federal, tal conceito foi adotado em 2017 tanto em normativo da Controladoria-Geral da União (CGU, 2017a) como no Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Em outras



palavras, foi o reconhecimento do potencial de a auditoria interna prestar serviços de assessoramento e consultoria à alta administração, bem como aos demais órgãos de governança das organizações, além da tradicional abordagem de avaliação (*assurance*).

No contexto governamental, a literatura de formulação e avaliação de políticas públicas em muito pode auxiliar os auditores internos governamentais a compreender o quadro de atuação, o qual é marcado pela existência da multiplicidade de atores e interesses envolvidos na definição de objetivos e de entregas que se espera do governo. A propósito, a análise realizada por Araújo & Rodrigues (2017) permite considerar a relevância de diversos processos que podem operar para que problemas públicos entrem para agenda e sejam efetivamente enfrentados por políticas públicas e como a formulação e a implementação das soluções podem sofrer influências diversas, para além de uma visão estritamente racional.

Em que pese tal contexto, também há razões para visualizar que tanto o processo de formulação como a etapa de implementação de políticas públicas podem se beneficiar da aplicação prática do conhecimento de processos, riscos e controles internos administrativos. Em outras palavras, embora a literatura de formulação de políticas públicas reconheça que, por vezes, a tomada de decisão seja no sentido de manter interesses e apoios na arena política em detrimento de um cálculo racional que priorize o alcance dos resultados mais eficientes e eficazes, a existência de avaliações técnicas *ex ante* pode subsidiar o debate público e o exercício do controle social das decisões públicas. E é preciso salientar a oportunidade que se desenha para a auditoria interna governamental, a qual está posicionada de modo a oferecer tais avaliações, apoiando a gestão em conduzir melhor os processos de compras e prestação de serviços relacionados à implementação das políticas públicas.

Em tal quadro, considerando como delimitação a experiência da CGU, a proposta desta pesquisa é investigar como a Controladoria-Geral da União atua de forma preventiva em auditoria interna governamental; se essa atuação tem aumentado com o tempo; os respectivos resultados observados; se essa atuação tem impactado a percepção dos gestores públicos federais quanto à agregação de valor dessa atividade à execução de políticas públicas e, ainda, apresentamos breve discussão acerca de possibilidades de difusão das formas de atuação preventiva visando alavancar resultados para além do Poder Executivo Federal, agregando valor à gestão

e às políticas públicas em outros entes federativos e órgãos de controle interno e externo.

Com base em classificação proposta por Gil (1996), a investigação em questão caracteriza-se como exploratória, de abordagem qualitativa e assume a forma de estudo de caso. Como técnica de pesquisa, adotou-se a pesquisa documental, considerando-se principalmente a análise de relatórios de gestão da CGU, a pesquisa de relatórios de auditoria na página da internet de busca de relatórios da Controladoria, bem como documentos técnicos gerados no mesmo órgão relacionados ao planejamento estratégico e pesquisa de percepção dos gestores sobre a agregação de valor da atividade de auditoria interna governamental.

O artigo está organizado da seguinte maneira: além desta introdução, segue-se breve referencial teórico que contempla (i) elementos essenciais a respeito da evolução da atuação preventiva na função auditoria; (ii) aspectos essenciais acerca da formulação e da implementação de políticas públicas; (iii) elementos de avaliação de políticas públicas em auditoria e (iv) breve consideração sobre a agenda de pesquisa de lacuna de expectativa em auditoria. Com relação aos resultados, discorre-se sobre a atuação da CGU em auditorias de políticas públicas: *ex post* e *ex ante*; sobre a atuação preventiva da auditoria interna e a lacuna de expectativa de auditoria por parte dos gestores públicos. A conclusão sintetiza os achados desta investigação e propõe trabalhos futuros.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1. A EVOLUÇÃO DA ATUAÇÃO PREVENTIVA NA FUNÇÃO AUDITORIA**

A origem da auditoria independente situa-se no início do século XX, com o surgimento da administração profissional separada da propriedade. Teve por foco a identificação de fraudes nos demonstrativos financeiros e a proteção dos ativos das companhias.

Ocorre que com o crescimento do tamanho das empresas e da complexidade das operações, os auditores independentes não tinham segurança para examinar volume de transações suficientes para assegurar os números dos relatórios financeiros. A necessidade de mais informações sobre os negócios, bem como a relevância de sua confiabilidade para investidores



que não conheciam as operações também passaram a ser relevantes já na década de 1930.

Nesse contexto, a partir da necessidade de serem mais eficientes, os auditores passaram a depositar confiança nos controles internos das empresas (ALFARO, 2022). Se confiam mais nos controles internos, efetuam menos testes nas transações, ou seja, realizam menor volume de testes substantivos. Em 1949 o Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA, em inglês) apresentou definição de controles internos para sustentar essa forma de trabalho na qual os auditores independentes pudessem se apoiar nos controles internos. Houve evolução nessa definição de 1949 a 2013, acompanhando as mudanças provocadas pela globalização econômica e na tentativa de melhorar os mecanismos para prevenção de fraude reveladas em escândalos de corrupção.

Desse contexto se verifica a relevância da auditoria interna para, em uma grande organização, numa abordagem eminentemente preventiva, contribuir para melhorar as operações por meio da avaliação de riscos e da verificação a respeito do efetivo funcionamento dos controles internos administrativos definidos pela gestão e, ao mesmo tempo, oferecer assessoramento, recomendações que promovam controles internos que funcionem, assegurando registros fidedignos dos atos e fatos administrativos e tornando também viável o trabalho de auditores independentes.

De forma ampla, o incentivo para intensificar a atuação preventiva da auditoria se respalda no fato de que quanto mais tempo se passar desde o fato ou ato que, ao verificado, precisa se ajustar, corrigir, menor é o potencial de agregação de valor à gestão ou às políticas públicas, como já observado por Vargas *apud* Rocha *et al* (2022). No caso das compras públicas, as quais refletem a materialização das políticas públicas pela aquisição e entrega de bens e serviços à população, a atuação preventiva na CGU ocorreu mediante uma estratégia de transformação digital, a qual envolveu o desenvolvimento e ainda exige contínuo aperfeiçoamento de uma ferramenta que emprega técnicas de inteligência artificial denominada Analisadora de Licitações, Contratos e Editais (Alice), conforme registra Rocha *et al* (2022).

Uma outra forma de atuação preventiva muito relevante é a realização de consultoria, a qual se respalda na evolução normativa da atividade de auditoria interna governamental. Para tanto, o conceito de auditoria adotado é o que consta do Referencial Técnico aplicável ao Poder Executi-

vo Federal, formalizado na Instrução Normativa SFC/CGU nº 3/2017 (CGU, 2017a) e que representa convergência das práticas de auditoria internas preconizadas pela CGU no Governo Federal com normas, modelos e boas práticas internacionais disseminadas por organismos como o Instituto dos Auditores Internos, qual seja, “atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização”.

Salienta-se que o Referencial adotado pela CGU apresenta importantes disposições relacionadas a uma atuação preventiva, capaz de gerar valor para as organizações. Nesse caminho, a atividade de auditoria deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos. No que se refere ao zelo profissional do auditor interno governamental, a orientação da norma é atuar de maneira precipuamente preventiva.

Ainda segundo o Referencial adotado pela CGU, quando da avaliação dos controles internos administrativos, a comunicação com a organização auditada deve ser tempestiva permitindo que os gestores possam aplicar ações preventivas ao invés de somente atuar para corrigir falhas que se materializaram. Na mesma linha de atuação preventiva, segue o conceito definido para os serviços de consultoria que podem ser oferecidos pelos auditores, qual seja, “atividade de auditoria interna governamental que consiste em assessoramento, aconselhamento e serviços relacionados, prestados em decorrência de solicitação específica” de uma organização.

Na mesma linha, o Manual de Orientações Técnicas da CGU (CGU, 2017b), com base no já citado Referencial Técnico, apresenta aos auditores internos governamentais no Poder Executivo Federal orientações mais detalhadas sobre o valor que pode ser agregado à gestão e às políticas públicas com a atuação preventiva da auditoria interna governamental, em especial em trabalhos de consultoria citando-se:

Tendo em vista que os trabalhos de consultoria, em sua grande maioria, estão relacionados à estruturação/revisão de processos, de políticas ou de procedimentos, o envolvimento da auditoria interna nessas iniciativas de mudança pode contribuir para o estabelecimento de processos eficazes e eficientes desde o momento de sua implantação, o que garante a essa atividade um caráter fortemente preventivo.



Importa ressaltar que também o Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, reconhece o papel a ser desempenhado pela auditoria interna governamental, dentre outros aspectos, quanto a realização de trabalhos de avaliação e de consultoria de forma independente, segundo os padrões de auditoria e ética profissional reconhecidos internacionalmente.

Para além dos citados normativos, o fomento à atuação preventiva em auditoria interna governamental também tem relevo dentre os objetivos do Planejamento Estratégico da CGU 2024-2027 (CGU, 2023). No âmbito desse planejamento, existe projeto estratégico denominado “Assessoria+” o qual visa realizar ações de fomento à execução de serviços consultivos, contemplando as diversas formas possíveis de os auditores prestarem assessoramento à gestão o que, por vezes, não precisa gerar um relatório formal e publicado. A estratégia definida nesse caso é de se realizar, pelo menos, 30 ações de assessoramento junto aos gestores federais a cada ano, o que perfaz o mínimo de 120 consultorias na forma de assessoramento. A meta é ambiciosa, uma vez que em consulta realizada na página da CGU para pesquisa de relatórios de auditoria, desde 2019 até julho de 2024, foram publicados o total de 36 relatórios de consultoria.

## **2.2. ASPECTOS DE FORMULAÇÃO E DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AVALIAÇÃO**

Segundo Secchi (2017), política pública é um conceito abstrato que se materializa com instrumentos concretos como, por exemplo, leis, programas, campanhas, obras, prestação de serviços, subsídios, dentre outros, estabelecidos e implementados com a finalidade de diminuir ou solucionar um problema público.

Ainda segundo o autor, em outras palavras, uma política pública também pode ser compreendida como diretriz adotada para enfrentar um problema público. Por sua vez, a definição de problema público também encerra conceito intersubjetivo, ou seja, ele só existe se incomoda uma quantidade ou qualidade considerável de atores.

A partir desses conceitos e sem desconsiderar que o processo de formulação de políticas públicas, por vezes, é determinado por um complexo processo político, cuja abordagem racional isoladamente não pode oferecer elementos suficientes para compreensão dos resultados, é razoável pensar



que aplicar uma abordagem racional empregando técnicas de análise ao processo de formulação e implementação de política pública tem utilidade.

Mais que isso, aplicar análise nas etapas de formulação e implementação é atuar para aumentar a possibilidade de que essas intervenções na realidade contem com desenhos, estratégias e recursos articulados de modo que sejam mais eficazes, eficientes, efetivas; ou seja, ajudem, de fato, a minorar ou resolver o problema público.

É considerando essa perspectiva, inclusive em momento anterior à implementação da política, *ex ante*, que organizações multilaterais como OCDE, Banco Mundial, dentre outros, tem difundido guias e manuais para subsidiar a formulação e avaliação de políticas públicas, a exemplo das referências da OCDE *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence* e o *Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Impact Assessment*, publicados em 2009 e 2012; ou *Conducting a Social Ex-Ante Evaluation*, do Banco Mundial, de 2010. Nessa toada, no Brasil, dentre os guias publicados pode-se destacar o “Guia Prático de Análise Ex-Ante”, o qual detalha procedimentos para a análise ex-ante das políticas públicas (Casa Civil, 2018).

Conforme análise de Saasa (2007), especialmente para países em desenvolvimento, o processo de formulação da política pública constitui tão complexa atividade que nenhum modelo esquemático único e eurocêntrico pode ser suficiente para permitir avaliar os diversos fatores que influenciam atores, ações e resultados. Segundo o autor, citando o modelo do ótimo normativo de Dror, do ponto de vista de uma avaliação política pública, é possível destacar a importância de se analisar, em cada contexto, as influências de demandas por apoio, grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, elites políticas, unidades administrativas e técnicas, dentre outros fatores no sistema de processamento de insumos e informações geradas ou processadas internamente no órgão responsável pela formulação (*withinputs*, em livre tradução).

Com relação à implementação de políticas públicas, apesar da simplificação e respectivas críticas frente a uma realidade bem mais complexa; ao se considerar atores, interesses e informações incompletas, a perspectiva da abordagem racional ainda oferece uma lente de análise útil ao planejamento de uma avaliação. Assim, numa abordagem de cima para baixo, conforme descrito por Hill (2007), é didático considerar os seguintes elementos distintivos para a análise: (i) clara separação das etapas de



formulação e de implementação da política pública; (ii) clareza e não ambiguidade das regras formalizadas para a política pública; (iii) planejamento de estrutura de implementação simples, com o menor número de elos ou atores e organizações na cadeia de implementação; e (iv) modelo decisório que minimize interferências externas.

### **2.3. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM AUDITORIA**

Embora existam semelhanças entre auditoria e avaliação de políticas públicas e, a CGU em particular, tenha mandato para exercer as duas atividades, é fundamental destacar as diferenças de abordagem entre cada trabalho feito por avaliadores (não auditores) e avaliadores (auditores).

Segundo Naidoo (2019), a auditoria é uma disciplina com origem na contabilidade que, em sua forma moderna, cresce com a Revolução Industrial se tornando progressivamente uma extensão da gestão. Quanto ao foco, a auditoria pode ser de conformidade, financeira, operacional e investigativa. Ainda com base nesse autor, mesmo num trabalho operacional, o qual permite maior flexibilidade na definição dos padrões (critérios) de comparação, auditores e avaliadores frequentemente fazem diferentes escolhas no desenho da avaliação, em razão das distintas formações, experiências anteriores e o contexto de exercício profissional.

Isso significa, por exemplo, que mesmo em trabalhos de auditoria na linha operacional, auditores frequentemente definem questões avaliativas com maior peso em aspectos de conformidade, eficiência e eficácia; ou seja, comparação com padrões previamente definidos e com verificações dentro de uma área/espaço de influência delimitado.

Por sua vez, avaliadores (não auditores) mais frequentemente com formação em ciências sociais e em prática profissional distinta dos auditores, no planejamento da avaliação tendem a se interessar por questões contextuais como o ambiente no qual a política é implementada. Assim, a forma mais frequente que auditores, os avaliadores de políticas públicas definem questões avaliativas que visam explorar mais a relação causa-efeito e os impactos (esperados e inesperados) da política pública questionando se a política produz a mudança esperada, emitindo, portanto, juízo acerca do valor da política (NAIDOO, 2019). Um último ponto abordado por esse autor que merece destaque é que frequentemente os auditores não



dispõem de mandato que permita questionar o mérito da política avaliada, o que não é uma restrição (em tese) ao avaliador.

Numa perspectiva mais crítica, Souza (2017) cita que nos anos 1980 e 1990 houve uma espécie de negação da avaliação como pesquisa social que coincide com o início da chamada avaliação gerencialista, a qual dá ênfase no método, na aferição de resultados, na busca por eficiência e eficácia, sem uso de teoria social para definir questões avaliativas e tampouco para interpretar os resultados. Esse tipo de avaliação, por vezes, foi confundido com auditoria, segundo o autor.

Ante essa perspectiva crítica, pode-se melhor compreender o esforço de avaliação de políticas públicas feito pela CGU desde o início dos anos 2000 até o presente.

A avaliação de políticas públicas na CGU, por meio de auditorias, teve e tem ênfase no exame da implementação dos programas e das políticas públicas. Tal tipo de avaliação considera a política na prática, em escala, em funcionamento, e é importante de ser feita, sendo conduzida na maioria dos países ocidentais, cada qual com ênfase diferenciada das várias correntes teóricas de avaliação e com maior ou menor rigor científico na parte experimental (Vedung, 2017). É razoável pensar que a ênfase em avaliações de implementação nas quais se busca examinar a conformidade das entregas de bens e serviços previstos na política pública tem raízes na atuação da CGU como órgão de auditoria.

Salienta-se que, em geral, as avaliações conduzidas pelos auditores não questionam o mérito dos programas, até em vista da compreensão dos limites do mandato definido no art. 74 da Constituição Federal de 1988 e, especialmente, o que consta da Lei 10.180/2001, qual seja:

Lei 10.180/2001: Art. 24. Compete aos órgãos e às unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal: (...)

*II - fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo, inclusive ações descentralizadas realizadas à conta de recursos oriundos dos Orçamentos da União, quanto ao nível de execução das metas e objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento; (Grifo nosso)*

Anualmente são realizadas centenas de avaliações de políticas públicas de escopo mais pontuais, as quais examinam a conformidade da implementação nos municípios, onde os bens e serviços previstos nas políticas públicas devem ser entregues em quantidade, qualidade e nos tempos ade-



quados. As avaliações envolvem diversas políticas e, em menor número, também são realizadas avaliações mais abrangentes quanto a execução das políticas públicas, a exemplo da atual iniciativa denominada “CGU Presente” (CGU, 2024). A iniciativa do “CGU Presente”, inclusive, incorpora em alguns projetos elementos de avaliação oriundos da corrente teórica de avaliação de políticas públicas orientada ao diálogo, além dos tradicionais exames de conformidade característicos de auditorias.

As recomendações desses trabalhos são discutidas com gestores federais e são monitoradas de modo que dispomos de registros (benefícios financeiros e não financeiros) que podem demonstrar a melhoria incremental no desenho e nos controles internos em diversas políticas públicas. Contudo, constata-se que há oportunidade para ampliar o uso das avaliações pelos gestores, pois o volume de implementação de recomendações é ainda baixo, realidade também observada em muitos países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os quais enfrentam dificuldades para que as avaliações sejam mais utilizadas pelos gestores no processo decisório (OCDE, 2022).

#### **2.4. LACUNA DE EXPECTATIVA EM AUDITORIA**

Em qualquer assunto no qual se demande uma verificação acerca da consistência das informações, da fidedignidade dos números, de que os dados para tomada de decisão sejam confiáveis, pode-se afirmar que são os auditores os profissionais que estão em melhor posição para conferir credibilidade aos dados e às afirmações em geral. Pode-se afirmar que a expectativa de que os números estejam livres de fraude está sempre presente para os usuários de informações auditadas, desde a origem dessa atividade até o tempo presente. Por mais complexa que seja a indústria, não se espera menos do papel do auditor.

É nesse contexto do que se espera do trabalho do auditor que se situa a agenda de pesquisa sobre lacuna de expectativa em auditoria. Trata-se de uma agenda de longa data, mas com foco em demonstrativos financeiros, ou seja, na competência do que entrega a auditoria independente aos usuários das informações. Por sua vez, no setor público, a lacuna de expectativa em auditoria tem sido pouco estudada e, nesse sentido, são consideradas promissoras investigações em auditoria financeira, auditoria de conformidade, dentre outras, conforme propõem em artigo de revisão, Deepal e Jayamha (2022).

Nessa linha de se buscar compreender tal fenômeno no escopo do setor público, se propõe nesta investigação considerar, como instrumento hábil a gerar dados úteis a examinar o fenômeno da lacuna de expectativa em auditoria, a pesquisa de percepção realizada nos últimos anos pela Secretaria Federal de Controle Interno da CGU. Trata-se de um questionário eletrônico aplicado com o objetivo de se obter a percepção de gestores públicos da alta administração acerca da atuação da Controladoria como unidade de auditoria interna do Poder Executivo Federal.

Conforme documento técnico da CGU (CGU, 2024), a pesquisa foi realizada em duas edições, quais sejam: em 2022, referentes às auditorias realizadas no ano de 2021; e em 2024, referente às auditorias realizadas em 2023. Conforme já mencionado, trata-se de uma pesquisa de percepção com questionário eletrônico encaminhado aos dirigentes da alta administração do Poder Executivo Federal que receberam auditorias ou consultorias e tiveram de registrar a opinião, numa escala Likert de 5 níveis, sobre a concordância ou a discordância em relação às seguintes questões avaliativas:

A CGU contribui para melhoria da eficácia dos processos de governança, de gestão de riscos e de controles internos da gestão?

Os trabalhos realizados pela CGU abordam temas relevantes para a gestão?;

Os trabalhos realizados pela CGU fornecem suporte para a tomada de decisão?;

As recomendações emitidas pela CGU contribuem para a melhoria da gestão?;

**A atividade de auditoria interna agrega valor à gestão?**  
(Grifo nosso)

A partir das respostas ao questionário, é calculado o “Índice de percepção dos gestores da alta administração quanto ao valor agregado pela atividade de auditoria interna realizada pela CGU”. O indicador é calculado a partir dos resultados da pesquisa obtidos da seguinte forma: percentual oriundo da razão entre o somatório das respostas assinaladas nas opções “Concordo Totalmente” e “Concordo Parcialmente” para questão acima grifada, qual seja, “A atividade de auditoria interna agrega valor à gestão?” pelo total de pontos possíveis para essa questão.

Dessa forma, tendo por referência a estratégia definida no Planejamento Estratégico 2024-2027 da CGU, propõe-se que resultados inferiores a 85% para o “Índice de percepção dos gestores da alta administração quanto ao valor agregado pela atividade de auditoria interna realizada pela CGU” sejam interpretados como uma lacuna de expectativa dos serviços de audi-



toria interna governamental e podem indicar aprimoramentos necessários em todo o ciclo de realização dos trabalhos, por exemplo, contemplando desde a definição dos temas a serem auditados como a definição de questões avaliativas, aspectos de execução, qualidade técnica até a comunicação dos resultados.

### **3. RESULTADOS**

#### **3.1. ATUAÇÃO DA CGU EM AUDITORIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EX POST E EX ANTE**

Em abril de 2024 completou 30 anos a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) da CGU, a qual é a unidade de auditoria interna governamental no Poder Executivo Federal e, portanto, área responsável pelas auditorias em políticas públicas apoiadas pelo Governo Federal em todos os entes federativos. Desde a criação, a Secretaria tem a missão de avaliar a execução dos programas de governo, conforme definições mais amplas na Constituição Federal de 1988, na Lei Federal nº 10.180/2001 e no Decreto Federal nº 3.591/2000.

Para apoiar a atividade de avaliação de políticas públicas, ao longo do tempo, foram desenvolvidos e estão em constante aperfeiçoamento:

- métodos de avaliação<sup>3</sup>;
- sistemas de informação<sup>4</sup>;
- sistema de avaliação da qualidade dos trabalhos realizados<sup>5</sup>;
- carreira específica<sup>6</sup> e ocupação preferencial de cargos de liderança na SFC; e
- incentivos à constante capacitação e formação complementar dos auditores<sup>7</sup>.

3 Instruções Normativas SFC (IN) nº 01/2001; IN nº 03/2017 e IN nº 08/2017; Manual de Avaliação de Execução e Programas de Governo (Manual AEPG);

4 Sistema de Informação Ativa, Sistema de Informação Novo Ativa e Sistema de Informação e-CGU;

5 Vigente desde a IN SFC nº 01/2001 e atualmente o Programa de Gestão e Melhoria da Qualidade da SFC/CGU;

6 Carreira de Finanças e Controle, a qual abrange auditores e técnicos da CGU e do Tesouro Nacional no Ministério da Fazenda;

7 Desde 2001, mínimo de 40h a cada dois anos e desde 2017, a cada ano, conforme redação da IN SFC nº 08/2017.

Além da estrutura em Brasília, a CGU conta com superintendências regionais, sendo uma unidade da CGU em cada uma das capitais de todos os estados do país. Tal estrutura assegura capilaridade, conhecimento do território e do contexto regional, além de agilidade para as verificações *in loco*.

Desde a criação até as duas primeiras décadas, a CGU realizou diversas avaliações com enfoque operacional. Tal estratégia permitiu desenhar avaliações *ex post* com ênfase na conformidade, com questões avaliativas típicas a seguir exemplificadas:

- Os agentes públicos atuam conforme os regulamentos da política pública?
- O orçamento previsto foi disponibilizado e aplicado?
- As metas previstas foram alcançadas?
- Os bens e serviços da política pública foram entregues na quantidade, na qualidade, custo razoável e para as pessoas que precisam?

Os números a seguir apresentados podem ser levantados diretamente na página de pesquisa de relatórios de auditorias da CGU e representam expressiva atuação *ex post*, ou seja, verificação da conformidade da execução das políticas públicas e das respectivas entregas de bens e serviços previstos nessas políticas, com os programas públicos em funcionamento.

Até 2016 foram realizadas 40 edições do Programa de Fiscalização de Municípios por Sorteios Públicos (média de 60 municípios por sorteio) e mais 10 edições do Programa de Fiscalização de Estados e Municípios<sup>8</sup> por critério de vulnerabilidade a corrupção.

Dentro desses programas, usando estratégia de amostragem estatística e consolidação dos resultados buscou-se sempre apresentar, aos gestores locais, pontos de melhoria específicos e correções necessárias identificadas pelos auditores da CGU; e, aos gestores federais, resultados consolidados que pudessem subsidiar o aperfeiçoamento no desenho e na implementação de melhores controles internos administrativos para o alcance de bons resultados nas políticas públicas apoiadas pelo Governo Federal.

---

8 [Programa de Fiscalização em Entes Federativos – Controladoria-Geral da União \(www.gov.br\)](http://www.gov.br)



Também até 2016 foram publicados 50 relatórios de avaliação de políticas públicas<sup>9</sup>, dentre os quais diversos trabalhos utilizaram amostras estatísticas (inclusive aproveitando as ações do Programa de Sorteios) que permitiram inferências estatísticas de modo que as conclusões se referem, de forma representativa, à qualidade e conformidade da execução das políticas públicas em todo o país. De forma majoritária, essas avaliações contemplaram exames *in loco* na adequação do desenho dos normativos (governança), execução de orçamentos, alcance de metas, bem como adequação das entregas de bens e serviços aos cidadãos, quanto a critérios de qualidade, quantidade, preço e tempestividade. Todos os relatórios de auditoria que avaliaram políticas públicas estão disponíveis para consulta na página eletrônica da CGU.

Em abril de 2016<sup>10</sup> o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) foi instituído num formato diferente do atual, mas já contando com a participação da CGU, Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), Ministério da Fazenda (MF) e Casa Civil. Instituições relevantes como IPEA, ENAP e IBGE também já compunham o rol de organizações apoiadoras do CMAP. A CGU realizou e coordenou dezenas de avaliações de políticas públicas no âmbito do CMAP, contribuindo a partir da experiência descrita em avaliação por meio de auditorias e oferecendo os primeiros relatórios de avaliação para debate e encaminhamentos.

A experiência acumulada na avaliação de políticas públicas levou a CGU, a convite da Casa Civil da Presidência da República em 2018, a contribuir na elaboração de manuais práticos de avaliação. Posteriormente os manuais práticos seriam aprovados pelo Comitê Interministerial de Governança Pública (CIG) e se tornariam referência como critérios de avaliação no CMAP nos ciclos de 2019 a 2022: Guia prático de análise *ex ante*; Guia prático de avaliação *ex post*; e Guia da Política Pública de Governança.

Além da contribuição realizando avaliações no CMAP e participando da elaboração dos guias práticos que serviriam de método e critério avaliativo, a metodologia utilizada pela CGU para selecionar objetos de avaliação (materialidade, criticidade e relevância; indicações de temas relevantes diretamente por parte dos gestores públicos, além de rotação de ênfase nos

9 [Avaliação da Execução de Programas de Governo – Controladoria-Geral da União \(www.gov.br\)](http://www.gov.br)

10 Portaria Interministerial n. 102, de 7 de abril de 2016



temas a serem auditados) também serviu de referência para a seleção de políticas públicas a serem avaliadas no Conselho<sup>11</sup>.

A partir de 2017 o planejamento de novas avaliações na CGU passou a se guiar pelas orientações dadas pelas normas já citadas, IN SFC nº 03/2017 e IN SFC nº 08/2017, as quais adotam mais elementos orientativos para subsidiar abordagens avaliativas com caráter preventivo, *ex ante*, sem excluir a abordagem mais tradicional, *ex post*, que tornou a auditoria, inclusive em políticas públicas, mais conhecida tratando de aspectos operacionais, de desempenho, além das abordagens de conformidade, de verificação financeira e apuração de denúncias de irregularidades e fatos inquinados de ilegais.

Com relação à abordagem preventiva, nesta investigação considerou-se o número de consultorias realizados a partir da busca dos relatórios publicados no portal de pesquisas de relatórios da CGU. Com tal método, identificou-se a publicação de um total de 36 relatórios de 2019 a julho de 2024. A publicação desses relatórios foi assim distribuída em cada ano: 2019 (1), 2020 (1), 2021 (6), 2022 (17), 2023 (7) e 2024 (4). Essa forma de coletar os dados tem a limitação de não abranger a atuação preventiva junto aos gestores federais que tenha sido efetuada sem gerar um relatório de consultoria publicado, ou seja, não capta os possíveis trabalhos preventivos realizados no âmbito dos serviços de consultoria como assessoramento, aconselhamento, treinamento e facilitação.

Pesquisou-se sobre os registros de atividades de consultoria registrados nos relatórios de gestão da CGU, exercícios de 2019 a 2023. O quadro 1 apresenta o registro dos números coletados nesses documentos, referentes às avaliações e apurações (atuação *ex post*) e atuações preventivas (*ex ante*) restritas aos relatórios de consultoria publicados e às análises prévias de licitações com suporte da ferramenta ALICE. A análise dos números permite afirmar que a auditoria interna governamental segue com preponderância na atuação mais tradicional, *ex post*, mas tem crescido, em tendência, a atuação preventiva, por consultoria e, especialmente, na análise de editais de licitação com apoio da ferramenta Alice.

---

11 [https://conaci.org.br/wp-content/uploads/2022/01/CGU\\_SISTEMA\\_DE\\_AVALIACAO.pdf](https://conaci.org.br/wp-content/uploads/2022/01/CGU_SISTEMA_DE_AVALIACAO.pdf)



**Quadro 1. Atuação em avaliação e apuração (ex post) e atuação preventiva em consultoria e análise de licitações (ex ante) e, conforme os relatórios de gestão da CGU**

Exercício	Avaliação (ex post)	Apuração (ex post)	Consultoria (ex ante)	ALICE (ex ante)
2019	597	191	12	-
2020	406	63	4	77
2021	380	113	11	42
2022	354	87	14	530
2023	281	192	8	203

**Fonte:** Elaboração própria, com base nos registros dos relatórios de gestão da CGU

Com relação à abordagem preventiva de análise dos editais de licitação, Rocha *et al* (2022) registram resultados expressivos dessa estratégia. Segundo os autores, outros estudos acadêmicos realizados sobre a aplicação da Alice contabilizam resultados dos quais ilustram-se: (i) maior efetividade da análise de dados para a detecção de fraudes (na avaliação de estudo do Instituto de Auditores Internos em 2019); (ii) citando Riedel & Ferreira em 2021, vinculação da utilização da Alice com o fortalecimento do *compliance* das instituições às regras de contratações públicas, garantindo precisão e otimização de tempo na prevenção de irregularidades; e (iii) citando Oliveira, *et al* em 2021, os autores destacaram que a ferramenta foi útil como meio de detecção de vícios nos editais que pudessem ser utilizados como oportunidades para o cometimento de fraude.

Ainda com relação a abordagem preventiva de análise dos editais de licitação com apoio da ferramenta Alice, os resultados de 2023<sup>12</sup> registram que a CGU realizou 203 auditorias preventivas em compras públicas associadas a diversas políticas públicas, sendo que 31 compras foram suspensas e outras 6 compras foram canceladas. O volume auditado nessa linha preventiva de atuação foi de R\$ 27,18 bilhões e as compras suspensas e canceladas representaram R\$ 2 bilhões e R\$ 722 milhões, respectivamente. Com relação a redução de valores de referência em editais foram registrados R\$ 1,1 bilhões em benefícios financeiros aprovados na Secretaria Federal de Controle Interno da CGU.

12 Dados extraídos de apresentação institucional da CGU, de 10/07/2024. Fonte: Sistema corporativo, E-CGU.



Os resultados observados com a estratégia de atuação preventiva com o apoio da ferramenta Alice justificam o projeto estratégico do Planejamento Estratégico 2024-2027 da CGU de firmar parcerias com controladorias de estados e municípios, por um lado, visando captar dados de compras de outros sistemas, mas, por outro lado, aumentando o potencial dessa abordagem preventiva de agregar valor à gestão de outros órgãos públicos para além do Poder Executivo Federal, mas também nos estados, municípios e demais órgãos de controle interno e externo. A meta definida para 2024 na CGU é realizar ações de parcerias para uso do alerta do Alice para, no mínimo, 200 entes federativos diferentes (CGU, 2023).

### **3.2. ATUAÇÃO PREVENTIVA DA CGU E A LACUNA DE EXPECTATIVA DE AUDITORIA POR PARTE DOS GESTORES PÚBLICOS**

Documentos técnicos da CGU (CGU, 2024b e CGU, 2024c) registram os resultados da pesquisa de opinião realizada junto aos gestores federais em 2023 e apresentam comparação com resultados da pesquisa anterior, de 2022. Em 2023 a pesquisa foi censitária em relação ao número de gestores da alta administração federal, de modo que o formulário eletrônico foi enviado aos 38 dirigentes do Poder Executivo Federal de unidades que receberam trabalhos de auditoria da CGU no mesmo ano. Esse questionário eletrônico foi respondido completamente por 23 participantes (39,47% dos questionários não respondidos) e o cálculo do “Índice de percepção dos gestores da alta administração quanto ao valor agregado pela atividade de auditoria interna realizada pela CGU” foi apurado com resultado inferior à meta atualmente definida em 85%, conforme Planejamento Estratégico 2024-2027 da CGU.

Na edição anterior da pesquisa, realizada em 2022, com mesma metodologia, considerando-se o mesmo critério de contabilizar o indicador com o conjunto de todos os questionários (respondidos e não respondidos), o mesmo índice também foi apurado também apresentando resultado inferior à meta atualmente definida, mas sendo 28,57% o volume de questionários não respondidos.

Considerando-se o referencial adotado segundo o qual a atuação preventiva tem maior potencial de agregar valor à gestão, a análise dos resultados obtidos nesta investigação permite concluir que, embora tenha se verificado por meio da análise documental dos relatórios de gestão da CGU o aumento da atuação da Controladoria numa abordagem mais preventiva,



os resultados obtidos em 2022 e em 2023 para o indicador de percepção dos gestores da alta administração não foram apurados de modo a se alcançar a meta institucional atualmente definida quanto a esse aspecto. E, ainda, houve crescimento no número de questionários não respondidos de 2022 para 2023.

Contudo, é preciso interpretar tal resultado com cautela. Isso porque, em primeiro lugar, trata-se de uma pesquisa de percepção mais ampla e, portanto, não específica para o papel da Controladoria em agregar valor à gestão por meio de assessoramento, orientação e consultoria. Em segundo lugar, há que se considerar também como possível limitação para a análise, o elevado número de não respostas aos questionários, como a seguir destacado. Os documentos técnicos da CGU (CGU, 2024b e CGU, 2024c) avaliam possíveis causas para a redução do número de respondentes nas duas pesquisas realizadas. Os questionários não respondidos pelos gestores da alta administração passaram de 28,57% em 2022 para 39,47% em 2023, destacando-se maior relevância, dentre as possíveis causas, o período de envio da pesquisa e coleta de respostas ter sido realizado em dezembro de 2023, momento marcado por muitas ausências dos gestores federais devido férias.

Nessa direção, pode-se avaliar que a CGU optou, como um primeiro passo, por buscar parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) para realizar uma avaliação crítica acerca da metodologia de coleta da percepção dos gestores. Tal esforço considera, inclusive, o risco de que a pesquisa conduzida pela própria Controladoria pode gerar viés nas respostas e na ausência de respostas por parte dos gestores que são examinados posteriormente em auditorias conduzidas pelo órgão de controle interno, conforme registra a própria área técnica da CGU (CGU, 2024b e CGU, 2024c). Também é possível que a ENAP proponha outras possíveis melhorias metodológicas, formuladas por especialistas vinculados à Escola, conforme se depreende do projeto no Planejamento Estratégico da CGU 2024-2027 que subsidia essa ação, denominado “Avaliação externa em profundidade” (CGU, 2023).

Em todo o processo de reflexão sobre esse tema, a lente teórica da redução da lacuna de expectativa de auditoria pode contribuir em auxiliar a melhor compreender a demanda ou a expectativa dos gestores frente ao que a atividade de auditoria interna governamental entrega, mas que precisará entregar para reduzir uma possível lacuna. Na geração de conhecimento que tal processo deve oportunizar, importa também se considerar os

limites das pesquisas de percepção, sendo uma provável abordagem mais completa, àquela que considere uma estratégia que aprofunde a pesquisa com outras fontes de análise, a exemplo da aplicação de técnicas de análise de conteúdo nos documentos que encerram as manifestações formais dos gestores em trabalhos selecionados de auditoria interna governamental ou mesmo uma análise crítica acerca do volume e do impacto do cumprimento de recomendações oriundas dos trabalhos de auditoria interna.

Especificamente sobre a pesquisa de percepção, a expectativa é que o instrumento (questionário) possa, eventualmente, ser aprimorado e todo o processo melhor conduzido por outra instituição, por exemplo a própria ENAP, de modo que se possa gerar informações relevantes para a reflexão sobre a prática da auditoria interna governamental da CGU e insumos para ajudar a se definir os aperfeiçoamentos que sejam eventualmente necessários, contribuindo para incrementar o potencial de a auditoria interna agregar valor à gestão e às políticas públicas.

Os resultados da pesquisa podem, ainda, ajudar a definir o direcionamento dos esforços para, de forma meramente exemplificativa: (i) melhor orientar as capacitações das equipes de auditores; (ii) melhor definir temas para os trabalhos de avaliação e de consultoria; (iii) priorizar a tempestividade da atuação, ou, ainda, (iv) proceder eventual aperfeiçoamento normativo da atuação em auditoria interna, buscando, por exemplo, conceitos cada vez mais precisos, que reduzam no que for possível, a discricionariedade de julgamentos profissionais e que delimitem o melhor que puderem as responsabilidades dos auditores quanto às entregas que deles são esperadas.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A presente investigação buscou contribuir com a agenda de pesquisa de lacuna de expectativa em auditoria no setor público, a partir de um recorte que considera a produção técnica da Controladoria-Geral da União. Para tanto, examinou-se um conjunto de informações disponibilizadas em transparência ativa pela CGU, quais sejam, o volume de relatórios de auditoria interna governamental sobre políticas públicas e compras públicas; relatórios de gestão e de planejamento estratégico da CGU, bem como informações sobre pesquisa de percepção realizada pela CGU junto aos gestores federais quanto ao potencial de a atividade de auditoria interna governamental agregar valor à gestão. Em especial, considerou-se os re-



sultados dessa pesquisa de percepção realizada em 2022 e em 2023 como uma aproximação para avaliar o impacto na percepção dos gestores quanto à crescente atuação preventiva da Controladoria em auditoria interna governamental.

Constatou-se que a CGU tem adotado (i) evolução normativa; (ii) técnicas como a ferramenta automatizada denominada Alice e (iii) projetos em planejamento estratégico para fomentar o crescimento da atuação na vertente preventiva da atividade de auditoria interna governamental. Constatou-se também que, apesar do maior volume de auditorias *ex post*, tem crescido o volume de consultorias e, especialmente, a atuação preventiva na análise de licitações e contratos, em especial com apoio da ferramenta Alice. Contudo, em que pese o registro do incremento na atuação preventiva, não foi possível verificar impacto relevante na percepção dos gestores públicos da alta administração federal que responderam à pesquisa de percepção da CGU sobre o potencial de agregação de valor da atividade de auditoria interna governamental. Dentre outras limitações dessa pesquisa, tal resultado deve ser considerado com cautela, uma vez que especialmente no último ano, 2023, o número de questionários não respondidos foi considerado alto, conforme a avaliação da própria área técnica da CGU.

Por outro lado, a Controladoria-Geral da União, com apoio especializado de instituição de ensino e pesquisa, já demandou estudar a melhor forma de se realizar a pesquisa de percepção junto aos gestores federais quanto ao potencial de a atividade de auditoria interna governamental agregar valor à gestão. Isso por considerar que a pesquisa de percepção junto aos gestores pode ser relevante em gerar valiosas informações que possam subsidiar possíveis aperfeiçoamentos da atuação em auditoria de políticas públicas e eventuais aprimoramentos na forma de condução dessa atividade, considerando todas as etapas envolvidas no processo de trabalho, desde a definição dos temas e questões avaliativas até a comunicação de resultados.

Nessa linha, também é relevante considerar agregar outros métodos de pesquisa, a exemplo de análise de conteúdo aplicada em documentos de manifestação dos gestores ou realizar análise crítica acerca do volume e do impacto no cumprimento de recomendações de auditoria interna, de modo a tornar mais completo o quadro de análise e melhor sustentar recomendações ao aperfeiçoamento da forma de se desenvolver a atividade de auditoria interna governamental. Em todo esse processo, o referencial teórico da lacuna de expectativa em auditoria pode ser de grande valia em apoiar

a reflexão sobre que caminhos seguir no aperfeiçoamento da atividade de auditoria interna.

Por fim, considerando especificamente os resultados positivos verificados com a abordagem preventiva na análise de editais de licitação com apoio da ferramenta automatizada Alice, bem como considerando a dimensão das compras públicas no Brasil, o caminho vislumbrado desde já é apoiar a disseminação do uso dessa estratégia preventiva de atuação da auditoria interna governamental junto aos demais entes federativos, estados, municípios e órgãos de controle interno e externo.

## **5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Araújo, L., & Rodrigues, M. D. L. (2017). Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, problemas e práticas*, (83), 11-35. <https://journals.openedition.org/spp/2662> Acesso em 19/07/2024.

ALFARO, I.C.D.. Evolución de la definición de control interno entre 1949 y 2013. *Contabilidad y auditoría*. N. 56, ano 28, 118-140, 2022. <https://www.ojs.econ.uba.ar/index.php/Contyaudit/article/view/2407> Acesso em 19/07/2024.

Casa Civil. (2018). Avaliação de políticas públicas: Guia prático de análise ex-ante. Brasília: IPEA. [https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/centrais-de-conteudo/downloads/guia-analise-ex-ante\\_19022018-1.pdf/view](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/centrais-de-conteudo/downloads/guia-analise-ex-ante_19022018-1.pdf/view) Acesso em 30/08/2024.

CGU. (2017a). Referencial técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo

Federal. Brasília: Controladoria-Geral da União. [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33409/19/Instrucao\\_Normativa\\_CGU\\_3\\_2017.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33409/19/Instrucao_Normativa_CGU_3_2017.pdf) Acesso em 30/08/2024.

CGU. (2017b). Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal. Brasília: Controladoria-Geral da União. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual-de-orientacoes-tecnicas-1.pdf> Acesso em 30/08/2024.



CGU. (2020). Relatório de Gestão CGU 2019. Brasília: Controladoria-Geral da União. <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/45915> Acesso em 19/07/2024.

CGU. (2021). Relatório de Gestão CGU 2020. Brasília: Controladoria-Geral da União. <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/65307> Acesso em 19/07/2014.

CGU. (2022). Relatório de Gestão CGU 2021. Brasília: Controladoria-Geral da União. <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/67793> Acesso em 19/07/2024.

CGU. (2023). Relatório de Gestão CGU 2022. Brasília: Controladoria-Geral da União. <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/73886> Acesso em 19/07/2024.

CGU. (2023b). Planejamento Estratégico 2024-2027. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2023.

CGU. (2024). Relatório de Gestão CGU 2023. Brasília: Controladoria-Geral da União. <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/78263> Acesso em 19/07/2024.

CGU. (2024b). Nota Técnica nº 430, de 15/02/2024, da Coordenação-Geral de Métodos, Capacitação e Qualidade da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU. Brasília: Controladoria-Geral da União.

CGU. (2024c). Nota Técnica nº 79, de 27/06/2024, da Coordenação-Geral de Métodos, Capacitação e Qualidade da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU. Brasília: Controladoria-Geral da União.

Deepal, AG; Jayamaha, A. Audit expectation gap: a comprehensive literature review. *Asian Journal of Accounting Research*. Vol 7, n. 3, 308-317. 2022. <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/AJAR-10-2021-0202/full/html> Acesso em 19/07/2024.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 1996.



Naidoo, I. Audit and evaluation: Working collaboratively to support accountability. *Evaluation*, 1-13, 2019 <https://doi.org/10.1177/1356389019889079>  
Acesso em 19/07/2024.

Hill, Michael. Implementação: uma visão geral. In: *Políticas Públicas: coletânea*, 2v, org. Enrique Saraiva e Elisabete Ferrarezi, Brasília: ENAP, 2006.

OCDE, 2022. Revisão do Centro de Governo do Brasil : Rumo a um Centro de Governo Integrado e Estruturado. Disponível em: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/revisao-do-centro-de-governo-do-brasil\\_1c2cc7cd-pt](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/revisao-do-centro-de-governo-do-brasil_1c2cc7cd-pt) Acesso em 19/07/2024.

Rocha, Andre Luiz Monteiro da; Rezende, Matheus Scatolino de; e Oliveira, Tiago Chaves. Relato Técnico Alice: Desafios, resultados e perspectivas da ferramenta de auditoria contínua de compras públicas governamentais com uso de inteligência artificial. *Revista da CGU*, Volume 14, Nº 26, Jul-Dez 2022.

Saasa, Oliver. A formulação da política pública nos países em desenvolvimento: a utilidade dos modelos contemporâneos de tomada de decisão. In: *Políticas Públicas: coletânea*, 2v, org. Enrique Saraiva e Elisabete Ferrarezi, Brasília: ENAP, 2006.

Secchi, Leonardo. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendações de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, 2022.

Souza, Lincoln M. *Aspectos teóricos da avaliação de políticas públicas*. Ed. CRV, Curitiba, 2019.

Vedung, E. *Notas do Curso Internacional de Avaliação de Políticas Públicas*. ENAP, Brasília, 2017.

Verpel, Olga Bernardo. Implementação do serviço de consultoria no âmbito da auditoria interna do Poder Executivo Federal brasileiro: trajetória, diagnósticos e projeções. Dissertação de mestrado. UFRJ, 2023. Disponível em: <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/handle/1/22177> Acesso em 30/08/2024.



## A CONTRIBUIÇÃO DO TERCEIRO SETOR NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: IMPORTÂNCIA, DESAFIOS E ESTRATÉGIAS GOVERNAMENTAIS PARA MITIGAÇÃO DE RISCOS DE ILEGALIDADES

### THE CONTRIBUTION OF THE THIRD SECTOR TO PUBLIC POLICY: IMPORTANCE, CHALLENGES, AND GOVERNMENT STRATEGIES TO MITIGATE RISKS OF ILLEGALITY

Carlos Portugal Gouvêa<sup>1</sup>

Dalila Martins Viol<sup>2</sup>

**Resumo:** O terceiro setor tem assumido um papel fundamental na implementação de políticas públicas em diversos países, destacando-se pela prestação de serviços públicos, inovação em políticas estatais e fiscalização da atuação governamental. Este artigo analisa as parcerias entre o terceiro setor e o Estado, considerando tanto as oportunidades quanto os desafios dessa relação. A metodologia utilizada inclui revisão de literatura e a análise de casos internacionais e nacionais relacionados à atuação do terceiro setor na implementação de políticas públicas. Os achados indicam que, além das situações em que organizações não governamentais (ONGs) deliberadamente cometem ilegalidades – que devem ser enfrentadas com o fortalecimento do regime jurídico, fiscalização rigorosa e punição adequada –, há expressivo número de irregularidades que surgem da falta de capacidade organizacional das ONGs, como falhas de governança interna e baixa capacitação técnica. Para mitigar o risco de ilicitude decorrentes dessas falhas, uma estratégia viável para os governos é investir em capacitação e desenvolvimento institucional das organizações do terceiro setor. Esse investimento inclui treinamentos, parcerias estratégicas, e apoio financeiro direcionado, permitindo que essas entidades atuem de maneira mais eficaz e preparada, maximizando o impacto delas no apoio à consecução de políticas públicas e, conseqüentemente, contribuindo para que as relações entre Estado e terceiro setor se fortaleçam e alcancem melhores resultados em conformidade com a legislação e padrões de ética pública.

**Palavras-chave:** Terceiro setor; ONGs; Políticas públicas; Desenvolvimento Organizacional; Capacitação; Inovação social.

**Abstract:** The third sector has played a fundamental role in the implementation of public policies across various countries, notably through the provision of public services, innovation in state policies, and oversight of government actions. This article examines the partnerships between the third sector and the state, considering both the opportunities and challenges of this relationship. The

1 Diretor-Presidente do Instituto de Direito Global (IDGlobal). Professor Associado de Direito Comercial da Universidade de São Paulo (USP) e Doutor em Direito pela Universidade de Harvard (S.J.D., 2008).

2 Diretora Acadêmica do Instituto de Direito Global (IDGlobal). Doutora em Direito e Desenvolvimento pela Faculdade de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP). Os autores agradecem a assistência na pesquisa das estagiárias acadêmicas do IDGlobal Agatha Martins Soares e Mariana Caroline Silva Aguiar.



*methodology includes a literature review and the analysis of both international and national case studies related to the third sector's role in implementing public policies. The findings indicate that, in addition to instances where non-governmental organizations (NGOs) deliberately engage in illegal activities—which should be addressed through the strengthening of the legal framework, rigorous oversight, and appropriate sanctions—there is a significant number of irregularities stemming from the lack of organizational capacity within NGOs, such as governance issues and limited technical expertise. To mitigate the risk of illegality arising from these shortcomings, a viable strategy for governments is to invest in capacity building and institutional development for third-sector organizations. Such investment includes training, strategic partnerships, and targeted financial support, enabling these entities to operate more effectively and competently, thereby maximizing their impact in supporting public policy implementation and contributing to stronger, more effective relationships between the state and the third sector, in alignment with both legal and public ethical standards.*

**Keywords:** *Third sector; NGOs; Public policies; Organizational Development; Capacity Building; Social Innovation.*

## 1. INTRODUÇÃO

O terceiro setor consolidou-se como um ator estratégico na implementação de políticas públicas, desempenhando um papel relevante como parceiro do Estado no enfrentamento de desafios sociais em diversos países nas últimas décadas.<sup>3</sup> Este artigo define o terceiro setor como um conjunto de organizações autônomas, sem fins lucrativos, que atuam na promoção do bem público, as quais aqui também são chamadas de organizações não governamentais (ONGs).<sup>4</sup> A atuação das ONGs complementa, substitui e fiscaliza as ações governamentais, além de impulsionar a inovação social em políticas e serviços, conforme demonstraremos neste trabalho realizado por meio de revisão de literatura não-sistemática e análise de casos internacionais e nacionais.

O presente estudo oferece uma diferenciação entre as irregularidades cometidas pelo terceiro setor em duas categorias: as decorrentes de má-fé e as que ocorrem sem má-fé. As irregularidades de má-fé incluem atos como corrupção, fraude e lavagem de dinheiro. Em contraste, as irregularidades sem má-fé são aquelas que podem ser atribuídas à falta de

---

3 WESTALL, A. Evaluation and Third Sector Programmes. In: OECD. Evaluating Local Economic and Employment Development: How to Assess What Works among Programmes and Policies. Paris: OECD Publishing, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264017092-14-en>. Acesso em: 20/09/2024. Por exemplo, na União Europeia, organizações sem fins lucrativos tem um histórico de contribuição significativa para a oferta de serviços relacionados à inserção no mercado de trabalho de populações marginalizadas, como pessoas com deficiência e minorias étnicas. Para mais detalhes, ver EUROPEAN JOB MOBILITY PARTNERSHIP. The role of third sector employment services (TSES), 2010. Disponível em: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13336&langId=en>. Acesso em: 20 set. 2024.

4 NAO. (n.d.). What are third sector organisations? Disponível em: <https://www.nao.org.uk/successful-commissioning/introduction/what-are-civil-society-organisations-and-their-benefits-for-commissioners/>. Acesso em: 20/09/2024.



conhecimento técnico, expansão rápida sem a infraestrutura adequada e liderança inexperiente, por exemplo. A ideia é que as irregularidades de má-fé resultam de intenções deliberadas de obter vantagens indevidas, enquanto as irregularidades sem má-fé ocorrem devido às limitações na capacidade organizacional das ONGs.

O artigo foca nas irregularidades sem má-fé, destacando que, apesar da relevância do terceiro setor na implementação de políticas públicas, muitas organizações enfrentam desafios significativos na estruturação de sua governança interna, o que pode resultar nesse tipo de ilicitude. Diante disso, explora iniciativas internacionais que demonstraram sucesso no fortalecimento institucional das ONGs e discute a aplicabilidade de tais estratégias no contexto brasileiro. A importância do artigo reside não somente em refletir sobre a atuação do terceiro setor nas políticas públicas, mas em sugerir estratégias para que o poder público fortaleça a atuação das ONGs e, conseqüentemente, para o sucesso de políticas públicas.

Além desta introdução, o artigo é dividido em desenvolvimento e conclusão. Na parte do desenvolvimento, ele analisa a crescente importância do terceiro setor nas políticas públicas; aborda os problemas subjacentes dessa relação; descreve estratégias governamentais internacionais para o fortalecimento de capacidades do terceiro setor; e explora o contexto brasileiro, refletindo sobre possíveis iniciativas governamentais para mitigar os riscos de irregularidades sem má-fé no País. Por fim, o artigo conclui que, para lidar com as irregularidades não intencionais, mecanismos de controle e punição são insuficientes. Na prevenção dessas irregularidades, governos podem ter um papel importante, investindo no fortalecimento da capacidade organizacional das ONGs e assegurando que elas atuem de maneira mais eficiente e preparada.

## **2. CRESCENTE IMPORTÂNCIA DO TERCEIRO SETOR NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

O terceiro setor atua de diversas formas na arena pública. Notadamente, organizações desse setor potencializam as ações governamentais, contribuem para inovação e preenchem lacunas na prestação de serviços, assim como fiscalizam os governos.

## 2.1. POTENCIALIZANDO AÇÕES GOVERNAMENTAIS

É comum que o terceiro setor tenha uma capilaridade maior que governos, e, portanto, seja um parceiro importante para o maior alcance de políticas públicas. Isso porque tais organizações, dada a sua expertise e o conhecimento comunitário, têm potencial para implementar soluções eficazes e adaptadas aos contextos locais, algo que pode ser desafiador para estruturas governamentais maiores e mais burocráticas.

Por exemplo, ONGs exerceram papel crucial na maior disseminação de informações de saúde durante a pandemia da covid-19. Há diversos relatos que, dada a compreensão profunda das necessidades locais por essas organizações, elas atuam como fontes confiáveis de informação em comunidades marginalizadas e personalizam conteúdos de saúde para a melhor compreensão local. Assim, atingiram de forma mais eficiente a população do que a comunicação governamental, aumentando a conscientização e o suporte a essas comunidades. Isso ocorreu, por exemplo, a Zâmbia e na África do Sul.<sup>5</sup> No entanto, ainda em casos de relativo sucesso, como o do Irã, há indícios que os resultados poderiam ter sido melhores se houvesse ocorrido uma colaboração mais estreita entre governos e ONGs.<sup>6</sup>

Em contraste com os casos de parceria entre Estado e terceiro setor na pandemia, houve contextos em que as ONGs atuaram em lado oposto a governos omissos ou negligentes no enfrentamento da crise. Nesses casos, as ONGs exerceram um papel de contraponto, garantindo o fluxo de informações corretas mesmo quando o Poder Público falhou em fornecer orientações claras ou, em situações mais graves, quando foi responsável pela disseminação de informações equivocadas. Exemplos desse fenômeno foram observados tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos, onde a desinformação sobre a covid-19 foi amplamente difundida pelos presidentes, contribuindo para a gravidade da crise de saúde pública.<sup>7</sup> No Brasil, o governo federal minimizou os riscos da pandemia, promoveu tratamentos sem comprovação científica, assim como entrou em conflito direto com a Organização Mundial da Saúde (OMS), quando o presidente adotou uma

---

5 STANFORD CENTER FOR HEALTH EDUCATION DIGITAL MEDIC. *The Role of NGOs in COVID-19 Community-Based Education*, 2021. Disponível em: <https://digitalmedic.stanford.edu/news/role-ngos-covid-19-community-based-education>. Acesso em: 20 set. 2024.

6 SAYARIFARD, A. *et al.* Identifying the non-governmental organizations' activities and challenges in response to the COVID-19 pandemic in Iran. *BMC Public Health*, v. 22, n. 704, p. 2-13, 2022.

7 CARVALHO, P. R.; SOUSA, P. C. C. de; SCHNEIDER, M. A. F. Desinformação na pandemia de Covid-19: similitudes informacionais entre Trump e Bolsonaro. *Em Questão*, v. 27, n. 3, p. 15-41, 2021.



postura contrária às medidas de prevenção.<sup>8</sup> De forma semelhante, nos Estados Unidos, o governo Trump buscou deslegitimar instituições científicas e de saúde, subestimando a gravidade da pandemia.<sup>9</sup> Em ambos os países, organizações independentes se mobilizaram para garantir que a população recebesse orientações confiáveis e baseadas em evidências científicas, demonstrando a importância dessas organizações na arena pública.

## 2.2. PREENCHENDO LACUNAS NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

Outro papel significativo que o terceiro setor vem exercendo na consecução de políticas públicas é o preenchimento de lacunas em áreas onde os serviços governamentais não estão presente de forma adequada. Principalmente em países em desenvolvimento ou regiões marcadas por conflitos, corrupção ou instituições fracas, os governos podem ser incapazes ou relutantes em fornecer serviços essenciais. Nessas situações, a atuação do terceiro setor em oferecer suporte se torna crucial. Nesse contexto, há organizações conhecidas mundialmente como os Médicos Sem Fronteiras (MSF), que levam cuidados de saúde a pessoas afetadas por graves crises humanitárias.<sup>10</sup> Notadamente, a MSF vem conduzindo campanhas de vacinação em massa contra doenças como sarampo, pólio, cólera e meningite, ajudando a manter as taxas de mortalidade abaixo dos níveis de emergência e prevenindo surtos em regiões como o Sudão.<sup>11</sup>

A atuação do terceiro setor na área da saúde é uma das mais comuns, mas nem por isso é isenta de desafios. Rajabi, Ebrahimi e Aryankhesal realizaram estudo identificando dificuldades nas parcerias entre governos e ONGs para a prestação de serviços de saúde e as dividiu em cinco categorias principais: questões estruturais, problemas relacionados a processos, definição de papéis e responsabilidades, confiança e comunicação, e controle e relações de poder.<sup>12</sup> O estudo destaca que a conscientização sobre esses desafios é crucial para que gestores, planejadores e formuladores de políticas possam aprimorar a cooperação intersetorial, maximizando as

8 CARVALHO, P. R.; SOUSA, P. C. C. de; SCHNEIDER, M. A. F. Desinformação na pandemia de Covid-19: similitudes informacionais entre Trump e Bolsonaro. *Em Questão*, v. 27, n. 3, p. 15–41, 2021.

9 CARVALHO, P. R.; SOUSA, P. C. C. de; SCHNEIDER, M. A. F. Desinformação na pandemia de Covid-19: similitudes informacionais entre Trump e Bolsonaro. *Em Questão*, v. 27, n. 3, p. 15–41, 2021.

10 MSF. (n.d). *Sobre MSF*. Disponível em: <https://www.msf.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 20/09/2024.

11 RULL, M. *et al.* The new WHO decision-making framework on vaccine use in acute humanitarian emergencies: MSF experience in Minkaman, South Sudan. *Conflict and Health*, v. 12, n. 1, p. 1–9, 2018.

12 RAJABI, M.; EBRAHIMI P.; ARYANKHESAL, A. Collaboration between the government and nongovernmental organizations in providing health-care services: A systematic review of challenges. *Journal of Education and Health Promotion*, v. 10, n. 242, p. 1-9, 2021.

potencialidades das ONGs. Além disso, sugere que, ao enfrentar esses problemas de forma sistemática, a colaboração entre governo e ONGs pode avançar significativamente, fortalecendo os sistemas de saúde, especialmente em benefício das populações vulneráveis. Por sua vez, Besley e Ghatak ressaltam que parcerias entre o setor público e o terceiro setor podem maximizar a eficiência e o impacto na provisão de bens públicos, especialmente em países em desenvolvimento.<sup>13</sup> Os autores sugerem que parcerias público-privadas são mais eficazes quando ambos os lados compartilham a responsabilidade e o comprometimento com o projeto, especialmente em setores sociais onde as ONGs têm maior motivação.

### **2.3. FISCALIZANDO GOVERNOS**

Além de complementar ou substituir esforços do Poder Público, o terceiro setor desempenha um papel ímpar na fiscalização e responsabilização de governos. ONGs frequentemente atuam monitorando as ações governamentais, denunciando a corrupção e garantindo a transparência na implementação das políticas públicas. Esse papel de fiscalização é particularmente importante em países onde as instituições democráticas são frágeis e os mecanismos formais de responsabilização, como o Judiciário ou a imprensa, podem estar comprometidos.

Por exemplo, organizações dedicadas aos direitos humanos frequentemente monitoram violações governamentais e trazem à tona questões como violência policial, repressão política ou degradação ambiental. Esses esforços podem gerar pressão pública por reformas, ações legais ou mudanças nas políticas. Nesse sentido, o terceiro setor não apenas auxilia na prestação de serviços, mas também promove a responsabilização, tornando os governos mais responsivos às necessidades dos cidadãos. Nesse contexto, uma ONG que se destaca é a Anistia Internacional. Presente em diversos países, ela se dedica a produzir estudos, pesquisas e relatórios sobre múltiplos temas como pena de morte, tortura, liberdade de expressão, direitos de povos indígenas e refugiados, identificando e denunciando situações de abuso e violações de direitos, além de promover campanhas para mudanças de legislações.<sup>14</sup> Schneider resalta que, além disso, a Anistia Internacional fornece um importante apoio ao sistema internacional de

---

13 BESLEY, T.; GHATAK, M. Public-private partnerships for the provision of public goods: Theory and an application to NGOs. *Research in Economics*, v. 71, n. 2, p. 356–371, 2017.

14 AMNESTY INTERNATIONAL. (n.d.) *What we do*. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/>. Acesso em: 30 set. 2024.



direitos humanos para monitorar o cumprimento das obrigações internacionais dos Estados nessa seara.<sup>15</sup>

Em resumo, o terceiro setor, em âmbito global, tornou-se um componente fundamental das políticas públicas, atuando em parceria com o Estado e, em muitos casos, preenchendo lacunas onde o governo está ausente. Além disso, esse setor exerce um papel crucial na fiscalização das ações governamentais e na catalisação de inovações na prestação de serviços públicos. À medida que os governos enfrentam desafios cada vez mais complexos nas questões sociais, o terceiro setor se destaca como um ator indispensável na busca por soluções e na promoção de políticas públicas eficazes.

### **3. O TERCEIRO SETOR NO BRASIL**

#### **3.1. HISTÓRICO**

As origens da atuação do terceiro setor no Brasil remontam ao período colonial, com organizações de cunho religioso, como a Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro, inspiradas no modelo das Casas de Misericórdia portuguesas.<sup>16</sup> Baseadas em valores de caridade, essas organizações assumiam o papel de assistência a camadas mais vulneráveis da sociedade, como idosos, crianças e trabalhadores, visto que a presença do poder estatal na área social naquela época era pontual e geralmente restrita a atendimentos emergenciais.<sup>17</sup>

Mais recentemente, como ocorreu também em outros países, a parceria do Estado com o terceiro setor para consecução de políticas públicas foi impulsionada pelo reconhecimento da inerente incapacidade estatal de suprir todas as demandas sociais, sobretudo no contexto contemporâneo de uma maior especificidade na implementação de políticas públicas pelo Estado de bem-estar social.<sup>18</sup> Assim, não se trata de uma substituição das políticas universalistas que caracterizaram o desenvolvimento do Estado

---

15 SCHNEIDER, V. The global social capital of human rights movements: A case study on Amnesty International. In: SCHNEIDER, V.; RONIT, K. (org.). *Private Organisations in Global Politics*. Londres, Nova York: Routledge, 2000.

16 CARDOSO, V. V. et al. A relação estado e terceiro setor no Brasil: elementos basilares e premências investigativas. *DRd - Desenvolvimento Regional em debate*, v. 10, p. 730-750, 2020.

17 CABRAL, E. H. de S. *Terceiro setor: gestão e controle social*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2015.

18 CARDOSO, V. V. et al. A relação estado e terceiro setor no Brasil: elementos basilares e premências investigativas. *DRd - Desenvolvimento Regional em debate*, v. 10, p. 730-750, 2020.



de bem-estar social no século XX por uma privatização dos serviços públicos, mas o reconhecimento de que a universalização pura e simples não gera os benefícios sociais desejados e que é preciso um conhecimento mais granular, mais especializado sobre as políticas públicas. Esta granularidade e esta especificidade de conhecimento podem ser alcançadas por meio de uma parceria mais transparente e eficiente entre organizações da sociedade civil e o governo. Nesse cenário, tem-se uma redistribuição de funções, com maior participação de organizações da sociedade civil, às quais o Estado repassa parte de suas funções de prestações sociais.<sup>19</sup> No Brasil, se, por um lado, a Constituição de 1988 trouxe a garantia de diversos direitos sociais, por outro lado, as políticas macroeconômicas adotadas a partir dos anos 1990 não só acentuaram históricos problemas sociais como também reduziram o gasto social do Estado, revelando sua incapacidade de gerir sozinho as demandas pela concretização desses direitos e, conseqüentemente, abrindo espaço para a atuação do terceiro setor.<sup>20</sup>

Em pesquisa sobre o papel do terceiro setor no Brasil, Buttenbender *et al.* demonstraram a contribuição dessas organizações para a melhoria de indicadores sociais em áreas como saúde e educação, além de fomentar o crescimento econômico.<sup>21</sup> O estudo também revelou que o setor foi responsável por grandes investimentos em projetos financiados com recursos públicos e privados, especialmente entre 2013 e 2019. Tal pesquisa ainda afirma que o impacto econômico dessas atividades refletiu no aumento do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro e no desenvolvimento de políticas sociais mais inclusivas. Contudo, o artigo ressalta a necessidade de uma supervisão constante sobre o uso dos recursos públicos por essas organizações, destacando a importância da transparência e da prestação de contas para garantir a continuidade e a eficácia das ações sociais.

Além disso, Montana, Melo e Souza destacam que a principal contribuição do terceiro setor no cenário brasileiro é sua atuação em apoio subsidiário à Administração Pública, garantindo melhorias na prestação de serviços sociais e a manutenção desses serviços mesmo frente a circunstâncias como crises econômicas e situações emergenciais.<sup>22</sup> No mesmo sen-

19 VOLPATO, E. C. F.; HALISKI, A.. Processo de transformação dos modelos de Estado e o papel do terceiro setor. *Revista Quaestio Iuris*, v. 11, n. 2, p. 1302- 1323, 2018.

20 TACHIZAWA, T. Organizações Não Governamentais e Terceiro Setor – Criação de ONGs e Estratégias de Atuação. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2019. SILVA, A. F. A.; BÓAS, R. V. V. O Estado estratégico e a participação social do terceiro setor. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ – RFD*, n. 38, p. 185-205, 2020.

21 BUTTENBENDER, L. P. *et al.* Políticas públicas, terceiro setor e suas contribuições sociais e econômicas na execução de projetos. *Redes (1414-7106)*, v. 27, n. 1, p. 1-26, 2022.

22 MONTANA, M.; MELO, M. de A.; SOUZA, I. G. O. de. Panorama atual das organizações da sociedade civil no Brasil. *Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor*, p. 402-424, 2018.





tido, Volpato argumenta que o terceiro setor deve ser visto em um papel de parceiro do Estado na execução e formulação de políticas públicas.<sup>23</sup> Tais estudos reforçam o argumento apresentado acima que a sociedade civil leva a uma maior especificidade na implementação de políticas públicas, garantindo potencialmente uma maior eficiência e melhores resultados sociais com base no investimento público.

Um exemplo de sucesso de atuação conjunta entre o Estado e organizações da sociedade civil no País foi analisado por Kepple e Segall-Corrêa, no tema das políticas de segurança alimentar no Brasil nos anos 2000.<sup>24</sup> Os autores apontam que organizações da sociedade civil tiveram um papel fundamental no monitoramento da segurança alimentar e nutricional no País naquela época, sobretudo no âmbito do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), composto por dois terços de representantes de organizações da sociedade civil e um terço por representantes do governo.<sup>25</sup> Dentre os avanços, a parceria levou à identificação de desigualdades sociais, raciais e de gênero que levavam grupos populacionais a estar sob maior risco de violação do direito à alimentação.<sup>26</sup> Cabe destacar que o Consea havia sido desativado em 2019, mas foi reinstalado em abril de 2023,<sup>27</sup> tendo em vista o aumento dos números de insegurança alimentar no Brasil nos últimos anos.<sup>28</sup>

### 3.2. LEGISLAÇÃO

Visto que a própria Constituição de 1988 prevê a atuação complementar do terceiro setor em áreas como saúde (art. 199, §1º) e assistência social (art. 204, I), a legislação brasileira buscou regulamentar diferentes formas para que o terceiro setor trabalhasse em conjunto com o aparelho estatal. A primeira iniciativa nesse sentido foi a Lei nº 9.637/1998, que elencou as ca-

23 VOLPATO, E. C. F.; HALISKI, A. Processo de transformação dos modelos de Estado e o papel do terceiro setor. *Revista Quaestio Iuris*, v. 11, n. 2, p. 1302-1323, 2018.

24 KEPPLER, A. W.; SEGALL-CORRÊA, A.M. Food security monitoring in Brazil and other Latin American countries: Support for governance with the participation of civil society. *Global Food Security*, v. 14, p. 79-86, 2017.

25 KEPPLER, A. W.; SEGALL-CORRÊA, A.M. Food security monitoring in Brazil and other Latin American countries: Support for governance with the participation of civil society. *Global Food Security*, v. 14, p. 79-86, 2017.

26 KEPPLER, A. W.; SEGALL-CORRÊA, A.M. Food security monitoring in Brazil and other Latin American countries: Support for governance with the participation of civil society. *Global Food Security*, v. 14, p. 79-86, 2017.

27 PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (n.d.) *Reinstalação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)*. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/obrasilvoltou/respeito-e-dialogo/reinstalacao-do-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-consea>. Acesso em: 30 set. 2024.

28 Dados da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) revelam que o percentual de prevalência de insegurança alimentar moderada ou grave na população total no Brasil foi de 13,3% em 2014-2016 para 18,4% em 2021-2023. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. (n.d.) *Prevalence of moderate or severe food insecurity in the total population (percent) (3-year average)*. Disponível em: <https://www.fao.org/interactive/state-of-food-security-nutrition/2-1-1/en/>. Acesso em: 30 set. 2024.

racterísticas necessárias para pessoas jurídicas de direito privado tenham a classificação de Organizações Sociais, além de estabelecer a possibilidade de que essas organizações celebrem contratos de gestão com a Administração Pública, formando parceria para fomento e execução de atividades. Posteriormente, tem-se o advento da Lei nº 9.790/1999, que disciplina as chamadas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip).

No entanto, a coexistência de diferentes normas e a falta de clareza quanto aos instrumentos jurídicos, formas de controle, acompanhamento e avaliação acarretaram insegurança jurídica tanto para os gestores públicos quanto para os agentes do terceiro setor.<sup>29</sup> Assim, em uma tentativa de consolidar a regulação a respeito da atuação do terceiro setor junto ao Estado, foi criada a Lei nº 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que dispõe sobre as relações entre o poder público e as organizações da sociedade civil (OSCs), como ONGs e associações sem fins lucrativos.<sup>30</sup> É notável que a referida lei tenha sido fruto de diversas iniciativas de diálogo entre representantes da sociedade civil e atores governamentais, como fóruns, redes, grupos de trabalho, audiências públicas, seminários e comitês,<sup>31</sup> sobretudo vinculadas à Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – Plataforma MROSC, que tem por objetivo “aprimorar o ambiente social e legal de atuação das organizações”.<sup>32</sup>

A Lei nº 13.019/2014 estabelece regras para as parcerias entre essas organizações e o governo, promovendo mais transparência e eficiência no uso de recursos públicos.<sup>33</sup> Essa lei trouxe avanços como a necessidade de chamamentos públicos (editais de seleção) para parcerias, a criação de

---

29 MENDONÇA, P.; FALCÃO, D. S. Novo Marco Regulatório para a realização de parcerias entre Estado e Organização da Sociedade Civil (OSC). Inovação ou peso do passado? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 21, n. 68, 2016.

30 BRASIL. *Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm). Acesso em: 25/09/2024.

31 PEREIRA, Alexsander Gonçalves; CABRAL, Eloisa Helena de Souza; ALCÂNTARA, Valderi de Castro. Esfera Pública e Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil no Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 15, n. 3, 2023.

32 PLATAFORMA MROSC. (n.d.). *Histórico*. Disponível em: <https://plataformaosc.org.br/historico/>. Acesso em: 27 set. 2024.

33 Os principais tipos de organizações reguladas pela lei são: (1) Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP): Regidas pela Lei nº 9.790/1999, as OSCIPs são entidades que prestam serviços de interesse público e podem firmar parcerias com o governo por meio de termos de parceria. Essas organizações precisam ser qualificadas como OSCIPs pelo Ministério da Justiça, e essa qualificação permite maior flexibilidade nas parcerias com o governo. (2) Organizações Sociais (OS): Criadas pela Lei nº 9.637/1998, as OSs são entidades privadas qualificadas para executar atividades de interesse público, como saúde, educação, cultura e pesquisa científica. Elas podem firmar contratos de gestão com o poder público, recebendo recursos públicos para a realização de suas atividades. (3) Associações e Fundações Sem Fins Lucrativos: Essas entidades também podem se enquadrar como OSCs e firmar parcerias com o governo, mas a Lei nº 13.019/2014 traz novos instrumentos de parceria, como o Termo de Colaboração, o Termo de Fomento, e o Acordo de Cooperação.



mecanismos de prestação de contas mais rigorosos e a garantia de transparência na utilização de recursos públicos por essas organizações.<sup>34</sup>

Assim, a Lei nº 13.019/2014 foi um importante avanço para a prevenção de irregularidades envolvendo o terceiro setor, fortalecendo o arcabouço jurídico sobre o tema. Um exemplo é o que Oliveira chama de “Ficha Limpa” para parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos,<sup>35</sup> que se trata da vedação de celebração de parceria com organização da sociedade civil que tenha alguma das irregularidades elencadas no art. 39 da Lei, como estar omissa no dever de prestar contas de parcerias anteriores, ou ter entre seus dirigentes pessoa julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança. Além disso, o artigo 73 da Lei nº 13.019/2014 aborda a responsabilização e sanções que podem ser aplicadas no âmbito dessas parcerias, prevendo que a organização da sociedade civil, em caso de execução da parceria em desacordo com o plano de trabalho e com a lei, poderá sofrer advertência, suspensão temporária da participação em chamamento público e impedimento de celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades da Administração, e declaração de inidoneidade para participar de chamamento público ou celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades de todas as esferas de governo.

Embora alguns autores apontem ser necessária maior atenção do Poder Público a respeito da fiscalização das parcerias, além dos mecanismos previstos na legislação,<sup>36</sup> é notável a evolução da regulação da atuação do terceiro setor no Brasil, sobretudo os esforços da Lei nº 13.019/2014 para a harmonização de categorias de organizações e procedimentos e instrumentos de parceria. Lado outro, ainda são incipientes os esforços do Poder Público brasileiros no sentido de promoção da capacidade organizacional das ONGs.

A literatura aponta que a falta de capacitação, sobretudo em matéria de gestão, é historicamente um dos principais desafios enfrentados pelas ONGs no Brasil. Mais especificamente, Carvalho e Fadul apontam a relação

34 Instrumentos de Parceria da Lei 13.019/2014: (1) Termo de Colaboração: Utilizado quando a iniciativa parte do governo e tem como objetivo colaborar com projetos de organizações que atendam a demandas públicas. (2) Termo de Fomento: Utilizado quando a iniciativa parte da organização da sociedade civil, que propõe um projeto de interesse público ao governo. (3) Acordo de Cooperação: Para parcerias sem a transferência de recursos financeiros públicos, com foco em cooperação técnica ou operacional entre governo e OSCs.

35 OLIVEIRA, R. R. O novo marco regulatório das parcerias entre a administração e as organizações da sociedade civil: aspectos relevantes da Lei n. 13.019/2014. *Boletim de Direito Administrativo*, v. 31, n. 4, p. 395-409, abr. 2015.

36 Por exemplo, Tourinho sustenta que é necessário um controle de prestação de contas mais minucioso por parte do Poder Público, além do mecanismos de controle de resultados que é previsto na lei como prioritário, ver TOURINHO, R. Lei nº 13.019: avanço ou retrocesso? *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 66, p. 177-225, 2017.

entre a profissionalização da gestão das organizações da sociedade civil e o crescimento destas.<sup>37</sup> Além disso, Lucio ressalta que a carência de capacitação profissional e de uma colaboração mais efetiva entre as organizações e o governo são dois obstáculos a serem superados para maximizar o impacto da atuação do terceiro setor no Brasil.<sup>38</sup>

#### **4. PROBLEMAS SUBJACENTES À ATUAÇÃO DO TERCEIRO SETOR NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

A crescente importância do terceiro setor e expansão da sua atuação não é isenta de críticas e relatos de condutas irregulares, tanto no Brasil quanto em outros países do mundo. Um relatório sobre os esforços de reconstrução e ajuda humanitária na Ucrânia afirma que, embora as ONGs venham desempenhando um papel crucial na recuperação do país, a falta de supervisão pode levar à corrupção e ineficiência, prejudicando o processo de reconstrução.<sup>39</sup> Tal relatório, defende a adoção de um código de conduta comum, monitoramento por terceiros e transparência para garantir que os fundos dos doadores sejam usados de forma eficaz e responsável. Essas medidas, segundo o documento, protegeriam a integridade do processo de ajuda e manteriam a confiança pública nos esforços em curso para apoiar a Ucrânia.

Outro estudo explora como a corrupção, a má coordenação e as más práticas gerenciais dentro das organizações de ajuda humanitária impactaram a resposta à crise dos refugiados sírios no Líbano.<sup>40</sup> A pesquisa destaca como fatores como a fragilidade das instituições públicas, a rápida expansão das operações de ajuda e o ambiente de trabalho caótico nas organizações humanitárias contribuíram para comportamentos antiéticos. O artigo também ressalta a influência das condições políticas e econômicas do Líbano, juntamente com a falta de sistemas eficazes de conformidade, fiscalização e sanção, na propagação da corrupção no setor de ajuda humanitária no contexto abordado.

---

37 CARVALHO, A. O. de; FADUL, E. M. C. Os Fatores Críticos de Sucesso na Gestão de Organizações Não Governamentais. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 4, n. 2, p. 148-171, 2012.

38 LUCIO, L. B. O terceiro setor no Brasil: avanços, retrocessos e desafios para as organizações sociais. *Contribuciones a Las Ciencias Sociales*, v.17, n.1, p. 2382-2399, 2024.

39 BIERMAN B., RUNDE. D. F. Ensuring NGO Accountability for Reconstruction and Humanitarian Relief in Ukraine. *Center for Strategic & International Studies*, 2023. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/ensuring-ngo-accountability-reconstruction-and-humanitarian-relief-ukraine>. Acesso em: 23 set. 2024.

40 BOUCHABKE, S.; HADDAD, G. Ineffectiveness, Poor Coordination, and Corruption in Humanitarian Aid: The Syrian Refugee Crisis in Lebanon. *Voluntas: International Journal of Voluntary & Nonprofit Organizations*, v. 32, n. 4, p. 894–909, 2021.



Ainda sobre as irregularidades na atuação do terceiro setor, um estudo analisou, no Brasil, a prestação de contas das entidades privadas sem fins lucrativos (EPSFLs) em parceria com o governo federal durante o período de 2008 a 2014.<sup>41</sup> O artigo argumenta que as EPSFLs apresentam uma maior probabilidade de inadimplência, em comparação a outras organizações, o que reforça a ideia de “falhas voluntárias” desse setor, como amadorismo.

Conforme tais casos ilustram, são diversos os motivos relacionados às de práticas indevidas do terceiro setor. Propomos dividir esses fatores em duas grandes categorias, aqueles que decorrem de má-fé e aqueles que não, conforme exposto a seguir.

#### **4.1. ATOS INDEVIDOS DECORRENTE DE MÁ-FÉ**

É possível que algumas organizações do terceiro setor abusem de seu status de entidades sem fins lucrativos para obter ganhos pessoais ou organizacionais. Essas organizações podem se valer da imagem de entidade beneficente como fachada para atividades ilícitas, incluindo lavagem de dinheiro, fraude e desvio de recursos.<sup>42</sup> Esse risco tende a ser maior em países onde o sistema regulatório é frágil ou insuficiente, dificultando a fiscalização e o monitoramento eficaz das atividades dessas organizações, contribuindo, assim, para um ambiente favorável para que atuem sem temer consequências.

Nos casos em que as irregularidades do terceiro setor resultam de intenções deliberadas de obter vantagens indevidas, é coerente que os Estados promovam reformas para fortalecer o arcabouço jurídico, aumentando os mecanismos de fiscalização e a severidade das punições.<sup>43</sup>

---

41 GOLDBAUM, S.; PEDROZO JR, E. A prestação de contas das entidades privadas sem fins lucrativos em parcerias com a União (2008 a 2014). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 23, n. 74, 2018.

42 A título ilustrativo lista-se algumas notícias aobre ONGs brasileiras investigadas por suposta fraude ou suposto desvio de verbas públicas. PRADO, Anita *et al.* PF investiga desvio de emendas parlamentares via ONG que seria ligada aos Brazão. *G1 Rio de Janeiro*, 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/06/08/pf-investiga-desvio-de-emendas-parlamentares-via-ong.ghtml>. Acesso em 02 out. 2024. LARA, Wallace. Polícia apreende R\$ 690 mil em dinheiro na sede de ONG investigada por desvio de verba pública em SP. *G1 São Paulo*, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/11/18/policia-apreende-r-690-mil-em-dinheiro-em-ong-investigada-por-desvio-de-verba-publica-em-sp.ghtml>. Acesso em: 02 out. 2024. G1 AL. Proprietárias da ONG Pata Voluntária são presas suspeitas de fraude para arrecadar dinheiro. *G1 Alagoas*, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2019/07/05/proprietarias-da-ong-pata-voluntaria-sao-presas-suspeitas-de-fraude-para-arrecadar-dinheiro.ghtml>. Acesso em: 02 out. 2024.

43 Como argumenta grande parte da literatura anticorrupção, as leis destinadas a combater a corrupção desempenham um papel positivo na mitigação desse problema. Veja, por exemplo, DAVIS, K. E. Anti-Corruption Law and Systemic Corruption: The Role of Direct Responses. *Direito GV Law Review*, v. 17, n. 2, p. 1–23, 2021.



#### **4.2. ATOS INDEVIDOS SEM MÁ-FÉ**

Diferentemente dos atos indevidos decorrentes de má-fé, as irregularidades sem má-fé resultam das limitações na capacidade organizacional das ONGs. Muitas dessas organizações carecem da expertise necessária para lidar com trâmites jurídicos e as particularidades dos contratos com o Poder Público, o que pode levar à não conformidade com regulamentos relacionados, por exemplo, à transparência, responsabilidade financeira e processos de contratação pública. Essa falta de conhecimento pode ocasionar violações não intencionais, como o descumprimento de padrões de prestação de contas.

Além disso, muitas dessas ONGs expandem rapidamente, especialmente em contextos de crise, sem antes estabelecer estruturas internas de governança adequadas, o que pode ocasionar em erros na diligência financeira, na implementação de projetos e na conformidade legal. Outrossim, muitas ONGs são lideradas por indivíduos apaixonados e dedicados, mas que podem não possuir formação formal ou capacitação para com as questões burocráticas e financeiras da organização. Embora o entusiasmo desses líderes seja um motor para a missão da organização, ele também pode levar a práticas de gestão inadequadas e ao não cumprimento de padrões legais e éticos.

Para este grupo de casos, em que as irregularidades ocorrem sem má-fé por parte da organização do terceiro setor e de seus membros, medidas como o fortalecimento do regime jurídico, o aumento do monitoramento, da fiscalização ou o rigor nas sanções, embora importantes, não serão suficientes para resolver os problemas subjacentes. Isso se deve ao fato de que essas irregularidades resultam de limitações na capacidade de atuação da organização, que não podem ser sanadas apenas com mecanismos punitivos ou de controle. Portanto, uma estratégia mais adequada para os governos, visando mitigar os riscos de irregularidades não intencionais de ONGs, seria investir no fortalecimento da capacidade organizacional dessas instituições. Ao disponibilizar recursos para o desenvolvimento institucional do terceiro setor, os governos podem prevenir irregularidades involuntárias e promover a profissionalização de seus membros, assegurando que as ONGs desempenhem seu papel social de maneira mais eficiente e ética. Isso, em última instância, auxilia os próprios governos a implementarem políticas públicas de forma assertiva.





## **5. FORTALECIMENTO DE CAPACIDADES NO TERCEIRO SETOR: EXEMPLOS DE ESTRATÉGIAS GOVERNAMENTAIS INTERNACIONAIS E POSSÍVEIS AÇÕES NO BRASIL**

Soluções para as irregularidades sem má-fé do terceiro setor perpassam esforço para fortalecer a capacitação dessas organizações, assegurando que as ONGs continuem a contribuir com as políticas públicas, sem comprometer os padrões éticos e legais que devem nortear sua atuação. Para mitigar tais práticas indevidas, o foco no desenvolvimento institucional dessas entidades se mostra a abordagem mais eficaz. Listamos a seguir algumas dessas possíveis ações e exemplos de boas-práticas governamentais internacionais nesse viés e refletimos sobre possível implementação no Brasil.

### **5.1. PROGRAMAS DE TREINAMENTO E EDUCAÇÃO**

Os governos podem oferecer programas de treinamento que forneçam às organizações do terceiro setor o conhecimento e as promova o desenvolvimento de habilidades necessárias de seus membros para melhorar suas operações. Esses programas podem se concentrar em áreas como gestão financeira, planejamento estratégico, avaliação de programas e conformidade legal. Por exemplo, o Programa de Capacitação em Gestão Financeira de ONGs (*NGO Financial Management Capacity Building*), nos Estados Unidos, financiado pelo governo federal, busca capacitar ONGs que atuam em ambientes desafiadores a operar de maneira eficaz, prudente e segura, melhorando suas habilidades de gestão financeira e administrativa.<sup>44</sup>

Programas semelhantes ao norte-americano poderiam ser implementados pelos governos estaduais, a fim de oferecer treinamento gratuito ou subsidiado para ONGs em temas como conformidade legal, transparência financeira e avaliação de programas. Isso poderia melhorar o profissionalismo e a sustentabilidade de muitas ONGs, especialmente as pequenas e médias, que carecem dessas habilidades.

Ademais, o Brasil poderia ampliar os investimentos em capacitação do terceiro setor para melhorar a prestação de contas e a medição de impacto dentro das ONGs. As iniciativas de fortalecimento de capacidades deveriam enfatizar a importância da transparência, auditorias regulares e

---

44 U.S. DoJ. *NGO Financial Management Capacity Building*, 2024. Disponível em: <https://www.state.gov/ngo-financial-management-capacity-building/>. Acesso em: 26 set. 2024.

avaliações de desempenho para construir confiança com doadores e com o público. Além disso, criar uma cultura de medição de impacto — onde as ONGs sejam treinadas para avaliar e comunicar os resultados de seus programas — fortaleceria a credibilidade do setor como um todo.

Um raro exemplo de atuação estatal no Brasil neste sentido são as formações virtuais e gratuitas oferecidas pelo governo federal para fortalecer a capacidade de mobilização e gestão das organizações da sociedade civil, por meio de capacitações em temas como planejamento e transparência, prestação de contas e execução de parcerias.<sup>45</sup> Contudo, nota-se a carência de maior envolvimento direto do Poder Público para a expansão do oferecimento de iniciativas como essas, inclusive em modalidade presencial para comunidades com difícil acesso à internet, por exemplo.

## **5.2. SUBSÍDIOS PARA FORTALECIMENTO DE CAPACIDADES**

Os governos podem fornecer subsídios direcionados para ajudar as organizações do terceiro setor a desenvolver suas capacidades internas. Ao contrário dos repasses tradicionais que financiam atividades-fim, os subsídios de fortalecimento de capacidades são projetados especificamente para melhorar a infraestrutura da organização, como a contratação de pessoal, a atualização de tecnologia ou a melhoria das práticas de governança.

Pesquisa realizada por Ali e Gul, analisou os impactos do financiamento governamental em ONGs, destacando tanto os benefícios, como a estabilidade financeira e maior eficiência, quanto as desvantagens, como a perda de autonomia, desvio de missão e redução da colaboração entre ONGs.<sup>46</sup> O estudo revisa pesquisas que apresentam resultados variados, mostrando que esses efeitos dependem de fatores como o tamanho da organização, setor de atuação e ambiente político. Isso indica que, apesar dos riscos, a implementação cuidadosa e estratégica desses subsídios pode ser um caminho promissor, quando esses são distribuídos de forma criteriosa e alinhada com as necessidades das organizações.

No contexto brasileiro, desde que haja transparência e prestação de contas adequadas, subsídios especificamente projetados para ajudar as ONGs a fortalecer suas operações internas podem ser uma estratégia pro-

45 PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (n.d.) Capacitação. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/dialogos/parcerias/capacitacao>. Acesso em: 02 out 2024.

46 ALI, T. M.; GUL, S. Government Funding to the NGOs: A Blessing or a Curse? *International Journal of Research in Business and Social Science* (2147- 4478), v. 5, n. 6, p. 51-61, 2016.



missora, especialmente para canalizar recursos para ONGs que atuam em áreas rurais ou carentes. Em vez de focar apenas no financiamento de atividades de projetos, esses subsídios permitiriam que as ONGs investissem por exemplo, em atualizações tecnológicas e bem duráveis, ampliando e aprimorando a capacidade de atuação dessas organizações.

### **5.3. APOIO PARA A NAVEGAÇÃO NO AMBIENTE LEGAL E REGULATÓRIO**

Os governos podem ajudar as organizações do terceiro setor a navegar pelo complexo ambiente jurídico e regulatório em que operam. Ao oferecer assistência jurídica ou simplificar os procedimentos regulatórios, os governos podem reduzir a carga administrativa sobre as ONGs e entidades sem fins lucrativos, permitindo que se concentrem em suas missões principais. Um exemplo desse tipo de iniciativa, é o Portal NGO-DARPAN da Índia. O governo indiano lançou tal portal buscando simplificar o processo de registro e conformidade para ONGs. Essa plataforma online permite que as organizações se registrem, solicitem subsídios e apresentem a documentação necessária em um só lugar, reduzindo os obstáculos burocráticos e fomentando a conformidade com as regulamentações governamentais.<sup>47</sup>

O Brasil poderia se beneficiar de iniciativas semelhantes ao portal NGO DARPAN da Índia. O governo poderia criar uma plataforma online para simplificar o registro de ONGs, as solicitações de subsídios e os procedimentos de conformidade, reduzindo a burocracia e aumentando a transparência. Isso beneficiaria especialmente as ONGs menores, que frequentemente enfrentam dificuldades com os complexos e demorados requisitos regulatórios. O portal também poderia servir como um repositório central de oportunidades de financiamento, assessoria jurídica e melhores práticas em gestão de ONGs.

### **5.4. FORTALECIMENTO DE CAPACIDADES POR MEIO DE HUBS DE INOVAÇÃO SOCIAL**

O Poder Público pode estabelecer ou incentivar *hubs* de inovação social onde as organizações do terceiro setor podem colaborar e compartilhar recursos. Por exemplo, o NGO Resource Hub – ligado ao The Caribbean Policy Development Centre (CPDC), uma coalizão de organizações não governamentais do Caribe – é uma plataforma de dados online desenvolvida

---

47 NGO-DARPAN. (n.d.). About us. Disponível em: <https://ngodarpan.gov.in/index.php/home/about>. Acesso em: 23 set. 2024.

para fornecer materiais de capacitação com o objetivo de fortalecer as operações das ONGs e melhorar o acesso delas à informação.<sup>48</sup> O banco de dados também permite que ONGs, o público e doadores tenham acesso a informações atualizadas sobre organizações do setor. Um dos apoiadores desse *hub* é a União Europeia.

Uma possibilidade, é o Brasil poderia estabelecer *hubs* onde ONGs, empreendedores sociais e o setor público pudessem colaborar em soluções inovadoras para desafios locais. Esses *hubs* poderiam fornecer, por exemplo, espaços de trabalho compartilhados se físicos, mas também possibilidade de *networking* virtual, além *workshops* de treinamento, envolvendo órgãos público, empresas e terceiro setor. Ao promover a colaboração entre diferentes setores, esses *hubs* ajudariam as ONGs a ampliar seu impacto, ao mesmo tempo que promoveriam o compartilhamento de conhecimento entre setores.

## 5.5. DESAFIOS

Conforme exposto, os governos podem ter um papel estratégico no desenvolvimento das capacidades do terceiro setor. Os exemplos citados demonstram diversas ações governamentais que podem ser implementadas para aumentar a eficiência das ONGs em gerar resultados significativos nas políticas públicas. No entanto, esse caminho não é isento de desafios. A sustentabilidade é uma questão central, pois muitas iniciativas governamentais de fortalecimento das ONGs dependem de governos ou recursos temporários, o que pode comprometer sua continuidade a longo prazo. Além disso, o acesso a essas iniciativas pode ser limitado, especialmente para ONGs de menor porte ou localizadas em áreas afastadas dos grandes centros, que enfrentam barreiras como falta de infraestrutura tecnológica e redes de contato necessárias para se envolver com os programas governamentais. Por outro lado, essas ONGs que atuam em lugares afastados, com fraca presença do Estado, podem ser as que mais precisam de uma governança interna forte para lidar com os desafios das comunidades em que estão inseridas. Outro desafio relevante é a mensuração do impacto de longo prazo dos programas de fortalecimento, dado que a diversidade do setor dificulta uma avaliação precisa da eficácia e sustentabilidade dessas ações. Apesar desses obstáculos, há potencial para que as medidas governamentais aprimorem a atuação do terceiro setor, assim como aumentem a eficácia das políticas públicas realizadas em parceria com essas ONGs.

48 CPDC. (n.d.). The NGO Resource Hub. Disponível em: <https://cpdcngo.org/ngo-resource-hub/>. Acesso em: 23 set. 2024.



## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O terceiro setor tem se mostrado um ator cada vez mais importante para a implementação de políticas públicas, seja complementando as ações do governo, fiscalizando a sua atuação, ou até mesmo oferecendo serviços onde o Estado não alcança. No entanto, sua atuação enfrenta desafios, principalmente ligados à falta de capacitação e estrutura adequada das organizações que fazem parte desse setor. Este artigo explorou que, para mitigar irregularidades, especialmente as que ocorrem sem má-fé, e maximizar o impacto social de ONGs, governos podem adotar uma abordagem proativa e preventiva de fortalecimento do terceiro setor, indo além de mecanismos de controle e responsabilização.

Os exemplos apresentados mostram que programas de capacitação, parcerias estratégicas, apoio jurídico e subsídios para desenvolvimento organizacional podem transformar a atuação das ONGs, tornando-as mais eficientes, éticas e sustentáveis. Dessa forma, governos e terceiro setor aumentam a capacidade para que juntos possam enfrentar os desafios sociais e promover um impacto social positivo abrangente e duradouro.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALI, T. M.; GUL, S. Government Funding to the NGOs: A Blessing or a Curse? *International Journal of Research in Business and Social Science* (2147-4478), v. 5, n. 6, p. 51–61, 2016.

AMNESTY INTERNATIONAL. (n.d.) What we do. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/>. Acesso em: 30 set. 2024.

BESLEY, T.; GHATAK, M. Public-private partnerships for the provision of public goods: Theory and an application to NGOs. *Research in Economics*, v. 71, n. 2, p. 356–371, 2017.

BIERMAN B., RUNDE. D. F. Ensuring NGO Accountability for Reconstruction and Humanitarian Relief in Ukraine. *Center for Strategic & International Studies*, 2023. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/ensuring-ngo-accountability-reconstruction-and-humanitarian-relief-ukraine>. Acesso em: 23 set. 2024.

BOUCHABKE, S.; HADDAD, G. Ineffectiveness, Poor Coordination, and Corruption in Humanitarian Aid: The Syrian Refugee Crisis in Lebanon. *Voluntas: International Journal of Voluntary & Nonprofit Organizations*, v. 32, n. 4, p. 894–909, 2021.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm). Acesso em: 25/09/2024.

BUTTENBENDER, L. P. et al. Políticas públicas, terceiro setor e suas contribuições sociais e econômicas na execução de projetos. *Redes (1414-7106)*, v. 27, n. 1, p. 1–26, 2022.

CABRAL, E. H. de S. *Terceiro setor: gestão e controle social*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2015.

CARDOSO, V. V. et al. A relação estado e terceiro setor no Brasil: elementos basilares e premências investigativas. *DRd - Desenvolvimento Regional em debate*, v. 10, p. 730–750, 2020.

CARVALHO, A. O. de; FADUL, E. M. C. Os Fatores Críticos de Sucesso na Gestão de Organizações Não Governamentais. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 4, n. 2, p. 148-171, 2012.

CARVALHO, P. R.; SOUSA, P. C. C. de; SCHNEIDER, M. A. F. Desinformação na pandemia de Covid-19: similitudes informacionais entre Trump e Bolsonaro. *Em Questão*, v. 27, n. 3, p. 15–41, 2021.

CPDC. (n.d.). The NGO Resource Hub. Disponível em: <https://cpdcngo.org/ngo-resource-hub/>. Acesso em: 23 set. 2024.

DAVIS, K. E. Anti-Corruption Law and Systemic Corruption: The Role of Direct Responses. *Direito GV Law Review*, v. 17, n. 2, p. 1–23, 2021.

EUROPEAN JOB MOBILITY PARTNERSHIP. The role of third sector employment services (TSES), 2010. Disponível em: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13336&langId=en>. Acesso em: 20 set. 2024.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. (n.d.) Prevalence of moderate or severe food insecurity in the total population (percent) (3-year average). Disponível em: <https://www.fao.org/>





interactive/state-of-food-security-nutrition/2-1-1/en/. Acesso em: 30 set. 2024.

G1 AL. Proprietárias da ONG Pata Voluntária são presas suspeitas de fraude para arrecadar dinheiro. G1 Alagoas, 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/2019/07/05/proprietarias-da-ong-pata-voluntaria-sao-presas-suspeitas-de-fraude-para-arrecadar-dinheiro.ghtml>. Acesso em: 02 out. 2024.

GOLDBAUM, S.; PEDROZO JR, E. A prestação de contas das entidades privadas sem fins lucrativos em parcerias com a União (2008 a 2014). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 23, n. 74, 2018.

KEPPLE, A. W.; SEGALL-CORRÊA, A.M. Food security monitoring in Brazil and other Latin American countries: Support for governance with the participation of civil society. *Global Food Security*, v. 14, p. 79–86, 2017.

LARA, Wallace. Polícia apreende R\$ 690 mil em dinheiro na sede de ONG investigada por desvio de verba pública em SP. G1 São Paulo, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/11/18/policia-apreende-r-690-mil-em-dinheiro-em-ong-investigada-por-desvio-de-verba-publica-em-sp.ghtml>. Acesso em: 02 out. 2024.

LUCIO, L. B. O terceiro setor no Brasil: avanços, retrocessos e desafios para as organizações sociais. *Contribuciones a Las Ciencias Sociales*, v.17, n.1, p. 2382-2399, 2024.

MENDONÇA, P.; FALCÃO, D. S. Novo Marco Regulatório para a realização de parcerias entre Estado e Organização da Sociedade Civil (OSC). Inovação ou peso do passado? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 21, n. 68, 2016.

MONTANA, M.; MELO, M. de A.; SOUZA, I. G. O. de. Panorama atual das organizações da sociedade civil no Brasil. *Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor*, p. 402–424, 2018.

MSF. (n.d). Sobre MSF. Disponível em: <https://www.msf.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 20/09/2024.

NAO. (n.d.). What are third sector organisations? Disponível em: <https://www.nao.org.uk/successful-commissioning/introduction/what-are-ci>

vil-society-organisations-and-their-benefits-for-commissioners/. Acesso em: 20/09/2024.

NGO-DARPAN. (n.d.). About us. Disponível em: <https://ngodarpan.gov.in/index.php/home/about>. Acesso em: 23 set. 2024.

OLIVEIRA, R. R. O novo marco regulatório das parcerias entre a administração e as organizações da sociedade civil: aspectos relevantes da Lei n. 13.019/2014. Boletim de Direito Administrativo, v. 31, n. 4, p. 395-409, abr. 2015.

PEREIRA, Alexsander Gonçalves; CABRAL, Eloisa Helena de Souza; AL-CÂNTARA, Valderí de Castro. Esfera Pública e Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil no Brasil. Administração Pública e Gestão Social, v. 15, n. 3, 2023

PLATAFORMA MROSC. (n.d.). Histórico. Disponível em: <https://plataformaosc.org.br/historico/>. Acesso em: 27 set. 2024.

PRADO, Anita et al. PF investiga desvio de emendas parlamentares via ONG que seria ligada aos Brazão. G1 Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2024/06/08/pf-investiga-desvio-de-emendas-parlamentares-via-ong.ghtml>. Acesso em 02 out. 2024.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (n.d.) Capacitação. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/dialogos/parcerias/capacitacao>. Acesso em: 02 out 2024.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (n.d.) Reinstalação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/obrasilvoltou/respeito-e-dialogo/reisntalacao-do-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-consea>. Acesso em: 30 set. 2024.

RAJABI, M.; EBRAHIMI P.; ARYANKHESAL, A. Collaboration between the government and nongovernmental organizations in providing health-care services: A systematic review of challenges. Journal of Education and Health Promotion, v. 10, n. 242, p. 1-9, 2021.



RULL, M. et al. The new WHO decision-making framework on vaccine use in acute humanitarian emergencies: MSF experience in Minkaman, South Sudan. *Conflict and Health*, v. 12, n. 1, p. 1–9, 2018.

SAYARIFARD, A. et al. Identifying the non-governmental organizations' activities and challenges in response to the COVID-19 pandemic in Iran. *BMC Public Health*, v. 22, n. 704, p. 2-13, 2022.

SCHNEIDER, V. The global social capital of human rights movements: A case study on Amnesty International. In: SCHNEIDER, V.; RONIT, K. (org.). *Private Organisations in Global Politics*. Londres, Nova York: Routledge, 2000.

SILVA, A. F. A.; BÔAS, R. V. V. O Estado estratégico e a participação social do terceiro setor. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ – RFD*, n. 38, p. 185–205, 2020.

STANFORD CENTER FOR HEALTH EDUCATION DIGITAL MEDIC. The Role of NGOs in COVID-19 Community-Based Education, 2021. Disponível em: <https://digitalmedic.stanford.edu/news/role-ngos-covid-19-community-based-education>. Acesso em: 20 set. 2024.

TACHIZAWA, T. *Organizações Não Governamentais e Terceiro Setor – Criação de ONGs e Estratégias de Atuação*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2019.

TOURINHO, R. Lei nº 13.019: avanço ou retrocesso? *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 66, p. 177-225, 2017.

U.S. DoJ. *NGO Financial Management Capacity Building*, 2024. Disponível em: <https://www.state.gov/ngo-financial-management-capacity-building/>. Acesso em: 26 set. 2024.

VOLPATO, E. C. F.; HALISKI, A. Processo de transformação dos modelos de Estado e o papel do terceiro setor. *Revista Quaestio Iuris*, v. 11, n. 2, p. 1302-1323, 2018.

WESTALL, A. *Evaluation and Third Sector Programmes*. In: OECD. *Evaluating Local Economic and Employment Development: How to Assess What Works among Programmes and Policies*. Paris: OECD Publishing, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264017092-14-en>. Acesso em: 20/09/2024.

## POLITIZAÇÃO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS: O CASO DO ESTADO DE SÃO PAULO

## POLITICISATION IN THE COURTS OF AUDIT: THE CASE OF THE STATE OF SÃO PAULO

Ivan Filipe de Almeida Lopes Fernandes<sup>1</sup>  
 Geovane Oliveira de Sousa<sup>2</sup>  
 Caio Lorene dos Santos<sup>3</sup>

**Resumo:** A compreensão das relações políticas, jurídicas e institucionais entre os Poderes constitucionais e o Tribunal de Contas, no sistema brasileiro de controle externo, tem se mostrado um relevante objeto de investigação. A presente pesquisa identifica os condicionantes políticos capazes de explicar o resultado dos pareceres das ações de auditoria do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), referentes às prestações de contas dos municípios paulistas sob sua jurisdição, no período entre 2008 e 2014. Testou-se a hipótese de presença de viés de politização nas decisões do Tribunal. Observou-se que as variáveis políticas referentes ao alinhamento político do partido do Prefeito com a coligação eleitoral que elegeu o Governador do Estado, o nível de competição política municipal e o percentual de deputados estaduais, por partido político, na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) são relevantes para identificar o padrão de respostas do TCE-SP. Encontrou-se evidências de que há maior probabilidade de um prefeito dispor de parecer aprovado pela Corte de Contas conforme a proporção de deputados estaduais de seu partido na ALESP, sendo o efeito mais forte nos municípios de maior competitividade política. Além disto, o prefeito que é membro de partido que compõe à coligação de governo tem maior probabilidade de ter seu parecer aprovado do que prefeitos que participam de partidos de oposição. Os efeitos do viés partidário de politização são agudos, por sua vez, nos municípios menos competitivos.

**Palavras-chave:** Politização, Tribunal de Contas, Accountability, Controle Externo.

**Abstract:** The understanding of the political, legal and institutional relations between the Constitutional Powers and the Court of Auditors in the Brazilian external control system has proven to be a significant subject of investigation. This research aimed to identify the political conditionals capable of explaining the results of the audit reports issued by the São Paulo State Audit Court

1 Professor de Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC. É Bacharel em Relações Internacionais (2007) e Mestre e Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2010). Foi Pesquisador Visitante com Bolsa de Doutorado Sanduíche na Universidade de Illinois em Urbana Champaign (2012).

Tem experiência nas seguintes áreas de Ciência Política: tomada de decisão, política comercial, política burocrática, mudança institucional, voto econômico e a relação entre democracia e desigualdade social. Foi professor nas Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU no curso de Bacharelado em Relações Internacionais. Publicou o livro: "Burocracia e Política: a construção institucional da política comercial brasileira" (2011) e os artigos "Interesses Organizados na Política Comercial Brasileira: da Era CACEX às Negociações Internacionais" na Revista Acadêmica Leviathan Cadernos de Pesquisa Política (2011), "A construção institucional da política comercial brasileira: a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) no governo Cardoso" na Revista de Sociologia e Política (2013) e "Flying in Clear Skies: Technical Arguments Influencing ANAC Regulations" na Brazilian Political Science Review (2014).

2 Mestre em Políticas públicas pela UFABC (2019), pós-graduado em Gestão Pública pela UTFPR (2012) e graduado em Administração de Empresas pelo Centro Universitário FECAP (2008).

3 Atualmente trabalha no mercado financeiro e é pesquisador voluntário da Universidade Federal do ABC. Está cursando os bacharelados em Ciências e Humanidades, Políticas Públicas e Economia, todos na Universidade Federal do ABC (UFABC). Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Finanças Públicas, e na área de Políticas Públicas, com ênfase em Accountability.



(TCE-SP), concerning the financial statements of the municipalities under its jurisdiction from 2008 to 2014. We tested the hypothesis of the presence of politicization bias in the Court's decisions to verify if there is a politicization in their decisions. The results indicate that political variables, such as the political alignment between the Mayor's party and the Governor's electoral coalition, the level of municipal political competition, and the percentage of state deputies, by political party, in the São Paulo State Legislative Assembly (ALESP) are relevant to identifying the patterns in TCE-SP's decisions. Evidence was found that a mayor is more likely to have an audit approved by the Court of Auditors depending on the proportion of his party's state representatives in ALESP, with the effect being stronger in municipalities with greater political competitiveness. In addition, a mayor who is a member of a party that is part of the government coalition is more likely to have his audit approved than mayors who are part of opposition parties. The effects of the partisan bias of politicization are more pronounced in less competitive municipalities.

**Keywords:** Politicization, Audit Courts, Accountability, External Control.

## 1. INTRODUÇÃO

Nas democracias em consolidação, a *accountability* horizontal tende a ser mais vulnerável que a vertical, principalmente porque os legados institucionais autoritários são mais difíceis de transformar do que a organização de eleições livres e justas (Fernandes et al. 2020). Esses desafios à democratização plena são ainda mais evidentes nos níveis subnacionais, onde elites autoritárias locais mantêm maior controle institucional e conseguem bloquear transformações. A *accountability* horizontal refere-se ao controle exercido por instituições estatais que possuem autoridade legal para prevenir, corrigir ou punir ações ou omissões de outros agentes públicos ou instituições que sejam consideradas ilegais (Fernandes et al. 2022).

Esse mecanismo é essencial, uma vez que o acompanhamento completo do funcionamento estatal por parte da cidadania é inviável, dado que os cidadãos estão fora da estrutura administrativa do Estado. Assim, é necessário que agências especializadas dentro da própria administração pública realizem essa fiscalização, limitando o poder estatal e prevenindo desvios de conduta dos governantes e outros agentes públicos (O'Donnell, 1998). Essa questão torna-se ainda mais relevante no controle fiscal dos governantes, já que o eleitorado não apenas escolhe seus representantes, mas também financia suas ações. Portanto, é de interesse público assegurar que os gastos sejam feitos de acordo com as leis — a vontade popular transformada em norma — e que eventuais irregularidades sejam denunciadas.

Neste artigo, examinou-se o papel do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), destacando sua relevância institucional para o controle intra-estatal e a sua função fiscalizadora como órgão auxiliar do Poder Legislativo nas decisões relacionadas à conduta do chefe do Executivo Municipal, a esfera governamental mais próxima dos cidadãos. Os Tribunais de Contas (TCs) possuem a prerrogativa constitucional de exercer o controle externo sobre qualquer ente público, de modo a assegurar a legalidade, legitimidade e economicidade no uso dos recursos públicos, além de combater desvios de finalidade e responsabilizar administrativamente agentes públicos e políticos.

Hidalgo, Canello e Oliveira (2016) apontam que, apesar do consenso de que os TCs são importantes para controlar os malefícios do desvio de conduta dos servidores e gestores públicos na utilização dos recursos públicos, há evidências relativamente escassas de como essas instituições podem ser projetadas para melhor cumprir sua função institucional. Ao investigar a imagem dos TCs face aos atores governamentais e sociedade civil, Arantes, Abrucio e Teixeira (2005), identificam fragilidades para os TCs subnacionais. Entre elas, destacam-se a falta de transparência e a politização indevida em suas decisões. Um ponto crítico envolve a falta de separação das esferas técnica e política nas escolhas dos Conselheiros, influenciadas pelos Poderes Executivo e Legislativo, em especial o Chefe do Poder Executivo, o que tem potencial para comprometer a independência e autonomia dos Tribunais de Contas.

O viés de politização das decisões dos TCs revela a necessidade de investigar a possível tensão entre o controle externo exercido pelo órgão, que deve possuir competência técnica e autonomia constitucional, e sua relação com os entes fiscalizados, bem como a disputa na arena política pelo controle da alta burocracia do Tribunal. Não obstante o fato das Cortes de Contas serem agentes especializados, suas lideranças são recrutadas entre atores com larga interação com a política.

A preocupação se concentra especialmente na possibilidade de interferências políticas na Corte em decorrência do processo de nomeação dos seus cargos mais elevados, que são indicados tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo estaduais, o que pode comprometer a integridade e a imparcialidade do controle. Brandão (2017) constatou que 86% dos conselheiros avaliados em sua pesquisa foram classificados como governistas, o que evidencia o efeito controle político do governador sobre o processo





de nomeação de conselheiro, reduzindo a probabilidade de indicação de servidores com carreira burocrática.

Diante disso, este artigo busca evidências de viés de politização no processo de *accountability* horizontal exercido pelo TCE-SP nos municípios paulistas sob sua jurisdição, nos exercícios de 2008 a 2014. O escopo da pesquisa tem como objeto de estudo as decisões do Colegiado do TCE-SP nos julgamentos das prestações de contas anuais dos Chefes do Poder Executivo de 644 municípios no período indicado. O recorte temporal foi escolhido e limitado à base de dados disponibilizada pelo Portal da Transparência Municipal do TCE-SP, no campo “Pareceres de contas municipais”. O período coletado permite analisar a composição político-partidária de gestão de dois governadores (2008-2010; 2011-2014) e três períodos de gestão municipal (2008; 2009-2012; 2013-2014).

A escolha do caso se justifica pois se de um lado o TCE-SP está entre os com maior transparência entre os TCs do país (Fernandes et al, 2023), a trajetória dos seus conselheiros é essencialmente política (Brandão, 2017). Durante o período analisado, cerca de 90% dos Conselheiros do TCE-SP exerceram cargos políticos no alto escalão do Executivo Estadual durante o período analisado, o que indica alto nível de politização na nomeação de seus Conselheiros e proximidade entre a alta burocracia do Tribunal e os ramos políticos do governo paulista.

No período avaliado, o Estado de São Paulo foi governado pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que designou parte dos Conselheiros da Corte de Contas Paulista. A ausência de alternância de poder, a linearidade de um único partido político liderando a gestão do estado e a alta politização e partidarização na indicação dos Conselheiros do TCE-SP, bem como o nível de transparência e disponibilização de dados, relevantes estatisticamente, são os atributos identificados para justificar a escolha do caso.

Para a realização do estudo, adotamos como variável dependente o parecer emitido pelo TCE-SP no julgamento da prestação de contas anual do Prefeito. Por meio de modelos de regressão logística foi analisada a correlação entre decisões do TCE-SP e variáveis que capturam o viés de politização no processo de apreciação de contas.

Dos resultados encontrados, observou-se que as variáveis políticas referentes ao alinhamento político do partido do prefeito com a coligação

eleitoral que elegeu o Governador do Estado, o nível de competição política no município e o percentual de deputados estaduais por partido político na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) são relevantes para explicar as decisões dos TCs. De modo geral, os modelos de regressão logística indicam que os prefeitos da situação têm suas contas mais frequentemente aprovadas e os de oposição rejeitadas. Além disso, a probabilidade de um prefeito dispor de parecer aprovado aumenta conforme a proporção de deputados estaduais seu partido controla na ALESP.

O texto está dividido em cinco seções, além da introdução. A próxima seção aborda os conceitos de *accountability* e politização e como é exercido o controle externo pelos Tribunais de Contas, destacando os mecanismos de responsabilização do poder público e a relação política entre os poderes Executivo, Legislativo e o TCE-SP. Em seguida, são analisados os condicionantes históricos, as atribuições do TCE-SP e o processo de análise das contas dos prefeitos, assim como a trajetória profissional dos Conselheiros para identificar indícios de partidarização em suas nomeações. Por fim, são apresentadas a metodologia, a análise dos resultados e as considerações finais.

## **2. ACCOUNTABILITY, CONTROLE E POLITIZAÇÃO**

O termo *accountability* tornou-se central e relevante campo de investigação no debate sobre a qualidade da democracia (Graciliano *et al*, 2010). Segundo Pessanha (2009), os estudos sobre controle externo concentram-se na forma como as instituições são responsabilizadas por seu desempenho. O papel do Legislativo na fiscalização da administração pública é central, e a criação dos Tribunais de Contas (TCs) foi concebida para apoiar essa função de controle.

Para garantir a *accountability* horizontal em um regime democrático, é fundamental a atuação de instituições específicas, como os Tribunais de Contas (TCs). De acordo com Speck (2000), esses órgãos têm a função constitucional de ampliar a racionalidade no uso dos recursos públicos. Os TCs são instituições autônomas, responsáveis pela auditoria governamental e pelo controle externo, possuindo uma longa tradição no sistema jurídico brasileiro. Desde a promulgação da Constituição de 1988, sofreram poucas modificações e continuam a ser fontes essenciais de informação, proporcionando aos cidadãos os dados necessários para



direcionar, monitorar e exigir uma atuação transparente do setor público (Fernandes et al, 2022).

Lagroye (2003) define a politização como um processo de requalificação de objetivos e práticas sociais, resultante da diversificação de ações e papéis sociais, que busca criar um consenso imaginário. Esse processo impacta as práticas políticas, a definição de objetivos e os princípios de legitimação. O autor distingue dois tipos de ação: na primeira, os atores tentam se distanciar da política, percebendo-a como um desvio que compromete a legitimidade; na segunda, a politização surge tanto da ação dos políticos quanto da tentativa de ultrapassar limites setoriais, mostrando que o jogo político influencia a definição de objetivos, exigindo um esforço intenso de legitimação que só é eficaz com a convergência mínima entre os objetivos de diferentes atores.

Landim (2016), por sua vez, afirmar que a politização é intrínseca à vida político-administrativa dos Estados democráticos, sendo uma presença constante em sistemas políticos com divisão de poderes e limites no ato de governar. A politização reflete o dinamismo político, que, embora circunstancial e episódico, não prejudica a harmonia entre os poderes. Em vez disso, indica uma disputa pela influência entre os diferentes poderes políticos, resultando em conflitos de interesse na Administração Pública. Dessa forma, a política emerge como variável crucial para entender decisões governamentais, frequentemente moldadas aos interesses dos atores envolvidos.

As relações políticas, jurídicas e institucionais entre os Poderes constitucionais e os TCs, no sistema brasileiro de controle externo, foram analisadas por Hidalgo, Canello e Oliveira (2016). Os autores observaram como a variação nos mecanismos de nomeação (política ou técnica) dos Conselheiros dos TCEs afeta a responsabilização política dos agentes políticos e públicos. Eles constatam que Conselheiros nomeados pelos ramos políticos, com restrições limitadas, tendem a ser mais relutantes em punir governos locais do que os burocratas de carreira. Esses auditores políticos mostram-se mais tolerantes em relação ao partido que os nomeou, tornando as decisões dos TCs influenciadas pela identidade partidária dos envolvidos. Paiva e Sakai (2014) apontam que os julgamentos de contas dos TCs são realizados em formato de tribunal administrativo. Embora os TCs não façam parte formalmente de nenhum dos três poderes constitucionais, a Constituição os vincula ao Poder Legislativo, o que os posiciona de maneira específica dentro do sistema político brasileiro. Assim, os TCs, tal como o

Ministério Público, devem ser vistos como instituições autônomas e independentes, operando à margem dos poderes constitucionais, e não meramente subordinados à divisão tripartite de Poderes.

Para Abrucio e Loureiro (2004), a Constituição Federal de 1988 reduziu os poderes do Executivo e ampliou as prerrogativas do Legislativo no processo de nomeação dos membros dos TCs, além de manter a vitaliciedade do cargo, garantir a independência dos membros e manter o caráter de decisões colegiadas, desvinculando o corpo diretivo da competição política. Speck (2000) destaca que, apesar da intenção de equilíbrio entre Executivo e Legislativo, o governo ainda exerce grande influência no processo decisório legislativo, o que afeta a independência prática das nomeações.

Em relatório da Transparência Brasil acerca da vida pregressa de todos os 233 integrantes dos 34 TCs do país, Sakai e Paiva (2016) apontam que 80% dos Conselheiros exerceram atividade política, ocupando cargo eletivo ou de destaque na alta administração pública. A forte politização dos TCs seria facilitada por dois fatores. O primeiro referente à maneira leniente, imposta pela Constituição de 1988, para o recrutamento dos membros, que possui critérios brandos e genéricos nas exigências técnicas, restritas a aspectos formais e questões de difícil verificação, como, por exemplo, “idoneidade moral”, “reputação ilibada” e “notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública”. O segundo pelo não atendimento à regra de indicação dos membros pelo Legislativo (2/3); e Executivo (1/3), que deve alternar entre uma indicação livre dentre um membro do Ministério Público de Contas e um membro do corpo de auditores de carreira do órgão.

Silva (2017) alerta que esse modelo de indicação dos Conselheiros com prevalência política leva à fragilização e estigmatização das Cortes de Contas, em razão de escolhas fisiológicas e corporativas que não raramente ofendem os preceitos técnicos previstos na Constituição. Em estudo sobre a imagem dos TCs subnacionais, Arantes, Abrucio e Teixeira (2005) identificam a percepção de instituição politizada como um dos maiores problemas. Os autores destacam a falta de independência, isenção, neutralidade e imparcialidade em suas ações, atribuindo essas falhas ao processo de escolha dos Conselheiros, a decisões políticas que contrariam aspectos técnicos, ações de perseguição política e omissões em casos de corrupção e nepotismo entre correligionários. Essas críticas ao mérito das decisões dos Tribunais de Contas, principalmente em relação à falta de independência



da instituição e à politização de sua estrutura decisória, podem comprometer a legitimidade externa de suas ações.

Segundo Lopez (2015), por outro lado, os serviços públicos apresentam rotineiramente algum grau de politização a partir das nomeações da alta administração, seja para ampliar o controle político sobre as políticas públicas ou recompensar aliados políticos. O ato de politizar pode implicar maior controle da gestão quanto às nomeações baseadas em afinidades partidárias, com processos seletivos na burocracia refletindo esse fenômeno ao não serem totalmente neutros quanto aos perfis desejados. O autor distingue, no entanto, politização de partidarização, afirmando que, embora estejam frequentemente associadas, elas são diferentes, especialmente em sistemas partidários fragmentados como o brasileiro, onde há a predominância da politização e as escolhas não são influenciadas por preferências de políticas públicas, mas sim pelo loteamento de cargos usado como moeda de barganha política.

O viés de politização das decisões dos TCs implica, posto isto, na existência de uma tensão entre o controle externo exercido pelo órgão, a relação com os seus controlados e a competição na arena política para o controle político sobre a burocracia do Tribunal. Inserir o componente da politização na análise requer assumir a existência de conflito de interesses entre quatro principais atores em âmbito subnacional: i) governador; ii) prefeitos; iii) ALESP; e iv) o próprio TCE-SP. Assim, cabe evidenciar como a dimensão político-partidária está presente na estrutura de nomeação dos Conselheiros do TCE-SP e compreender o histórico de formação da alta cúpula do órgão.

### **3. O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

A Constituição de 1891 conferiu autonomia aos Estados, respeitando os princípios constitucionais da União, e com a criação do Tribunal de Contas da União (TCU), possibilitou a formação dos Tribunais de Contas Estaduais (TCEs), como o TCE-SP, instituído em 1924, mas extinto em 1930 pelo regime de Getúlio Vargas. O segundo recomeço começou em 1946 com a sua reinstalação, conforme as Constituições Federal de 1946 e Estadual de 1947, ampliando suas funções, como o exame de contas municipais a partir da Constituição Paulista de 1967. A Constituição Federal de 1988 expandiu as responsabilidades dos TCs, incluindo fiscalização de servidores, contratos e monitoramento de entidades públicas (Fernandes et al, 2018).



As atribuições do TCE-SP, estabelecidas na Constituição do Estado, na Lei Orgânica e no Regimento Interno, incluem avaliar as contas anuais do Governador e dos Prefeitos, aplicar sanções por irregularidades, analisar admissões de pessoal, concessão de aposentadorias e organizar seu funcionamento. O TCE-SP atua como órgão auxiliar no controle externo da ALESP e das Câmaras de Vereadores, realizando três processos principais de controle: atuação programada, auditorias e controle indireto das instituições de controle interno.

O processo de prestação de contas, conforme o Regimento Interno do TCE-SP, inicia-se com o envio da documentação pela prefeitura, validada pelos Agentes de Fiscalização e o Ministério Público de Contas (MPC). O Relator, escolhido por sorteio, preside a instrução do processo, podendo tomar decisões sobre julgamento e audiências. As decisões finais são tomadas em um modelo colegiado, onde as Câmaras analisam as contas municipais e formalizam suas deliberações em acórdãos, podendo considerá-las favoráveis, favoráveis com ressalvas ou desfavoráveis, com possível atribuição de responsabilidade patrimonial aos gestores. O parecer do TCE-SP é encaminhado à Câmara de Vereadores, que deve votar com dois terços dos vereadores para rejeitar as contas do prefeito.

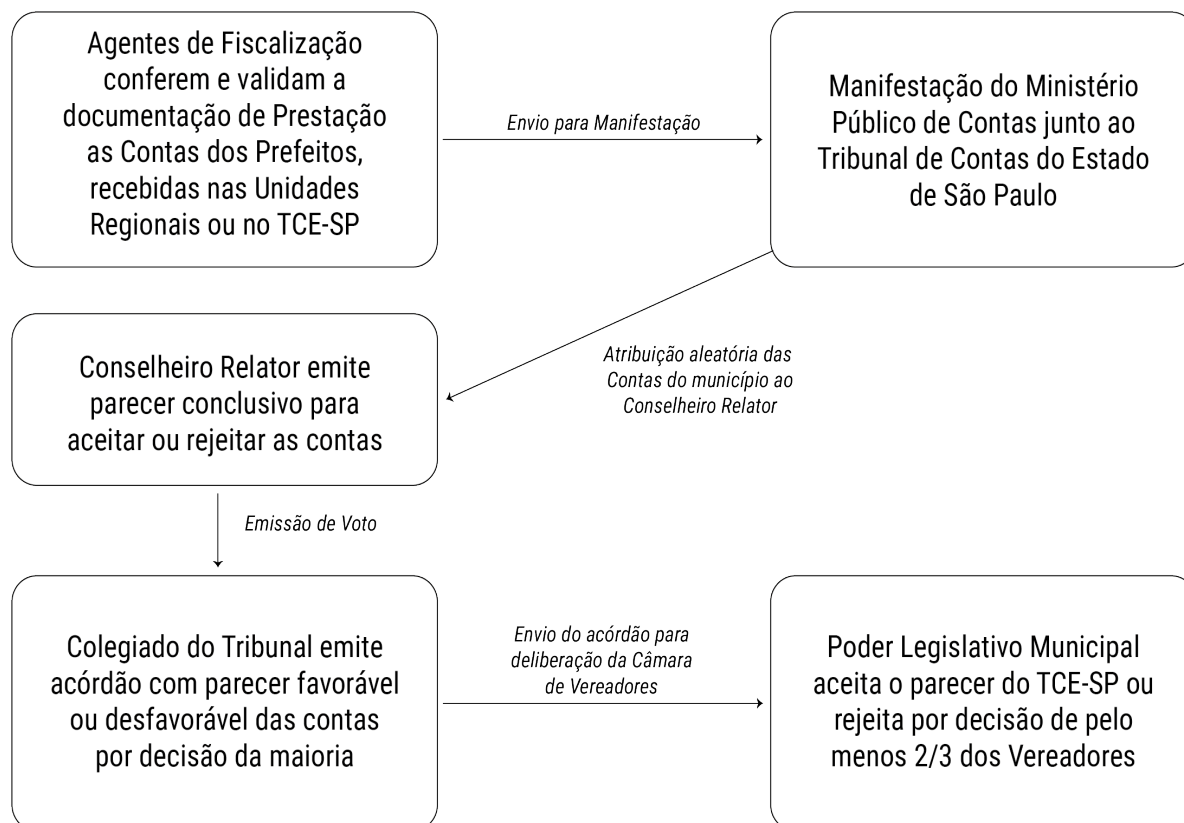
Para Hidalgo, Canello e Oliveira (2016), o relator exerce influência significativa no resultado do parecer, pois sua posição lhe confere uma vantagem prática, sendo difícil e moroso para os demais conselheiros contestar ou modificar a decisão inicial. Dada a grande carga de trabalho dos TCs, é improvável que haja discordância majoritária entre os conselheiros, exceto em casos de impacto considerável. Assim, o processo de auditoria das prestações de contas dos prefeitos no TCE-SP tende a seguir o parecer do relator, a menos que haja uma razão forte para o contrário. A Figura 1 sintetiza esse processo.

Desde o início da República, as constituições federais conferiram ao Chefe do Executivo a prerrogativa de indicar e nomear Conselheiros dos Tribunais de Contas, com aprovação do Legislativo. Durante o regime autoritário, essa escolha era feita exclusivamente pelo Governador, com a anuência da AL. A Constituição de 1988 trouxe mudanças significativas nas formas de nomeação e atribuições dos Tribunais. No caso do TCE-SP,





**Figura 1:** Processo de auditoria de contas nos municípios paulistas pelo TCE-SP



**Fonte:** Adaptado de Hidalgo, Canello e Oliveira (2016: p. 1746)

composto por sete Conselheiros, dois terços são escolhidos pelo Legislativo e um terço é indicado pelo Executivo, a partir de uma lista tríplice que inclui dois nomes dos Auditores de carreira e do Ministério Público junto ao Tribunal, ambos aprovados pelo Legislativo.

Para entender o histórico dos membros do TCE-SP entre 2008 e 2014, é importante considerar a trajetória profissional e política dos Conselheiros. Nesse período, a Corte contou com 11 Conselheiros, nomeados e empossados entre 1988 e 2012 pelos Governadores Orestes Quércia e Luiz Antônio Fleury Filho (PMDB), e Mário Covas e Geraldo Alckmin (PSDB). Destaca-se que 10 dos 11 Conselheiros ocupavam cargos políticos antes de sua nomeação, enquanto apenas um era servidor de carreira do TCE-SP. A maioria tinha experiência em altos cargos no Executivo Estadual e no Poder Legislativo, com vínculos políticos diretos com os Governadores ou alinhamentos partidários na Assembleia Legislativa (AL), conforme pode ser observado no Quadro 1.

A análise da atividade profissional dos Conselheiros do TCE-SP revela uma predominância de atores políticos na alta cúpula da Corte de Contas,

incluindo ex-secretários de Governo, da Casa Civil e ex-deputados estaduais e federais. Nota-se uma forte presença de políticos vinculados à base de sustentação do PSDB, especialmente nas últimas nomeações, destacando a influência do Governador do Estado na composição dos Conselheiros. O percentual de Conselheiros com experiência política durante o período da pesquisa é de 90%, superando os dados apresentados por Sakai e Paiva (2016). Isso indica uma estreita relação com os ramos políticos como critério essencial para o recrutamento dos membros, além de um elevado nível de diversidade política no Tribunal.

Isto posto, uma vez contextualizado o papel e o lugar dos TCs no arcabouço institucional brasileiro, bem como demonstrados, de forma conceitual, os mecanismos de *accountability* e a relação diferenciada que este órgão detém frente aos Poderes constitucionais, o viés de politização e a inclusão da dimensão político-partidária na atuação do TCE-SP se apresentam como tema relevante.

**Quadro 1:** Conselheiros do TCE-SP entre os anos de 2008 e 2014

Nome do Conselheiro	Formação Acadêmica	Governador	Atividade anterior	Data da Posse	Instrumento Legal	Partido Governo
Antonio Roque Citadini	Bacharel em Direito	Orestes Quércia	Diretor-Presidente da Companhia de Gás de SP (COMGAS)	15/04/1988	DL-202, de 25/03/1988 DE-28/03/1988	PMDB
Cláudio Ferraz de Alvarenga	Mestre em Direito Civil e Direito Comercial e Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais	Luiz Antonio Fleury Filho	Secretário de Governo do Governo e Promotor Público e Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo	17/12/1993	DL-216, de 17/11/1993 DE-23/11/1993	PMDB
Cristiana de Castro Moraes	Mestre em Adm. de Empresas e Bacharel em Adm. e Direito	Geraldo Alckmin	Auditora do TCE-SP	23/04/2012	DL-2.321, de 12/04/2012 DE-20/04/2012	PSDB



Dimas Eduardo Ramalho	Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais	Geraldo Alckmin	Deputado Federal pelo Partido Popular Socialista (PPS)	03/09/2012	DL-2.432, de 26/06/2012 DE-28/06/2012	PSDB
Edgard Camargo Rodrigues	Bacharel em Direito	Luiz Antonio Fleury Filho	Assessor Técnico Legislativo-Procurador e Secretário Adjunto dos Governos Orestes Quércia e Luiz Antonio Fleury Filho	27/05/1991	DL-213, de 21/05/1991 DE-24/05/1991	PMDB
Eduardo Bittencourt Carvalho	Bacharel em Economia	Orestes Quércia	Deputado Estadual pelo Partido Liberal (PL)	11/03/1991	DL-211, de 14/12/1990 DE-17/12/1990	PMDB
Fulvio Julião Biazzi	Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais	Luiz Antonio Fleury Filho	Assessor Especial do Governador e Promotor de Justiça do Estado de São Paulo	22/03/1993	DL-215, de 01/03/1993 DE-02/03/1993	PMDB
Renato Martins Costa	Bacharel em Direito	Luiz Antonio Fleury Filho	Secretário de Governo e Promotor de Justiça do Estado de São Paulo	25/04/1994	DL-218, de 19/04/1994 DE-20/04/1994	PMDB
Robson Riedel Marinho	Bacharel em Direito	Mário Covas Júnior	Secretário-Chefe da Casa Civil do Governo do Estado de São Paulo	28/04/1997	DL-367, de 03/04/1997 DE-07/04/1997	PSDB
Sidney Estanislau Beraldo	Bacharel em Adm.	Geraldo Alckmin	Secretário-Chefe da Casa Civil do Governo do Estado de São Paulo	18/12/2012	DL-2.452, de 27/11/2012 DE-29/11/2012	PSDB

**Observação:** DL – Decreto Legislativo; DE – Decreto Estadual

**Fonte:** Os dados acerca da trajetória profissional de cada Conselheiro foram obtidos por meio dos currículos pessoais, relatórios de atividades e de gestão e Revista do TCE-SP, disponibilizados no sítio eletrônico do referido Tribunal, no link <https://www.tce.sp.gov.br/>. As informações referentes aos dispositivos legais foram consultadas no website da Imprensa Oficial do Governo do Estado de São Paulo, disponível em <https://www.imprensaoficial.com.br>.

#### 4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

O foco deste trabalho é levantar evidências no processo de Contas de um viés de politização nas decisões dos TCs, investigando os pareceres de julgamento de contas municipais no período entre 2008 e 2014 com base nos

dados do Portal da Transparência Municipal do TCE-SP. O período abrange dois mandatos de governadores (2008-2010; 2011-2014) e três ciclos de gestão municipal (2008; 2009-2012; 2013-2014).

A variável dependente principal é, portanto, o julgamento da prestação de contas anual de cada um dos 644 municípios paulistas. O resultado do parecer poderá ser favorável ( $D_p = 1$ ) ou desfavorável ( $D_p = 0$ ). O viés de politização das decisões dos TCs, por sua vez, implica averiguar a relação entre o controle externo exercido pelo órgão e a competição pelo controle político da burocracia do Tribunal. O alinhamento político, determinado pelas coligações partidárias na arena eleitoral, é uma variável crucial para o processo de formação de governos estaduais. Nesta perspectiva, o critério adotado para definir o alinhamento político dos prefeitos será a relação entre o partido político do prefeito e a **coligação de partidos que elegeu o Governador do Estado**, sendo base do governo ( $D_{\text{alinhamento}} = 0$ ), neutralidade política ( $D_{\text{alinhamento}} = 1$ ) e oposição ( $D_{\text{alinhamento}} = 2$ ). Assumiu-se que a diferença estatisticamente significativa na chance de ter seu parecer aprovado é um indício de politização.

A chapa vencedora das eleições forma a base governista. Embora essa classificação dependa de acordos com lideranças partidárias na ALESP, uma vez que um partido político, por conveniência, pode ingressar ou sair da base de apoio do governo eleito, cabe evidenciar a posição dos partidos durante o pleito eleitoral. Os partidos de oposição são compostos pela coligação mais representativa que foi derrotada nas eleições – que no estudo refere-se à coligação eleitoral liderada pelo Partido dos Trabalhadores – e que manifestou contraponto ao governo eleito. Por fim, os partidos neutros são os mantiveram posicionamento eleitoral fora das coligações principais. Os dados foram consultados no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral e estão no Quadro 2.

Brandão (2017) identifica que a nomeação de conselheiros de carreira é mais provável quando o partido do governador tem menos cadeiras na ALESP, indicando menor controle político. A relação entre o Governador e a ALESP pode influenciar a probabilidade de aprovação de contas. Posto isto, analisamos o viés de politização com a identificação do **percentual de Deputados Estaduais do partido do prefeito**. Além disso, incorporou-se **variáveis sociodemográficas**, como PIB, arrecadação, população, densidade demográfica e consumo de energia elétrica para fins de controle estatístico, com dados obtidos nos portais do IBGE e Fundação SEADE.



Finalmente, incluímos uma variável que indica competição política no município. Definimos que os municípios competitivos são aqueles onde houve alternância no partido do prefeito durante o período, enquanto os municípios não competitivos são aqueles que no período foram governados pelo mesmo partido durante todo o período. Os efeitos das variáveis de politização foram estimados por meio de Regressão Logística Múltipla para analisar as chances de um parecer ser favorável ou desfavorável.

**Quadro 2.** Alinhamentos Político Partidários a partir da Coligação Eleitoral

<b>PERÍODO</b>	<b>2008-2010</b>	<b>2011-2014</b>
Base Aliada	<b>PSDB</b> DEM, PPS, PTB, PAN	<b>PSDB</b> DEM, PHS, PMDB, PMN, PPS, PSC
Neutros	PCB, PDT, PHS, PMDB, PP, PRP, PSL, PSOL, PSTU, PT do B, PTN, PV	PP, PSB, PSD, PSL, PSOL, PTB, PV
Oposição	<b>PT</b> PC do B, PR, PRB	<b>PT</b> PC do B, PDT, PR, PRB, PRP, PSDC, PTN

## 5. ANÁLISE EMPÍRICA E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O conjunto de dados abrange 4.508 casos distribuídos por 644 municípios do estado de São Paulo, excetuando-se o município da capital (que está sob a jurisdição do TCM-SP), durante um período de sete anos. A unidade de análise é o município por ano. A taxa média de rejeição de contas nos municípios paulistas, no período em questão, é de 27,64%. A variação na taxa de reprovação de contas no biênio inicial de mandato (média de 21%) e do final (36,5%) é notável. Dados apresentados na Tabela 1.

**Tabela 1:** Pareceres das prestações de contas dos municípios paulistas

<b>ANO</b>	<b>Parecer Favorável</b>	<b>Parecer Desfavorável</b>	<b>Total</b>	<b>% Rejeição de Contas</b>	<b>Bienio</b>
2008	424	220	644	34,16%	Final
2009	588	56	644	8,70%	Inicial
2010	527	117	644	18,17%	Inicial
2011	480	164	644	25,47%	Final

2012	322	322	644	50,00%	Final
2013	485	159	644	24,69%	Inicial
2014	436	208	644	32,30%	Inicial
<b>Total:</b>	<b>3262</b>	<b>1246</b>	<b>4508</b>	<b>27,64%</b>	
Percentual médio de rejeição no biênio inicial					20,96%
Percentual médio de rejeição no biênio final					36,54%

Os pareceres das auditorias realizadas no início do mandato são politicamente mais sensíveis, pois o tempo médio para a publicação dos relatórios de julgamento pelos tribunais é de aproximadamente dois anos, o que já aponta para algum viés de politização nas decisões.

Destaca-se, também, na Tabela 2, uma diferença significativa nos percentuais de rejeição de contas de acordo com o alinhamento político do prefeito em relação ao governo estadual. Prefeitos de partidos de oposição apresentam taxas de rejeição mais altas em comparação àqueles que pertencem à base aliada do governador ou que são neutros. Esta constatação, em termos de politização do exercício do controle, tem efeitos políticos práticos, uma vez que a Lei de Inelegibilidade, modificada em 2010, determina que aquele que, durante o exercício de funções públicas, tiver suas contas rejeitadas, configurando ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, torna-se inelegível por oito anos para qualquer cargo na administração pública (Hidalgo, Canello e Oliveira, 2016).

**Tabela 2:** Percentual de contas rejeitadas por alinhamento político

<b>ANO</b>	<b>Base <sup>(1)</sup></b>	<b>Neutro <sup>(2)</sup></b>	<b>Oposição <sup>(3)</sup></b>
2008	32,88%	34,43%	38,71%
2009	6,78%	9,24%	15,38%
2010	15,45%	19,02%	27,47%
2011	21,50%	28,99%	34,17%
2012	47,67%	52,17%	55,00%
2013	27,16%	19,55%	25,38%
2014	31,64%	31,84%	34,62%
<b>Médias</b>	<b>26,18%</b>	<b>26,92%</b>	<b>33,55%</b>

(1) Partidos da mesma coligação eleitoral que elegeu o Governador

(2) Partidos que não foram oposição à coligação eleitoral que elegeu o Governador

(3) Partidos cuja coligação eleitoral representou oposição ao Governador eleito





Para um teste mais cuidadoso da hipótese do viés de politização foram realizados seis modelos de regressão logística para verificar a relação entre o alinhamento político do prefeito e a probabilidade de rejeição de suas contas: (1) modelo com variáveis controles; (2) com controles e *dummies* de ano; (3) amostra composta apenas por Municípios com alternância de poder, proxy para competição política; (4) amostra composta apenas por Municípios sem alternância de poder; (5) comparação entre os dois principais partidos (PT e PSDB) em modelo que mantém a variável *Alinhamento Político*<sup>4</sup>; e (6) comparação entre os dois principais partidos (PT e PSDB) em modelo sem a variável *Alinhamento Político*. Os resultados são apresentados na Tabela 3 e apontam para um viés na avaliação das Contas pelo TCE-SP.

**Tabela 3:** Análise empírica e resultados dos modelos de regressão logística

Var.	(1) com controles	(2) dummies de ano	(3) Alternân- cia de poder	(4) sem alter- nância	(5) PT & PSDB com alinhamento	(6) PT & PSDB sem alinha- mento
Alinhamento - Neutro	0.12	0.03	0.05	-0.24	0.06	
Alinhamento - Oposição	<b>-0.27</b>	<b>-0.25</b>	-0.18	<b>-0.97</b>	-0.13	
apoio_AL	<b>0.09**</b>	<b>0.09**</b>	0.10+	<b>0.29***</b>	0.15	
	<b>1.25</b>	<b>0.95</b>	<b>1.04</b>	-2.91	1.09	1.19
	0.41**	0.43*	<b>0.45*</b>	1.87	1.41	1.25
PSDB					0.03	0.01
					0.26	0.25
PT					-0.18	-0.34
					0.34	0.26
Log PIB municipal	0.02	0.08	0.08	-0.14	0.09	0.09
	0.05	0.05	0.06	0.16	0.06	0.06
Log população	-0.17	-0.33	-0.34	-0.43	-0.33	-0.33
	0.09*	0.09***	0.10***	0.35	0.09***	0.09***
Log densidade demográfica	-0.23	-0.26	-0.29	0.17	-0.26	-0.26
	0.04***	0.04***	0.05***	0.16	0.04***	0.04***
Urbanização	0.00	0.00	0.00	-0.02	0.00	0.00

4 O objetivo de explorar a relação a partir da ótica dos principais partidos que organizam as coligações de situação e oposição, estruturando a competição eleitoral estadual, é verificar se o partido do governador, e seu maior rival, são mais relevantes na produção do viés de politização das Cortes de Contas do que a própria coligação eleitoral. Os resultados invalidam essa suposição.

	0.00	0.00	0.00	0.01*	0.00	0.00
Log consumo de energia	0.21	0.27	0.27	0.44	0.27	0.27
	0.07**	0.08***	0.08***	0.30	0.08***	0.08***
Log arrecadação	-0.01	0.04	0.06	-0.07	0.04	0.04
	0.02	0.02+	0.02**	0.07	0.02+	0.02+
2009		1.71	1.81	1.05	1.72	1.72
		0.16***	0.18***	0.50*	0.16***	0.16***
2010		0.81	0.87	0.44	0.81	0.81
		0.13***	0.14***	0.44	0.13***	0.13***
2011		0.36	0.37	0.27	0.35	0.34
		0.13**	0.13**	0.43	0.13**	0.13**
2012		-0.76	-0.75	-0.97	-0.77	-0.78
		0.12***	0.13***	0.39*	0.12***	0.12***
2013		0.38	0.45	-0.17	0.38	0.37
		0.13**	0.14***	0.41	0.13**	0.13**
2014		-0.02	0.01	-0.31	-0.03	-0.03
		0.12	0.13	0.41	0.13	0.12
constante	0.82	0.13	-0.40	5.80	0.06	0.05
	0.39*	0.41	0.44	1.56***	0.43	0.42
N	4,508	4,508	3,976	532	4,508	4,508

Obs.: Coeficientes e Erros Padrões. +  $p < 0,1$ ; \*  $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$ , \*\*\*  $p < 0,01$

Nos modelos 1 e 2, não foram encontradas evidências estatisticamente significantes que diferenciam a aprovação dos pareceres de municípios da base do governo em relação aos municípios de alinhamento neutro. No entanto, quando se compara um município da base do governo em relação a um de oposição, as chances de aprovação são de 1,30 e 1,28 vezes maior, respectivamente, encontrando efeito estatisticamente significativo. O resultado dos modelos 1 e 2 indicam, portanto, que enquanto o fato de pertencer a um partido que compôs uma coalizão neutra em relação à eleição do último governador não diferencia seu desempenho no TCE-SP em relação aos partidos governistas, o fato de pertencer a um partido que compôs coalizão de oposição ao último governador eleito diminui a probabilidade de aprovação. Tal efeito reafirma a existência do fenômeno do viés de politização no processo de auditoria de contas.

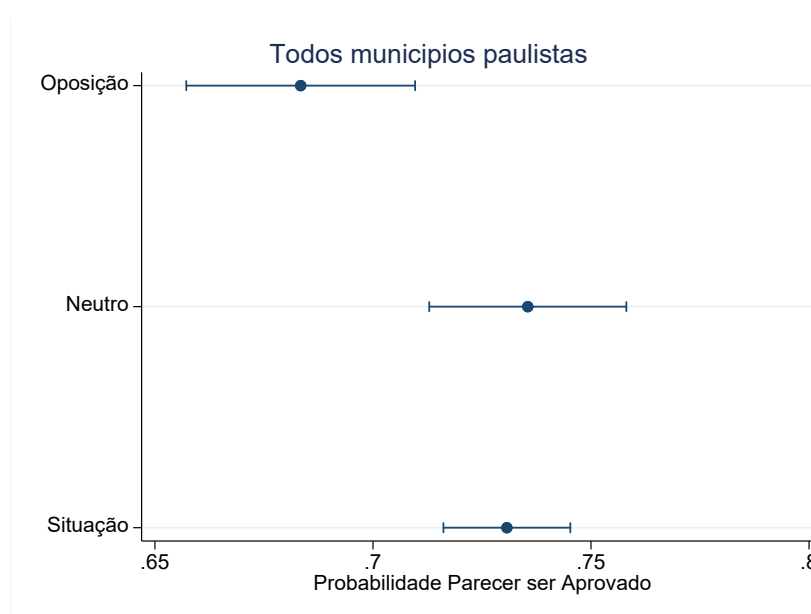
A Figura 2 apresenta a probabilidade da Corte de Contas do TCE-SP emitir parecer favorável às contas dos municípios paulistas, levando em consideração o alinhamento político com a coalizão do Governador. O grá-



fico da Figura indica que a probabilidade esperada de um parecer ser aprovado de um prefeito da coalizão do governo ou neutro é de 73%, enquanto a esperada para um prefeito oposicionista é de 68%, uma diferença de cinco pontos percentuais com significância estatística.

Nos modelos 3 e 4, exploramos se a alternância de poder, utilizada como um indicador do nível de competição política no município, pode impactar os achados sobre o viés de politização. Caso a hipótese de viés de

**Figura 2:** Probabilidade de Parecer ser aprovado por alinhamento político



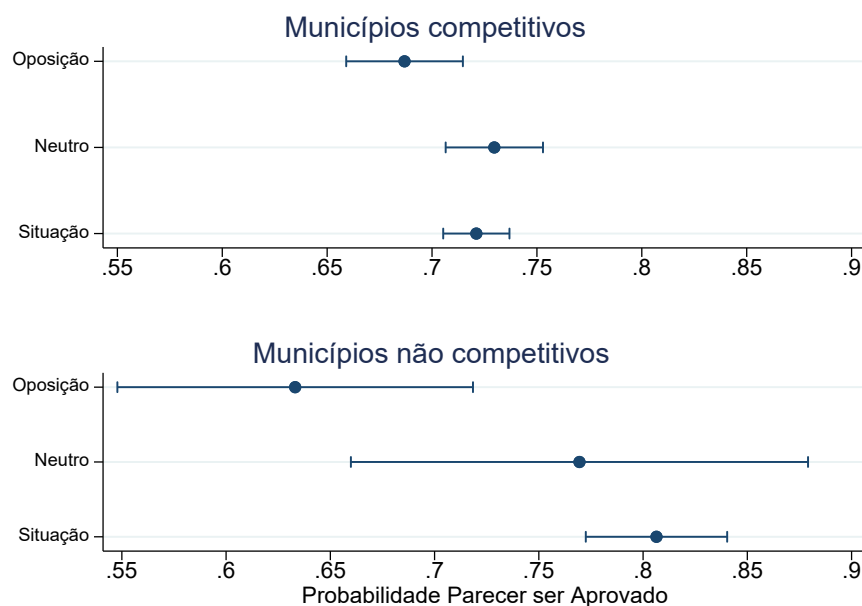
**Observação:** ICs (90%) **Fonte:** Autores (modelo 2)

politização seja correta, é esperado que o efeito de ser oposição seja mais forte nos municípios controlados de forma mais perene pelos partidos opositores. E este é justamente o resultado que encontramos.

Os dados revelam que o efeito do viés de politização é reduzido em municípios com maior competitividade, independentemente de seu alinhamento com a base do governo do estado. Os resultados sugerem que a competição política, ao permitir a alternância de partidos na gestão municipal, o que impacta o legado das gestões ao longo do tempo, reduz a chance de suas contas serem influenciadas por fatores de politização do órgão de controle. Em contraste, em cenários sem competição política, um município chefiado por um prefeito de partido que compõe a base do governo

tem 2,64 mais chances de obter parecer favorável em comparação com um município da oposição, como elucidado na Figura 3. A probabilidade de as contas do prefeito de partido da base do governador serem aprovadas sobe para 80,6% nos municípios com menor competição política, enquanto essa probabilidade é de apenas 72% nos municípios governistas competitivos. Há efeito para a oposição também, cuja média de aprovação cai de 68% em ambientes competitivos para 63,3% em municípios sem alternância de poder.

**Figura 3:** Probabilidade de parecer ser aprovado por alinhamento partidário na ALESP em municípios com alternância de poder



**Observação:** ICs (90%) **Fonte:** Autores (modelo 3 e 4)

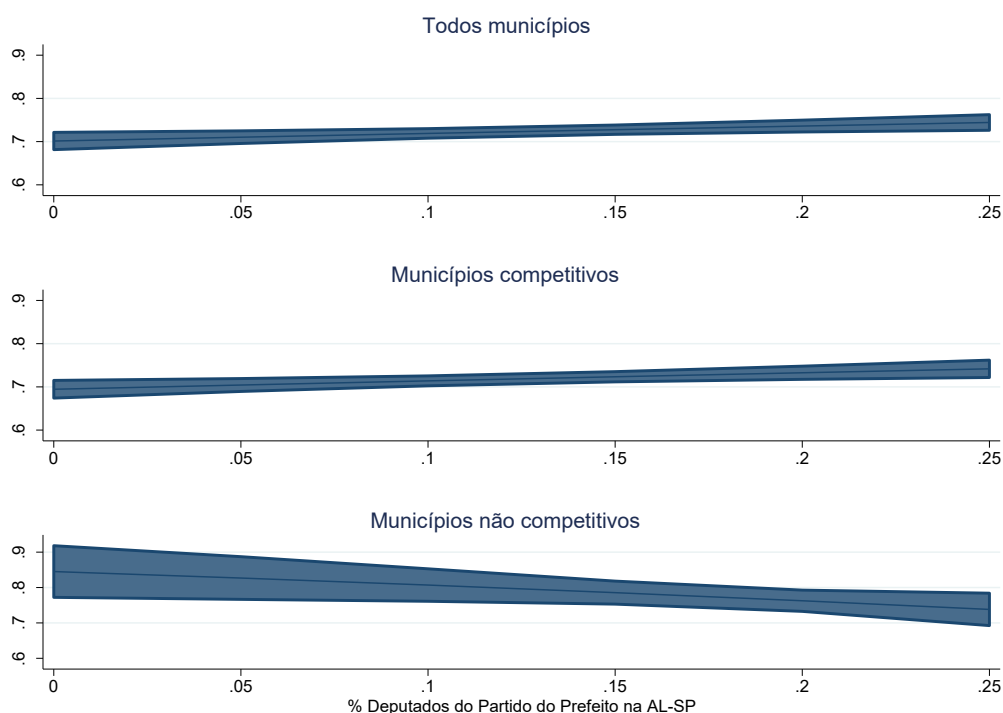
Observou-se, também, que o tamanho da base política dos partidos na ALESP impacta nas chances de um município possuir parecer favorável em suas contas nos modelos com todos os municípios e no modelo apenas com os mais competitivos. Tal resultado desaparece, no entanto, quando analisamos os municípios com menor competição eleitoral. A heterogeneidade dos efeitos pode ser analisada na Figura 4. Constata-se que, no eixo vertical, a probabilidade de um prefeito dispor de parecer aprovado aumenta conforme a proporção de deputados estaduais na ALESP, no eixo horizontal nos gráficos de todos os municípios e somente para os compe-



tivos. O efeito é negativo e insignificante para os municípios não competitivos. Os dados indicam que há um crescimento em quase 5 pontos percentuais (69.6% para 74.2%) na probabilidade de aprovação do parecer com o crescimento da bancada do partido do prefeito de apenas um deputado para  $\frac{1}{4}$  da ALESP entre os municípios com competição política

Por fim, nos modelos 5 e 6 não foram encontradas evidências estatisticamente significativas da influência do pertencimento especificamente aos partidos PSDB ou PT, independentemente de se controlar a variável de *Alinhamento Político* ou não, indicando o viés de politização na atuação do TCE-SP não ocorre no nível do núcleo partidário do governo, mas sim associado com o posicionamento dos partidos dos prefeitos em relação à coligação que governa o Estado.

**Figura 4:** Probabilidade de Parecer aprovado por % de Deputados na ALESP



**Observação:** ICs (90%) **Fonte:** Autores (modelos 2, 3 e 4)

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É notável a importância dos TCEs no sistema político brasileiro e no modelo de controle externo para o combate de problemas recorrentes de nossa democracia, como a corrupção, malversação, desperdício e desvios de conduta na execução dos recursos públicos. A literatura demonstra que os TCs, assim como o Ministério Público, possuem lugar específico no arcabouço político e administrativo do Estado brasileiro, uma vez que não pertence a nenhum dos três poderes constitucionais de forma objetiva. Também, o órgão dispõe de certa autonomia e independência institucional, porém, a sua alta burocracia está condicionada às influências políticas na nomeação de seus membros pelos poderes Executivo e Legislativo.

O presente artigo buscou, mesmo que de forma incipiente, avançar nos estudos acerca do padrão de nomeação dos seus Conselheiros e identificar a existência de relação entre as variáveis políticas e o viés no parecer exarado pela Corte de Contas subnacional na apreciação das prestações de contas dos Prefeitos sob a sua jurisdição. Um dos pontos-chave identificados pela pesquisa corrobora com os achados de Loureiro e Abrucio (1999), em que o nível de politização aumenta a capacidade do chefe do Poder Executivo em definir e organizar as estruturas administrativas da máquina pública em conformidade com o seu projeto político.

Conseqüentemente, ao analisar os antecedentes profissionais e políticos dos Conselheiros do TCE-SP, observou-se alto nível de relacionamento com os ramos políticos, sendo que 90% dos Conselheiros nomeados ocuparam cargos no alto escalão do Executivo Estadual e/ou do Poder Legislativo (seja na esfera federal, estadual ou municipal), com vínculos políticos diretos com os Governadores ou com alinhamento político da base na coligação eleitoral do partido político do Governador na ALESP. Desta forma, a análise de variáveis políticas foi fundamental para compreender a possível existência de viés de politização na estrutura de decisões da Corte de Contas Paulista. As variáveis primordiais para este artigo foram em relação ao alinhamento político do partido do prefeito com a coligação eleitoral que elegeu o último Governador do Estado, o nível de competição política no município referente à alternância de poder e o percentual de deputados estaduais por partido político na ALESP.

Dos resultados encontrados, observa-se que um prefeito de partido político em oposição à coligação eleitoral que elegeu o último Governador do Estado possui menos chance de ver seu parecer aprovado em compara-





ção a um prefeito cujo partido político é da base aliada ou neutro. Ademais, nos municípios em que há baixo nível de competitividade política, ou seja, sem alternância de poder e troca de partido político na gestão municipal, um partido da oposição apresenta maior chance de possuir parecer desfavorável exarado pela Corte de Contas Paulista, em comparação com um partido da base aliada ou neutro. Pode-se especular que esse cenário não necessariamente indica necessariamente uma punição severa aos municípios de oposição, mas sim uma proteção relativa e um tratamento mais brando aos municípios alinhados com a base governista. No entanto, mais estudos sobre o viés de politização das ações do TCE-SP são necessários para testar essa hipótese.

Adicionalmente, o tamanho da base política e expressividade dos partidos políticos na ALESP é elemento importante em relação às chances de um município possuir parecer favorável em suas contas. Por outro lado, municípios com alternância de poder e expressividade política de seu prefeito na ALESP apresentam maior possibilidade de apresentar parecer de contas aprovado em relação aos partidos com baixa ou nenhuma representação política no Legislativo Estadual.

## **7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004. p. 75-102.

ARANTES, R. B; ABRUCIO, F. L; TEIXEIRA, M. A. C.. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 56, n.1, p. 57-83, Jan/Mar. 2005.

BRANDÃO, G. A quem prestam contas os Tribunais de Contas? Transparência, politização e governismo na accountability. Dissertação de Mestrado em Ciência Política apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília – Ipol/UnB, 2017.

FERNANDES, Gustavo A. A. L. ; FERNANDES, I. F. A. L. ; TEIXEIRA, M. A. C. Transparência dos governos subnacionais: o impacto da desigualdade na

transparência. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, v. 57, p. 1-25, 2023

FERNANDES, I. F. A. L.; FERNANDES, Gustavo A. A. L. ; TEIXEIRA, M. A. C. . A dimensão societal da accountability horizontal: os tribunais de contas estaduais. In: Gabriel Rossini; Fernanda Cardoso; Arilson Favareto. (Org.). Democracia, Desenvolvimento e Sustentabilidade: perspectivas teóricas e desafios. 1ed.Santo André: EdUFABC, 2022, v. 1, p. 295-320

FERNANDES, Gustavo A. A. L. ; FERNANDES, I. F. A. L. ; ANGELICO, F. ; TEIXEIRA, M. A. C. . The failures of horizontal accountability at the subnational level: a perspective from the Global South. Development in Practice (Print), p. 1-7, 2020

FERNANDES, Gustavo A. A. L. ; FERNANDES, I. F. A. L. ; TEIXEIRA, M. A. C. . Estrutura de funcionamento e mecanismos de interação social nos tribunais de contas estaduais. REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO (ONLINE), v. 69, p. 123-150, 2018.

GRACILIANO, E. A.; MOREIRA FILHO, J. C.; NUNES, A. P.; PONTES, F. C. M.; ZAMPA, F. F. Accountability na administração pública federal: contribuição das auditorias operacionais do TCU. Pensar Contábil, v. 12, n. 47, art. 5, p. 43-51, 2010.

HIDALGO, F. D.; CANELLO, J.; LIMA-DE-OLIVEIRA, R. Can Politicians Police Themselves? Natural Experimental Evidence From Brazil's Audit Courts. Comparative Political Studies, 2016.

LAGROYE, J. Les processus de politisation. In: LAGROYE, J. (Org.). La politisation. Paris: Berlin, 2003. p. 359-372.

LANDIM, E. A. S. Exceções à Politização na Administração Pública. Revista Controle - doutrinas e artigos, [S.l.], v. 12, n. 2, p. 199-211, nov. 2016.

LOPEZ, F. G. (Org.). Cargos de confiança no presidencialismo brasileiro. Brasília: IPEA, 2015.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 14, n. 41, p. 69-89, Oct. 1999.



O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, v. 44, n. 98, p. 27–54, 1998.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, v. 11, p.12, 2004.

PAIVA, N.; SAKAI, J. Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas. *Transparência Brasil*. São Paulo. 2014.

PESSANHA, Charles. Controle externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil. In: Schwartzman, Felipe et al. (Orgs.). *O sociólogo e as políticas públicas: ensaios em homenagem a Simon Schwartzman*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

SAKAI, Juliana; PAIVA, Natalia. Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas? *Transparência Brasil*, 2016.

SILVA, R. M. A alteração na forma de escolha de membros dos Tribunais de Contas Estaduais por meio de proposta de Emenda Constitucional oriunda de iniciativa popular: uma interpretação democrática do artigo 75 da Constituição Federal. *Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná*, no. 7, Curitiba: Ministério Público de Contas do Paraná, 2017, p. 108-123.

SOUSA, G. O. Politização nos Tribunais de Contas: O Caso do Estado de São Paulo. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Fundação Universidade Federal do ABC (UFABC), 2019.

SPECK, B. W. Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. 2000. SAKAI, Juliana; PAIVA, Natalia. Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas? *Transparência Brasil*, 2016.

## ASPECTO SUBSTANTIVO DAS MACRO FUNÇÕES DAS CONTROLADORIAS PÚBLICAS

## SUBSTANTIVE ASPECT OF MACRO FUNCTIONS OF THE PUBLIC CONTROLLERSHIP

Nicolle Ferreira Bleme<sup>1</sup>

**Resumo:** Os órgãos de controle interno, notadamente as controladorias públicas, surgiram com foco na ação fiscalizatória e trabalhos de natureza “a posteriori”, e nos últimos anos assumem um novo papel no apoio ao gestor e combate à corrupção. Apesar de existir diversos estudos acadêmicos sobre o controle interno, ainda resta lacunosa a análise relacionada a sua dimensão horizontal e substantiva, especialmente com uma proposta de categorização de suas macrofunções através dos produtos exortados. Este artigo tem como objetivo apresentar um conceito associativo de controle interno substantivo, baseado na tipologia da accountability horizontal e substantiva aplicada ao case da Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais, detalhando as macrofunções de controle interno em dimensões (transparência, correção, auditoria, integridade) com elementos e indicadores. Os resultados indicam ser possível realizar uma categorização que permite aferir objetivamente a dimensão de atuação do controle interno.

**Palavras-Chave:** Controle Interno. Substantivo. Macrofunções. Categorização.

**Abstract:** The Public Controllershship, have been the object of studies and changes in recent years. Initially focused on inspection and empirical projects, Public Controllershships play a new role in supporting managers and fighting corruption. Although there are several academic studies on internal control, analysis of internal control in horizontal and substantive dimensions continues to be needed, especially ones that categorize its macro functions by the products required. This article aims to present an associative concept of substantive Internal Control, based on the typology of horizontal and substantive accountability applied to the General Controllershship of the State of Minas Gerais (Brazil), detailing the macro functions in several dimensions (transparency, correctness, audit, and integrity) and presenting appropriate indicators. The results indicate that conducting a categorization that objectively assesses Internal Control is possible.

**Keywords:** Internal Control. Substantive. Macro functions. Categorizations.

---

1 Mestre em Administração Pública pela UFV, graduada em Direito pela UFMG, pós-graduada em Gestão Pública pela UFSJ. Antes de ingressar no serviço público, atuou na iniciativa privada como gestora de contratos da Fiat Automóveis S/A. Foi auditora-geral e Controladora-Adjunta do município de Contagem. Também ocupou os cargos de Assessora Especial do Gabinete da Controladoria do Município e Coordenadora do Núcleo de Transparência e Prevenção à Corrupção. Em 2018, ganhou o 1 lugar no Prêmio de Experiências Inovadoras em Gestão Pública no 32 Congresso Brasileiro de Direito Administrativo com o trabalho desenvolvido em Contagem na área de integridade e compliance. Aprovada no processo seletivo do Transforma Minas, foi Subcontroladora de Transparência e Integridade do Estado de Minas Gerais e atualmente é Controladora Geral do Município de Contagem/MG.



## 1. INTRODUÇÃO

Os órgãos de controle surgiram com o Estado Democrático de Direito e a limitação dos poderes do soberano. Segundo Dallari (2016), três grandes momentos político-sociais foram fundamentais para a implementação do Estado Democrático e seus elementos essenciais: a Revolução Inglesa; a Revolução Americana e a Revolução Francesa.

O conceito de controle é polissêmico e na perspectiva da administração pública deve considerar preceitos básicos de democracia, harmonia de poderes e mecanismos institucionais. Para Justen Filho (2018, p. 732), “o controle é um processo de redução do poder, entendida essa expressão no sentido da imposição da vontade e do interesse de um sujeito sobre outrem”.

Nessa perspectiva, o controle pode ser externo ou interno, sendo que aquele caracteriza-se pela atuação independente sobre a atuação administrativa daqueles que são agentes do ato controlado. Por sua vez, o controle interno é voltado às práticas do Poder ou Administração a que pertence, porquanto se insere na estrutura do próprio órgão fiscalizado (Meirelles, 2009). O foco desse estudo será o controle interno público no Brasil, em especial suas funções precípua.

Tem-se de um modo geral que as controladorias públicas surgiram com escopo da função fiscalizatória para depois assumirem um papel no apoio ao gestor e de combate à corrupção. Essas mudanças conduziram para que os órgãos de controle interno atuem em outras funções, além da premissa fiscalizatória e de conformidade, especialmente quando desempenham suas macrofunções de auditoria, correição, transparência e integridade (CONACI, 2014).

Nesse cenário, pretende-se relacionar as atividades dos órgãos de controle interno às dimensões de tipologias da *accountability*, termo em inglês de conceitos diversos (Prado; Pó, 2007), que de um modo geral pode ser entendida como o compromisso do gestor em demonstrar os resultados obtidos e a forma como ocorreu a aplicação dos recursos. A *accountability* é um termo amplamente utilizado na administração pública, e carece de uma delimitação teórica mais clara (Ceneviva, 2006). Compartilhando dessa dificuldade epistemológica, Mulgan (2000) aduz que *accountability* é um conceito camaleônico, que virou um lugar comum na literatura da administração pública.

Em uma analogia ao *accountability* substantivo, o controle interno é passível de correlação com as categorias do controle formal e os controles de performance dos quais pode-se tomar como a sua dimensão substantiva. Assim, baseado na tipologia da *accountability* horizontal e substantivo, detalhamos as macrofunções de controle interno em dimensões (transparência, correição, auditoria e integridade), componentes e indicadores apropriados, sendo possível realizar uma categorização que permite aferir objetivamente a dimensão de atuação do controle interno em cada órgão.

O objetivo deste artigo é descrever, categorizar e propor uma reflexão sobre o controle interno na perspectiva substantiva, para além das abordagens clássicas de controle interno.

Após levantamento bibliográfico sobre o tema, cito recentes trabalhos que se propuseram a mensurar o controle interno em diferentes perspectivas, utilizando-se das seguintes metodologias. O TCE/MG (2017) realizou um diagnóstico sobre o controle interno dos municípios do estado de Minas Gerais a partir de questionário sobre a estrutura dos órgãos de controle interno e sua normatização. O TCU (2018) elaborou o índice de fragilidade de controles a partir de questionário integrado de governança e gestão pública, que dispõe de 30 práticas avaliadas por meio de 100 itens de verificação (Designação de Dirigentes; Gestão de Riscos e Controles Internos; Gestão da Ética e Programa de Integridade; Auditoria Interna; Transparência e Accountability). O CONACI (2021) realizou a Avaliação Nacional do Controle Interno dos Municípios a partir de questionário com 38 itens (baseado no COSO I e IA-CM (*Internal Audit Capability Model for the Public Sector*)).

A maioria dos ensaios sobre o controle interno se utiliza de questionários e ferramentas *survey*, com foco em avaliações normativas e da estrutura dos órgãos avaliados. Nessa perspectiva, este estudo se diferencia de outros trabalhos já feitos por adotar um método quantitativo de avaliação do controle interno substantivo, tendo por base teorias e características das macrofunções do controle interno e dimensões da *accountability*.

Assim, considerando as atribuições do controle interno e em uma analogia às tipologias da *accountability*, surge o problema de pesquisa: a partir da análise dos produtos exortados pela controladoria pública, como o órgão de controle interno desempenha suas funções nas dimensões formal e substantiva? Como relacionar essas dimensões a parâmetros objetivos de modo a validar uma possível categorização?





## 2. REVISÃO DA LITERATURA

### 2.1. UMA EVOLUÇÃO DO CONTROLE INTERNO DA BUROCRACIA WEBERIANA AO PÓS-GERENCIALISMO

Na gestão pública, houve a evolução dos modelos de administração pública, possuindo cada um características próprias e sendo preponderantes na administração em momentos distintos. Basicamente esses modelos, ou paradigmas, se desenvolveram desde a administração patrimonial, passando pela administração burocrática e desembocando na administração gerencial e pós-gerencialista (Neves, Guimarães e Júnior, 2017). Considerando que o controle interno é parte da Administração Pública, também foi impactado pelos modelos de gestão administrativa, especialmente a partir do modelo burocrático na década de 30.

Em uma perspectiva histórica, a primeira citação normativa no Brasil do controle interno foi em 1824, quando os controles interno e externo eram tratados da mesma forma (Araújo, 1993).

Segundo Castro (2011, p. 317) :

a origem do controle interno no Brasil, em 1914, era contábil, em função da necessidade de implantação de técnicas de contabilidade na área pública com certo nível de padronização de registro, orientação metodológica e controle dos atos de gestão em todos os níveis.

O termo “sistema de controle interno” surgiu no ordenamento jurídico na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, que assim dispunha em seu artigo 71: “A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei”.

Tendo em vista que na estrutura normativa o sistema de controle interno estava atrelado ao Poder Legislativo, e considerando que a função típica deste Poder é fiscalizar (Moraes, 2011, p.424), esse era o fundamento do sistema de controle interno.

A crise do Estado na década de 70 foi um marco da decadência do modelo burocrático, sendo observado a partir de então um direcionamento da Administração Pública para o modelo gerencialista Bresser-Pereira (1996). O primeiro país a adotar o Modelo Gerencial (em inglês – *managerialism*)

foi a Inglaterra, durante o governo de Thatcher em 1979 (Abrucio, 1997), tendo por premissas a redução de custos e o aumento da eficiência.

Nesse cenário, o Decreto nº 67.090, de 20 de agosto de 1970, regulou as atividades de controle interno e auditoria no Serviço Público Federal, sendo que o termo “sistema de controle interno” ainda não era utilizado infraconstitucionalmente, porquanto suas atividades eram desempenhadas, naquele momento, conjuntamente pelos sistemas subordinados às Inspetorias Gerais de Finanças, de Contabilidade e de Auditoria.

Em 1986, foi publicado o Decreto nº 92.452, que criou a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), subordinada ao Ministério da Fazenda. O STN era o órgão central do Sistema de Programação Financeira do Tesouro Nacional dos Sistemas de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria. Posteriormente, o sistema de programação financeira passou a integrar o sistema de controle interno do Poder Executivo, pelo Decreto nº 93.874/1986, sendo este normativo o pioneiro na disposição infraconstitucional do termo Sistema de Controle Interno (Garcia, 2011, p.119).

Essa perspectiva histórica se deu atrelada ao modelo de gestão prevalente na Administração Pública, com o chamado *New Public Government*, com ideais liberais e gerencialistas, baseadas em uma Administração Pública mínima, com foco no mercado e na Teoria da Escolha Pública. Para equacionar os dois modelos e suas potencialidades, surgiu o *New Public Service* (NPS), com as seguintes prioridades: servir cidadãos e não clientes, cultivar o interesse público, valorizar a cidadania e atuação democrática, *accountability*, uma liderança participada, governança pública e a valorização das pessoas, não apenas a produtividade (Bilhim, 2016).

Foi de fato com a Constituição de 1988, que transferiu parte do poder para estados e municípios, que se estabeleceu a obrigatoriedade de controle interno em outras entidades. Tais premissas foram reforçadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000, e pela Instrução Normativa Secretaria Federal de Controle (SFC) nº 01/2001, a qual dispõe que o controle administrativo exercido por cada órgão visa assegurar que os objetivos das unidades e entidades da Administração Pública sejam alcançados.

Essas condições normativas culminaram na criação da Controladoria Geral da União (CGU). Em 2002, a SFC passou por um período de instabilidade institucional, eis que o Decreto nº 4.113 transferiu a SFC e a Comissão de Coordenação de Controle Interno do Ministério da Fazenda para a Casa



Civil da Presidência da República. Em 8 de maio 2002, a Medida Provisória nº 37 criou a Controladoria Geral da União, por cerca de cinco meses com objetivo de reestruturação para unir o controle à correição (Corregedoria Geral da União), porém por questionamentos em face da estrutura da SFC a medida não foi convertida em Lei.

Já a Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro 2003, que repetiu a criação da CGU, adquiriu caráter permanente na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, englobando as funções da Corregedoria Geral da União, defesa do patrimônio público, a SFC e a Ouvidoria Geral, conforme artigo 17 do citado normativo:

Art. 17. À Controladoria Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno e à auditoria pública e às atividades de ouvidoria geral.

O processo legislativo para criação da Lei da CGU ainda trouxe uma atribuição de incremento de transparência, com tal destaque o a nomenclatura que o titular do órgão tinha: Ministro de Estado do Controle e da Transparência. Atualmente, a CGU é um paradigma de organização e atribuições de controle interno, tendo competência para execução das seguintes funções: ouvidoria, correição, transparência, auditoria e integridade.

Assim, podemos traçar a linha do tempo do Controle Interno no Brasil:

Nessa evolução histórica, em especial após o ano de 2000, foi debatida a necessidade de ampliação do escopo de atuação dos sistemas de controle interno, incorporando novas funcionalidades propostas por várias instituições nacionais e internacionais, entre as quais se destacam: auditoria, controle contábil, fiscalização, acompanhamento de políticas públicas (desempenho), promoção da transparência, monitoramento da Lei de Acesso à Informação (LAI), integridade e estímulo ao controle social (INTOSAI 2007, CFC 2008 e OCDE 2011).

## 2.2. DA ACCOUNTABILITY NA TIPOLOGIA HORIZONTAL E SUBSTANTIVA

Etimologicamente, a palavra *accountability* advém do termo “contabilidade”, ou melhor, originou-se literalmente da “escrita ou escrituração contábil” (Bovens, Goodin e Schillemans, 2014). A dificuldade de estabelecer um *mainstream* da *accountability* vem sendo apontada há décadas na literatura especializada. Campos (1990) trabalhou a lacuna de significado do termo *accountability* no dicionário da língua portuguesa, que de fato

traduzisse com perfeição seu significado. Em 2009, Sacramento e Pinho publicaram artigo questionando se já era possível traduzir o termo *accountability* para o português, sem ter ainda uma resposta conclusiva.

Há diversos estudos atuais sobre o conceito de *accountability* e uma gama de tipologias e classificações, bem como categorização de seus elementos teóricos e empíricos, dentre os quais cito: O'Donnell (1998), Romzek e Ingraham (2000), Abrucio e Loureiro (2004), Ceneviva (2006). Ou seja, é um tema que precisa ser estudado considerando suas diversas dimensões e como cada uma delas é interpretada, dependendo do tipo de abordagem e do contexto do estudo que está sendo apresentado.

Ó Donnell (1998) é um autor de referência e destaca as dimensões vertical e horizontal da *accountability*, considerando as relações entre principal-agente, com foco nas agências de fiscalização do Estado como agentes desse tipo de *accountability*. Nessa tipologia, a *accountability* vertical se refere à relação hierárquica entre desiguais, superiores e subordinados. Já na dimensão horizontal, os agentes públicos se controlam mutuamente, englobando os órgãos cujo controle administrativo é exercido pelos próprios Poderes sobre seus atos e agentes.

De fato, na literatura acadêmica percebe-se que o termo *accountability* tem funcionado como um grande guarda-chuva que abrange vários outros conceitos, tais como transparência, equidade, democracia, integridade, eficiência, responsividade, responsabilidade. Para Lindberg (2013, p. 218)

Dentro de cada um dos tipos de *accountability*, pode-se encontrar muitas variações em níveis. É possível construir medidas de níveis (ordinal ou escala, qualitativa ou quantitativa) para cada um desses tipos. (...) Precisamos desenvolver esquemas e instrumentos de medição separados. (tradução nossa)

Para além do conceito, Rocha (2011) e Schedler *et al.* (1999) partem para análise do processo de *accountability* em duas etapas básicas: a primeira referente à verificação do cumprimento dos procedimentos legais por parte do fiscalizador (Estado), para fiscalizar e punir, o que caracteriza a dimensão formal; e a segunda etapa, relacionada à verificação do conteúdo que é fiscalizado, ou seja, a forma com que o fiscalizador age e sua capacidade de responder os interesses dos cidadãos, caracterizando, assim, a dimensão substancial da *accountability*.



Sobre essa premissa substantiva, Prado; Pó (2007) criticam a atuação dos Tribunais de Contas por considerarem que eles se limitam apenas a verificar a conformidade e legalidade dos gastos públicos, ou seja, o foco se mantém na dimensão formal da *accountability*, e não na efetividade desses gastos (Barros, 2000). Nesse contexto, conclui Rocha (2011, p. 57) que:

[...] O processo de *accountability* horizontal se desenrola em duas dimensões distintas: a dimensão formal, que envolve a forma pela qual o processo é conduzido e produz seus resultados; e a dimensão substantiva, que envolve aquilo que deve ser o objetivo do processo, isto é, a própria atividade do agente público, suas ações e decisões, e que devem ser conhecidas da sociedade e a ela comunicadas. Portanto, para analisar com propriedade o processo de *accountability* [...] é importante que tais análises se processem de acordo com as duas dimensões. Primeiro, pela necessidade de verificar se tais processos seguem os estritos limites da lei [...]. Segundo, para não se cair na armadilha comum de privilegiar os aspectos formais do processo e deixar de analisar aquilo que é, no fundo, a essência da *accountability*.

Assim como foi proposta essa tipologia para a *accountability*, é possível avaliar, em analogia, a atividade de controle interno a partir do aspecto dimensional formal e substantivo.

### **3. DO CONTROLE INTERNO SUBSTANTIVO: AS SUAS DIMENSÕES (TRANSPARÊNCIA, CORREIÇÃO, AUDITORIA E INTEGRIDADE)**

#### **3.1. TRANSPARÊNCIA**

A transparência pública é a forma pela qual os fatos relacionados à atividade da entidade ou do agente público são mostrados (Koppell, 2005). Nesse sentido, a transparência e a visibilidade das ações governamentais são peças-chave para a *accountability* de maneira geral, uma vez que sem transparência e clareza das informações não há como cidadãos apropriarem-se dos dados das avaliações para cobrarem os agentes públicos (Ceneviva e Farah, 2006).

A dimensão formal da transparência refere-se ao cumprimento da legislação, com obrigações estabelecidas pela Constituição Federal (art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, 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, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado); Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 48, com os instrumen-

tos de transparência da gestão fiscal) e Lei de Acesso à Informação (art. 8º, com o dever dos órgãos e entidades públicas promoverem a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas).

A dimensão substantiva pode ser aferida pelos dados abertos e qualidade da informação, fundamentais para mitigar a assimetria de informações e possibilitar a *accountability*. O primeiro elemento de dados abertos é referenciado em trabalhos de mensuração de qualidade das informações governamentais (Behkamal 2014; Vetró 2016; Ijab 2017) considerando a capacidade que os dados em formato aberto têm de informar e sua utilidade possibilitada pela manipulação dos dados. Dados abertos, segundo o *Open Knowledge Internacional* (OKBR), são aferidos quando seu formato e disponibilização possibilitam que qualquer pessoa possa livremente acessá-los, utilizá-los, modificá-los e compartilhá-los para qualquer finalidade, estando sujeito, no máximo, a exigências que visem preservar sua proveniência e sua abertura.

Para base de avaliação objetiva, podemos considerar as chamadas três “leis” dos dados abertos que foram propostas por David (2009), especialista em políticas públicas na *Harvard Kennedy School of Government*. São elas:

- se o dado não pode ser encontrado e indexado na Web, ele não existe;
- se não estiver aberto e disponível em formato compreensível por máquina, ele não pode ser reaproveitado; e
- se algum dispositivo legal não permitir sua replicação, ele não é útil.

O segundo elemento, relativo à qualidade da informação, pode ser aferido conforme diretrizes das *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS), cujo *framework* tem por objetivo melhorar a qualidade e transparência dos relatórios financeiros do setor público para melhoria das informações e tomadas de decisão (HAND BOOK, 2019). Nesse sentido, são citadas características objetivas que podem ser signos de qualidade de informação contábil, quais sejam: relevância, representação fidedigna/verificabilidade, compreensibilidade, tempestividade/oportunidade, comparabilidade.





### **3.2. CORREIÇÃO**

Para Di Pietro (2000), o poder disciplinar é o que cabe à Administração Pública para apurar infrações e aplicar penalidades aos servidores públicos e demais pessoas sujeitas à disciplina administrativa. A correição se operacionaliza pelo processo disciplinar, que por sua vez é o instrumento destinado a apurar responsabilidade de servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as atribuições do cargo em que se encontre investido, podendo ser aplicadas as seguintes sanções, nos termos da Lei nº 8.112/1990: advertência; suspensão; demissão; cassação de aposentadoria ou de disponibilidade; e destituição de cargo em comissão ou de função comissionada.

Para Caetano (1932), o poder disciplinar tem origem e razão de ser no interesse e na necessidade de aperfeiçoamento progressivo do serviço público.

Considerando que o parâmetro da atividade correicional sempre será a lei e o devido processo legal, mister determinar o da dimensão dos produtos exortados, adotando o critério pelo ilícito apurado, ou seja, ilícitos que interferem diretamente na prestação de serviços ou bens públicos. Por essa premissa temos a seguinte categorização:

- **Formal:** irregularidade sem autoria e/ou materialidade (arquivamento); descumprimento de normas; abandono de cargos; acúmulo indevido de cargos; incontinência pública; falta de urbanidade; assédio moral.
- **Substantivo:** crime contra a Administração Pública; lesão ou dilapidação da coisa pública; atividade remunerada durante licença médica; evolução patrimonial incompatível; aplicação indevida de dinheiro públicos; ofensa física; receber ou solicitar propina; advocacia administrativa; atos de corrupção; projetos e ações preventivas a ilícitos funcionais.

### **3.3. AUDITORIA**

Em uma etimologia normativa, a auditoria interna governamental é uma atividade independente e objetiva, de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização (Instrução Normativa SFC nº 3/2017, Poder Executivo Federal). Em termos gerais, a auditoria é a função clássica e primeva dos órgãos de controle interno, sendo que esta vem se aperfeiçoando ao longo dos anos, especial-

mente com as diretrizes internacionais e utilização de tecnologia da informação em seus trabalhos.

Rocha (2009) propôs, utilizando as categorias propostas por Koppell (2005) e as concepções definidas nos modelos de Denhardt e Denhardt (2007), analisar, mais objetivamente, a *accountability* em relação à atuação dos tribunais de contas brasileiros, ou seja, o controle externo. Nesse citado estudo, ele aborda a característica de conformação e performance, sendo que a primeira tem por indicadores a legalidade, consistente na avaliação de leis e regulamentos. Já a performance visa avaliar como são utilizados os recursos humanos, materiais e financeiros na realização das atividades públicas.

Essa avaliação do resultado é baseada em critérios relacionados à economia, à eficiência, à eficácia e à efetividade da ação governamental, e se materializa nas chamadas Auditorias de Natureza Operacional, nomenclatura adotada inclusive pelo TCU e pela CGU.

Essa evolução da função auditoria se deu atrelada a diretrizes internacionais, dentre as quais cito o Modelo de Capacidade de Auditoria Interna (IA-CM) para o setor público (*Internal Audit Capability Model for the Public Sector*), desenvolvido em 2009 pelo Instituto dos Auditores Internos (IIA) com apoio do Banco Mundial. O IA-CM é um *framework* que estabelece os fundamentos necessários para uma auditoria interna efetiva, sendo um modelo universal baseado nas melhores práticas. (CONACI, 2021)

O Modelo de Capacidade da Auditoria Interna para o Setor Público está estruturado em uma matriz, contendo 5 níveis de maturidade, 6 elementos de auditoria e 41 macroprocessos, que por sua vez possui um objetivo específico e identifica as atividades essenciais de auditoria. Assim, para alcançar um nível de maturidade, é necessário que todos os macroprocessos do mesmo nível estejam implementados (institucionalizados).

Segundo o *International Professional Practices Framework* do IIA (p. 13):

Além disso, passar do Nível 1 para o Nível 2 requer certos pré-requisitos no ambiente, como estruturas de governança e gerenciamento financeiro, controle e estruturas de *accountability*, juntamente com estabilidade governamental, uma cultura organizacional receptiva e diretrizes centrais para auditoria interna. (tradução nossa).



Com base nos *frameworks* e autores citados, temos que na dimensão auditoria o aspecto formal refere-se aos trabalhos com escopo de auditoria de conformidade, que avaliam o cumprimento da legislação e das normas vigentes e a perspectiva substantiva, com os trabalhos com escopo de gesto de riscos, consultoria e auditoria de desempenho.

### 3.4. INTEGRIDADE

Para a OCDE (2017), integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão a valores, princípios e normas éticas comuns, orientados para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público (Guia de Integridade Pública do PMPI/MG, 2019). Para a dimensão integridade, mister abordar a institucionalização dos programas de integridade, sendo que Viol (2019, p.14) aduz que “os programas de integridade são uma inovação dentro de uma organização, nos termos da teoria do novo institucionalismo, a qual oferece suporte teórico para a análise da sua adoção”.

Assim, para que os programas de integridade criem uma barreira anticorrupção, é necessário que não sejam meramente formais, porque a formalização de instrumentos e mecanismos não é garantia de sua execução (Martins Viol, 2019, p 88).

Outro documento que fixa parâmetros para os programas de integridade e *compliance* é a ISO 19600:2014 (*International Standard*, 2014). Apesar de não haver certificação ISO para programas de integridade, há práticas recomendadas para a criação de uma cultura de *compliance*, compreendida como “valores, ética e crenças existentes em toda a organização que interagem com as estruturas e os sistemas de controle da organização para produzir normas comportamentais favoráveis a resultados de *compliance*” (*International Standard*, 2014, p. 3).

A dimensão substantiva refere-se a esse realinhamento cultural da organização em torno da integridade, sendo que o modelo de Hatch (1993) propõe que os artefatos visíveis, valores e pressupostos básicos devem ser somados aos símbolos como elementos de análise da mudança organizacional, com um mecanismo mimético baseado na implementação de ações e envolvimento do corpo funcional e alta administração na elaboração e execução dos planos de integridade.

Por isso, o modelo da nova governança pública contribui para restabelecer a conformidade (ética e legal), aliada ao desempenho (ênfatisado no modelo gerencialista), como condição fundamental à geração de valor público, incorporando as ferramentas de governança corporativa às organizações do setor público (Barreto; Vieira, 2020).

#### **4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Para atingir o objetivo desta pesquisa, utilizaremos o método de categorização e estudo de caso, analisando se os produtos exortados pelo controle interno realizam ou não a dimensão substantiva da *accountability*, tendo em vista indicadores específicos de cada macrofunção que demonstrem se esses instrumentos hermenêuticos estão na dimensão formal ou substantiva, e o impacto desses resultados na atividade geral do órgão de controle interno.

Assim, para a pesquisa acerca da atuação substantiva das suas macrofunções de controle interno, mister avaliar os produtos exortados por meio das suas características e finalidade, tendo por base as teorias citadas, que resulta em uma condição determinante para aferir a dimensão de atuação da instituição.

Segundo Moraes e Galiazzi (2005), cada categoria corresponde a um conjunto de unidades de análise que se organiza a partir de algum aspecto de semelhança que as aproxima. As categorias são construtos linguísticos, não tendo por isso limites precisos, dependendo da interpretação e pressupostos assumidos pelo pesquisador. O modelo analítico utilizado nesta pesquisa é de natureza descritiva e classificatória (Blaikie, 2010), sendo que a classificação tomou por base as teorias citadas no item 3 supra.

Resumindo, as fontes dos dados e os critérios específicos de classificação de cada indicador são apresentados no Quadro 1, a seguir:



Quadro 1- Elementos de categorização

Macro Função	Dimensão	Base Teórica	Fonte	Indicador	Parâmetro a ser observado nos produtos de auditoria
Transparência	Formal	Teoria burocrática	EBT CGU Constituição, LRF e LAI	0	Ausência Decreto regulamentado a Transparência no Ente Público ou Ausência de Portal da Transparência
	Substantiva	New Public Service	Behkamal 2014, Vetró 2016 e Ijab 2017; David Eaves (2009); Framework IPSAS	1	Existência de normativo regulamentado o Portal da Transparência; dados disponíveis apenas em PDF nas principais consultas (remuneração, execução da receita e despesa; compras);
Correição	Formal	Teoria burocrática	Estatuto de servidores	2	Portal da Transparência com dados em formato aberto nas principais consultas (remuneração, execução da receita e despesa, compras); ferramentas de busca avançadas; gráficos e tabelas.
				0	Comissões de corregedoria <i>há doc</i> ou feito por comissões não vinculadas ao órgão de controle interno
	Substantiva	Teoria Gerencial	Caetano (1932)	1	Decisões em processos que versam sobre descumprimentos de normas; abandono de cargos; acúmulo indevido de cargos; Incontinência Pública; falta de urbanidade; assédio moral; processos arquivados devido a ausência de autoria e/ou materialidade (arquivamento);
				2	Decisões em processos que versam sobre crime contra a administração pública; lesão ou dilapidação da coisa pública; atividade remunerada durante licença médica; evolução patrimonial incompatível; aplicação indevida de dinheiro públicos; ofensa física; receber ou solicitar propina; advocacia administrativa

Auditoria	Formal	Teoria burocrática	Instrução Normativa SFC nº 3/2017	0	Relatórios que não tem escopo de auditoria, como as avaliações de efetividade e despachos
				1	Auditorias com análises de requisitos formais, com natureza de conformidade; os relatórios de prestação de contas anual enviado aos Tribunais de Contas; Relatórios de Gestão Fiscal e Notas Técnicas
	Substantiva	Teoria Gerencial	IA-CM; Rocha, (2009) Koppell (2005), Denhardt e Denhardt (2003); COSO	2	Auditoria para avaliação e gestão de riscos; auditorias com escopo de avaliação de resultados de políticas públicas e consultoria ao gestor; auditorias para apuração de denúncias de corrupção
Integridade	Formal	Teoria burocrática	Legislação plano de integridade	0	Ausência de legislação para implementação de planos ou programas de integridade
				1	Existência de legislação para implementação de planos ou programas de integridade
	Substantiva	Teoria do novo Institucionalismo	Viol (2019); OCDE; Hatch (1993); Peci 2006; ISSO 19600:2014	2	Implementação de ações do plano de integridade; fomento a cultura de integridade (participação da alta gestão e servidores na elaboração do Plano de Integridade; Instâncias de governança para monitoramento do Plano de Integridade; Campanhas institucionais sobre ética e integridade pública); celebração de acordos de leniência

Fonte: a autora.

Há poucos dados sobre os produtos de controle interno emitidos pelas controladorias nos estados e municípios brasileiros, especialmente tratando-se de dados secundários, que prescindem de uma transparência ativa dos produtos exortados pelas controladorias. Para além desse fato, mister que o estudo contemple um órgão que possua controladoria estruturada no desempenho das macrofunções citadas.





Nesse cenário, a análise será realizada acerca do controle interno do Poder Executivo do estado de Minas Gerais, especificamente a Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais (CGE/MG), que possui a estrutura de quatro macrofunções de controle (Decreto nº 47.774, de 3 de dezembro de 2019), quais sejam: Auditoria Geral, Corregedoria-Geral, Subcontroladoria de Transparência e Integridade.

A coleta dos dados foi realizada por meio de relatórios e informações disponíveis no site institucional da CGE/MG, sendo a estes aplicada a escala, com respostas variando em três níveis de atuação da macrofunção de controle: inexistente/não se aplica (0), formal (1) e substantiva (2). Destaque-se que há ordenação desses critérios, eis que na perspectiva do controle interno o 0 é não desejável, o 1 é o esperado e o 2 é o desejável.

Considerando os produtos exortados pela CGE/MG no ano de 2020, disponíveis no sítio institucional, a amostra terá 23 produtos de auditoria, 6 produtos de integridade, 5 produtos de transparência ativa e 216 decisões correccionais, num total de 250 unidades hermenêuticas (documentos diversos) às quais foi aplicada a classificação proposta.

Após a tabulação dos resultados, serão contrapostos, para aferição de aderência, análises externas e rankings que eventualmente tenham avaliado a efetividade da atuação da Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais, notadamente: existência de decisões expulsivas relacionadas à apuração de atos de corrupção; nível do Modelo de Capacidade de Auditoria Interna (IA-CM); Escala Brasil Transparente (EBT), organizado pela Controladoria-Geral da União (CGU); e resultado aferido pelo artigo acadêmico (Barreto & Vieira, 2020) “Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios”, que descreveu os programas de integridade implementados pela Administração Pública Direta brasileira, com o objetivo de comparar suas práticas com o regime internacional anticorrupção.

## **5. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

No total dos produtos de controle interno exortados pela CGE/MG em 2020, 113 se enquadram na dimensão formal, o que corresponde a 45%, sendo que a dimensão substantiva corresponde a 55% do total, ou seja, 137. Esses números indicam uma atuação formal já prevista pelo parâmetro legal de atuação das controladorias públicas, sendo que o alinhamento ao novo papel do controle interno pode ser comprovado pelo perfil que ten-

deu para maioria das ações em uma dimensão substantiva. Estratificando o resultado por macrofunção, temos que:

*Tabela 2 - Resultados*

<b>Macrofunção</b>	<b>% CIFormal</b>	<b>% CISubstantivo</b>
Auditoria	48	52
Correição	54	46
Transparência	40	60
Integridade	30	70

*Fonte: a autora.*

No *case* da CGE/MG, apenas na função de correição a dimensão formal foi maior do que a substantiva, sendo que o parâmetro da atividade correcional sempre será a lei e o devido processo legal. Destarte, a pungente dimensão substantiva na Corregedoria Geral do Estado de Minas Gerais está consubstanciada em especial pelas decisões expulsivas relacionadas à apuração de atos de corrupção (23 atos relacionados à corrupção cujas expulsões estão fundamentadas nos artigos 249, inciso III, 250, incisos II, III, V, VI e 257, incisos II e III, da Lei Estadual nº 869/52.)

O resultado da categorização proposta também se confirma na macrofunção auditoria, eis que conforme estudo recentemente divulgado, a CGE/MG está prestes a atingir o nível 2 do Modelo de Capacidade de Auditoria Interna (IA-CM), modelo universal internacionalmente reconhecido que identifica os fundamentos necessários para uma auditoria interna efetiva. Segundo o Relatório de Implementação divulgado pela Auditoria-Geral, o órgão já concluiu 96% das ações do nível 2 do IA-CM.

Para as ações de transparência, confirmando a tendência descrita na categorização, o Estado de Minas Gerais alcançou pontuação máxima na Escala Brasil Transparente (EBT), organizada pela Controladoria-Geral da União (CGU) no ano de 2021, referente à avaliação de 2020, a qual contempla análise de elementos de transparência passiva e a transparência ativa. Para completar e deixar mais robusta essa ação substantiva, o Estado de Minas Gerais lançou em 2021, o novo Portal de Dados Abertos, com o objetivo de aumentar a qualidade dos dados e metadados publicados.

Por fim a partir da macrofunção integridade, na qual a dimensão substantiva foi a mais presente, pode-se aferir a consistência da classificação, eis que a Controladoria-Geral do Estado de Minas foi considerada no artigo “Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desa-



fios” como o órgão brasileiro com o plano de integridade mais aderente em relação às diretrizes estabelecidas pelas principais referenciais nacionais e internacionais.

O artigo descreve os programas de integridade implementados pela Administração Pública Direta brasileira com o objetivo de comparar suas práticas com 9 diretrizes dispostas no regime nacional e internacional anticorrupção. A pesquisa analisou 12 programas de integridade pública criados por governos federal, estadual e municipal por meio de 36 indicadores (Barreto & Vieira, 2020).

Os resultados indicam que o programa de integridade pública com maior aderência às práticas nacionais e internacionais é o da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, que atende a 91% dos quesitos.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa contribui para descrever, categorizar e propor uma reflexão sobre o controle interno na perspectiva substantiva, para além das abordagens clássicas de controle interno que são pautadas na análise da estrutura e utilização de questionários de percepção.

A análise está alinhada à moderna concepção da atuação dos órgãos de controle interno, que aborda as funções de fiscalização e trabalhos de conformidade, bem como se estrutura para emitir produtos com escopo de apoio ao gestor e de combate à corrupção, no desempenho de suas macro-funções de auditoria, correição, transparência e integridade.

Dessa forma, partindo da tipologia da *accountability* horizontal e substantiva, podemos aplicar esse arcabouço ao controle interno, criando um constructo de controle interno substantivo, caracterizado pela atuação além do sentido técnico da prestação de contas, considerando o dever de demonstrar que os recursos foram geridos de forma mais eficaz, eficiente, íntegra, econômica e transparente (Denhardt e Denhardt 2007).

O presente estudo ajuda a ampliar o conhecimento sobre controle interno, que teve sua normatização constitucional em 1988 e desde então, vem se desenvolvendo em leis infraconstitucionais, práticas de organismos internacionais, *frameworks* e literatura nacional e internacional.

Os resultados da pesquisa evidenciam a importância da dimensão substantiva, sendo que essa categorização proposta pode ajudar os gestores públicos na condução das diretrizes para atuação das controladorias públicas. Reitero que apesar dos resultados, há limitação deste modelo em relação ao pequeno número de observações do *case* único CGE/MG, podendo refletir em fragilidades no modelo geral.

Apesar de pouca literatura sobre o tema do controle interno substantivo, os resultados podem ser aferidos em estudos posteriores, que vão avaliar consistência da classificação proposta em cada macrofunção do controle interno, assim, abrem-se lacunas que serão exploradas em investigações futuras.

Por fim, sugere-se que novos estudos continuem analisando a dimensão substantiva do controle interno a fim de verificar a sua evolução e mensuração, além de pesquisas que verifiquem a sua eficácia em relação às macrofunções de auditoria, correição, transparência e integridade.

## **7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP, Brasília, n. 10, p. 1-52, 1997.

ABRUCIO, F. Luiz; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org.). Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.

ALBUQUERQUE, C. B. C. de; OLIVEIRA, A. G. A accountability em Pareceres Prévios do Tribunal de Contas do Estado do Paraná: Possíveis Consequências para o Desenvolvimento Local. Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento, v. 2, n. 2, p. 43-57, jul./dez. 2013.

ARAÚJO, M. V. Tribunal de Contas: o controle de governo democrático - histórico e perspectivas. In: Concurso Nacional de Monografias do Tribunal de Contas do Paraná, 1º lugar, TCE PR 1993.

BABBIE, E. Métodos de Pesquisas em Survey. Belo Horizonte-MG: Editora UFMG, 2005.



BALBE, R. da S. Controle interno e o foco nos resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BARRETO, R. T. de S.; VIEIRA, J. B. Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. Cadernos EBAPE.BR, v. 19, n. 3, p. 442-463, 2021.

BARROS, E. F. Auditoria de Desempenho nos Tribunais de Contas Estaduais Brasileiros: uma pesquisa exploratória. 1999. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) - FEA/USP 1999. São Luiz: publicação independente, 2000.

BATISTA, M.; ROCHA, V. SANTOS, J. L. A. dos. Transparência, corrupção e má gestão: uma análise dos municípios brasileiros. Revista de Administração Pública, v. 54, p. 1382-1401, 2020.

BEHKAMAL, B. et al. A metrics-driven approach for quality assessment of linked open data. Journal of theoretical and applied electronic commerce research, v. 9, n. 2, p. 64-79, 2014.

BEUREN, I. M., ZONATTO, V. C. S. Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais. Revista de Administração Pública, v. 48, n. 5, p. 1135-1164, 2014.

BILHIM, J. Gestão Estratégica de Recursos Humanos. 5. ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade de Lisboa, 2016.

BLAIKIE N. Designing Social Research. 2nd ed. Polity Press. 2010, 352 p.

BOVENS, M.; GOODIN, R.E.; SCHILLEMANS, T. The Oxford Handbook of Public Accountability. Oxford University Press: Oxford, 2014.

BOVENS, M.; SCHILLEMANS, T.; HART, P. Does Public Accountability Work? An Assessment Tool. Public Administration, v. 86, n. 1, p. 225-242, 2008.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TCU. Relatório de acompanhamento TC 015.268/2018-7, Índice Integrado de Governança e Gestão 2018 do TCU – IGG 2018 acórdão 588/2018-TCU-Plenário. Relator: Bruno Dantas,

2018. Disponível em: <file:///C:/Users/andre/Downloads/Relatorio-tecnico-completo-IGG2018.pdf>. Acesso em: 6 set. 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Revista do Serviço Público, v. 47, n.1, p. 7-29, jan./abr. 1996.

CAETANO, M. Do Poder Disciplinar no direito administrativo português. Lisboa: Imprensa da Universidade, 1932.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 24, n 2, p. 30-50, fev./abr. 1990. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>. Acesso em: 6 set. 2022.

CASTRO, D. P. de. Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público: integração das áreas do ciclo de gestão - contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, como suporte à governança corporativa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

CENEVIVA, R. Accountability: novos fatos e novos argumentos – uma revisão da literatura recente. In: Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD, 2006, 2006, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: EnAPG ANPAD, 2006.

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 ANPAD, 2006, São Paulo. Anais [...] São Paulo: EnAPG ANPAD, 2006.

CFC - Conselho Federal de Contabilidade. Resolução 1.135, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.8 - Controle Interno. Brasília: Diário Oficial da União. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO.

CHIZZOTTI, A. Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais. São Paulo: Cortez, 1995. 165p.

CONACI - Conselho Nacional de Controle Interno. Descubra se o controle interno do seu município está bem estruturado. Disponível em: <<https://pt.surveymonkey.com/r/conaci-pesquisa>>. Acesso em: 4 maio 2022.





DALLARI, D. de A. Elementos de Teoria Geral do Estado, 33. Ed., São Paulo: Saraiva, 2016.

DENHARDT, R. B. Teorias da administração pública. Tradução: Francisco G. Heidmann. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. The new public service: serving rather than steering. *Public Administration Review*. Washington, v. 60, n. 6, p. 549-559, Nov./Dec. 2000.

DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. The new public service: serving, not steering. New York: Armonk, 2007.

DI PIETRO, M. S. Z. Direito administrativo. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DONALDSON, L. Teoria da contingência estrutural. In: CLEGG, S.R.; HARDY, C.; NORD, W. Handbook de estudos organizacionais, v. 1, São Paulo: Atlas, 1999. cap. 3, p. 105-133.

DONALDSON, L. Teoria da contingência estrutural. In: S. R. Clegg, C. Hardy, W. R. Nord (Org.). Handbook de estudos organizacionais São Paulo: Atlas.

EAVES, D. The Three Laws of Open Government Data. Blog Eaves.Ca.[s.l.] 30 set. 2009. Disponível em: <https://eaves.ca/2009/09/30/three-law-of-open-government-data/>. Acesso em: 31 ago. 2022.

ELIAS, G.; OLIVEIRA, W. M. de; MONTEIRO, D. M. V. Controle interno dos municípios do estado de minas gerais: uma proposta de diagnóstico de sua efetividade, *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte v. 35 n. 1 p. 124-139 jan./jun. 2017.

GARCIA, L. M. Análise do Controle Interno no Poder Executivo Federal Brasileiro sob a perspectiva de Pierre Bourdieu: história social como possibilidade de compreensão da produção e reprodução de práticas dos agentes. 2011. 240 p. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-8UDGG5>. Acesso em: 6 set. 2022.

HATCH, M. J. The dynamics of organizational culture. *Academy of Management Review*, v.18, n.4, p. 657-693, out. 1993. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/258594>. Acesso em: 6 set. 2022.

HELFENSTEIN, Ronaldo. Independência e qualidade do controle interno no setor público. *Pensar Contábil*, v. 21, n. 75, 2019. Disponível em: <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/pensarcontabil/article/view/3496>. Acesso em: 6 set. 2022.

IFAC - INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. 2019 Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements. Disponível em: <<https://www.ifac.org/ipsasb/publications/2019-handbook-international-public-sector-accounting-pronouncements>>. Acesso em: 31 ago. 2022.

IFAC- INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. Governance in the Public Sector: a governing body perspective. Study n. 13. New York: IFAC, August 2001. Disponível: [https://portal.tcu.gov.br/en\\_us/biblioteca-digital/governance-in-the-public-sector-a-governing-body-perspective.htm](https://portal.tcu.gov.br/en_us/biblioteca-digital/governance-in-the-public-sector-a-governing-body-perspective.htm). Acesso em: 6 set. 2022.

IJAB, M. T. et al. Towards Big Data Quality Framework for Malaysia's Public Sector Open Data Initiative. In: *International Visual Informatics Conference*. 2017. p. 79-87, nov. 2017 Bangi, Malásia.

INTOSAI - International Organisation of Supreme Audit Institutions. Guia para as normas de controle interno do setor público. Tradução: Cristina Maria Cunha Guerreiro, Delanise Costa e Soraia de Oliveira Ruther. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007. Disponível em: [https://www.tce.ba.gov.br/images/intosai\\_diretrizes\\_p\\_controle\\_interno.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/intosai_diretrizes_p_controle_interno.pdf). Acesso em: 6 set. 2022.

JOSÉ FILHO, A. A Importância do Controle Interno na Administração Pública. *Diversa*. Ano 1, n. 1, p. 85-99, jan./jun. 2008.

JUSTEN FILHO, M. Curso de direito administrativo. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

KOPPELL, J. G. S. Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of Multiple Accountabilities Disorder. *Public Administration Review*, v. 65, n. 1, p. 94-108, jan./fev. 2005.



LINDBERG, S. I. Mapping accountability: core concept and subtypes. *International Review of Administrative Sciences*, v. 79, n. 2, p. 202–226, 2013.

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 27<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MORAES, R.; GALIAZZI, M. C. . *Análise Textual Discursiva*. 1. Ed. Ijuí: Unijuí, 2007.

MULGAN, R. 'Accountability': An Ever-Expanding Concept? *Public Administration*, v. 78, n 3, p. 555-573, outono. 2000.

NEVES, G.; GUIMARÃES, A.; AVILTON JÚNIOR. As bases para um novo modelo de administração pública orientada para resultados: evolução dos paradigmas, novos princípios e dimensões operacionais de funcionamento. Trabalho apresentado ao X Congresso Consad de Gestão Pública. Gestão por Resultados como Estratégia de Monitoramento da Gestão. Brasília, 2017. Disponível em: [http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-15\\_01.pdf](http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-15_01.pdf). Acesso em: 6 set. 2022.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Revista Lua Nova*. São Paulo: CEDEC, n. 44. 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/jbXvTQR88QggqcdWW6vXP8j/?lang=pt>. Acesso em: 6 set. 2022.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, nº 11, p. 11-31, out. 2004.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Recomendação do Conselho da OCDE sobre integridade pública*, 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 6 set. 2022.

OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento. *Relatório 2011 Avaliações da OCDE sobre Governança Pública: Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira - Gerenciando Riscos por uma Administração Pública mais íntegra*, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-inter>

nacional-1/convencao-da-ocde/arquivos/avaliacaointegridadebrasileira-ocde.pdf. Acesso em: 06 set. 2022.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, v. 43, p. 1343–1368, 2009.

PRADO, O.; PÓ, M. V. Discursos, prestação de contas e responsabilização democrática nas reformas da gestão pública. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 31., 2007, Rio de Janeiro. Anais [...] Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

REIS, A. de O.; ALMEIDA, F. M. de; FERREIRA, M. A. M. Relações entre Corrupção Percebida e Transparência Orçamentária: um estudo com abordagem cross-national. Revista Contemporânea de Contabilidade, v. 15, n. 37, p. 158–177, 2018.

ROCHA, A. C. A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. Revista de Administração Pública, v. 47, p. 901–926, 2013.

ROCHA, A. C. Accountability na administração pública: a atuação dos tribunais de contas. In: XXXIII, EnANPAD, 2009, São Paulo. Anais [...] São Paulo: EnANPAD, 2009.

ROCHA, A. C. Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. Contabilidade, Gestão e Governança. Brasília, v. 14, n. 2, p. 82-97, mai./ago. 2011.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Auditoria de Gestão – uma forma eficaz de promoção da Accountability. In: XXXI EnANPAD. 2007, Rio de Janeiro. Anais [...]Rio de Janeiro: XXXI EnANPAD, 2007.

ROCHA, L. M. da. A função controle na Administração Pública: controle Interno e Externo. Fórum Administrativo, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, abr. 2001.

ROCHA, Lincoln Magalhães da. A função controle na Administração Pública: controle Interno e Externo. Fórum Administrativo, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, abr. 2001.



ROMZEK, B. S. & INGRAHAM, P. W. Cross pressures of accountability: Initiative, command, and failure in the Ron Brown plane crash. *Public Administration Review*, v. 60, n. 3, p. 240-253, 2000.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Os Modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Co-Produção do Bem Público. *Revista de Ciências da Administração*, Universidade Federal de Santa Catarina, v. 11, n. 25, set./dez. 2009, p. 97-120. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2735/273520578004.pdf>. Acesso em: 6 set. 2022.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Org.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHEDLER, A. ¿Qué es la Rendición de Cuentas?. Cidade do Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004. (Cuadernos de Transparencia del Instituto de Investigaciones Jurídica), p. 1-44.

Seminário O controle interno governamental no Brasil: velhos desafios, novas perspectivas, 2014, Foz do Iguaçu. Anais [...] Foz do Iguaçu: CONACI – Conselho Nacional de Controle Interno, 2014. Disponível em: <https://conaci.org.br/wp-content/uploads/2021/09/O-Controle-Interno-Governamental-no-Brasil-PORT-9-8-141.pdf>. Acesso em: 6 set. 2022

SPINELLI, M. Controle interno. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H. M. M. (Org.). *Corrupção: ensaios e Críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

VETRÒ, A. et al. Open data quality measurement framework: Definition and application to Open Government Data. *Government Information Quarterly*, v. 33, n. 2, p. 325-337, 2016.

VIOL, D. M. Entre o texto e o contexto: institucionalização dos programas de integridade no Brasil. 2019. 178 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2019. Disponível em: <http://tede.fjp.mg.gov.br/handle/tede/425>. Acesso em: 6 set. 2022.

## AS ESTRATÉGIAS DA CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO NA CONSTRUÇÃO DE PROGRAMAS DE INTEGRIDADE

### THE STRATEGIES OF SÃO PAULO STATE COMPTROLLER GENERAL'S OFFICE ON THE DEVELOPMENT OF THE INTEGRITY PROGRAMS

Mayumi Cristina Murakami Hayashida<sup>1</sup>

**Resumo:** As Controladorias possuem um importante papel no combate à corrupção, e uma das medidas preventivas na luta contra irregularidades e desvios éticos é a implementação de Programas ou Planos de Integridade. Este artigo analisa as experiências da Controladoria Geral da União, da Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais e da Controladoria Geral do Município de São Paulo na elaboração desses Programas. Em seguida, narra o modo de implementação adotado pela Controladoria Geral do Estado de São Paulo, expondo suas próprias estratégias para viabilizar a adesão e a entrega dos Programas de Integridade das instituições paulistas. Para isso, foram realizadas pesquisas bibliográficas e consultas normativas sobre temas ligados ao Programa de Integridade, análise da importância da área de integridade nas Controladorias e a coleta de dados disponíveis nos sítios eletrônicos desses órgãos. Como resultado, verificou-se uma maior celeridade e efetividade na elaboração e aprovação dos Programas por meio da adoção de estratégias simples, mas de forma estruturada e concatenada, diante do curto prazo estabelecido, obtendo-se a adesão de mais de 94% dos órgãos e entidades da administração direta e autárquica paulista. Esta pesquisa visa incentivar outras instituições públicas a refletirem sobre novos caminhos e procedimentos a serem adotados no fomento e na disseminação de uma cultura de integridade com as ferramentas que já possuem.

**Palavras-Chave:** Integridade Pública, Controladoria, Programa de Integridade, Estratégias, Prevenção à Corrupção

**Abstract:** Comptroller General's Offices have an important role in fighting corruption and one of the preventive measures against irregularities and ethical deviations is the implementation of Integrity Programs or Plans. This article analyzes the experiences of the Brazilian Office of the Comptroller General, the Minas Gerais State Comptroller General's Office and the São Paulo Office of the Municipal Comptroller General in the preparation of these Programs. Then, it narrates the implementation method adopted by São Paulo State Comptroller General's Office, exposing its own strategies to

---

1 Graduada em Administração Pública pela Universidade Estadual "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), em 2005. Com MBA em Gestão Pública pela UNESA (2020) e Certificação em Integridade Pública pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. Servidora pública desde 2008 no cargo de Executivo Público pelo Governo do Estado de São Paulo, com 11 anos de atuação no Programa Banco do Povo Paulista da antiga Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho, atualmente Secretária de Desenvolvimento Econômico. Afastada para a Corregedoria Geral da Administração, desde 2019, para realizar trabalhos de análise preventiva de entidades sem fins lucrativos no Departamento de Auditoria e Cadastro de Entidades. Corregedora, a partir de 2022, no Departamento de Transparência Ativa e Promoção de Integridade e Diretora Substituta do Departamento, lotada na Controladoria Geral do Estado.





*enable the adherence and delivery of Integrity Programs by São Paulo institutions. For this purpose, bibliographical research and normative consultations were carried out on topics related to the Integrity Program, analysis of the importance of the integrity area in comptroller offices and the collection of data available on the websites of these bodies. As a result, there was a greater speed and effectiveness in the preparation and approval of the Programs, through the adoption of simple strategies, but in a structured and coordinated way, given the short deadline established, obtaining the adherence of more than 94% of the direct and indirect public administration entities of São Paulo State. This research aims to encourage other public institutions to reflect on new paths and procedures in promoting and disseminating a culture of integrity with the tools they already have.*

**Key Words:** *Public Integrity, Comptroller General's Office, Integrity Program, Strategies, Corruption Prevention*

## 1. INTRODUÇÃO

A corrupção é tema de discussão constante tanto em órgãos nacionais quanto internacionais, em busca de mecanismos para seu enfrentamento e da consequente redução dos seus impactos negativos.

O surgimento de órgãos para o desempenho do controle interno e obtenção de melhoria da gestão pública ainda é relativamente recente no país, visto que a Controladoria Geral da União (CGU) e a Controladoria Geral do Município de São Paulo (CGM) foram criadas, respectivamente, em 2003 e 2013. A Controladoria Geral de Minas Gerais (CGE-MG) foi reorganizada em 2011 e a Controladoria Geral do Estado de São Paulo (CGE-SP) foi criada em 2021.

Segundo Assis, Silva e Catapan (2016), cabem aos órgãos controladores o desenvolvimento, a execução e o monitoramento dos instrumentos estratégicos da contabilidade, além da busca da eficiência e eficácia na utilização dos recursos públicos.

Ressalta-se, ainda, que as atividades das Controladorias são essencialmente voltadas, direta ou indiretamente, ao enfrentamento da corrupção. Entre as suas principais funções, destacam-se a defesa do patrimônio público, o controle interno, a prevenção e o combate à corrupção, a correição, a auditoria pública, a ouvidoria, a promoção da ética no serviço público e o incremento da transparência da gestão.

Dentro desse cenário, órgãos da Administração Pública têm adotado o Programa de Integridade<sup>1</sup> como ferramenta de prevenção, detecção

e punição de práticas de corrupção, de fraudes, de desvios éticos, de irregularidades e demais ilicitudes, visando promover os valores éticos, a transparência pública, o controle social e a responsabilização dos agentes públicos com a finalidade de combater a má utilização do dinheiro público.

Para entender o que é um Programa de Integridade, é necessário compreender a essência do termo integridade e integridade pública. A integridade pode ser entendida como uma característica ou uma conduta que representa retidão nas atitudes, que respeita as normas e ao próximo, transmitindo confiança e honestidade. É manter-se fiel aos princípios morais e éticos, mesmo diante de pressões externas. Nas palavras de Lucas (2020, p. 77), “A integridade pressupõe a incorruptibilidade. A incorruptibilidade de caráter, valores, pensamentos, palavras e ações.” Quanto à integridade pública, é definida como o alinhamento consistente e a adesão a normas, valores, princípios éticos compartilhados para defender e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público (OCDE, 2017).

Nesse contexto, surge o seguinte questionamento: Como se beneficiar das experiências de elaboração e implementação dos Programas de Integridade em diferentes níveis de governo?

Para responder a essa pergunta, o presente artigo tem como objetivo fornecer uma análise comparativa acerca dos meios adotados na implementação do Programa de Integridade em instituições dos âmbitos federal, estadual e municipal, e como o resultado dessa análise pode favorecer a sua implementação em outros órgãos de forma a obter maior adesão e engajamento. Para proceder a essa análise, foi utilizada a experiência da Controladoria Geral do Estado de São Paulo na implementação dos Programas de Integridade elaborados pelos órgãos e entidades da Administração Pública paulista, cuja obrigatoriedade foi instituída pelo Plano Estadual de Promoção de Integridade.

Para isso, serão abordados conceitos sobre Controladoria, suas competências e o controle interno no âmbito público, bem como aspectos relacionados ao combate à corrupção, integridade pública e seus instrumentos.

Este estudo justifica-se pela relevância em verificar os procedimentos utilizados na construção dos Programas de Integridade para prevenção a irregularidades e desvios éticos, buscando-se uma gestão mais eficiente, eficaz e, sobretudo menos corrupta, e como os órgãos controladores vêm disponibilizando ao público essas informações. Além disso, as constata-



ções identificadas por este artigo permitirão incentivar os agentes públicos de outras instituições a novas reflexões sobre diferentes estratégias para elaborar e implementar seus Programas.

## **2. METODOLOGIA**

Trata-se de um artigo de pesquisa aplicada, de abordagem qualitativa e de caráter descritivo. Para a consecução dos objetivos propostos foi utilizada a pesquisa bibliográfica de artigos e a pesquisa documental de legislações, relatórios, guias e manuais disponibilizados nos endereços eletrônicos da Controladoria Geral da União, Controladoria Geral de Minas Gerais, Controladoria Geral do Estado de São Paulo e Controladoria Geral do Município de São Paulo. A partir desses documentos, foi iniciada uma pesquisa para coleta de dados, que permitisse a realização de uma comparação das ações, procedimentos e estratégias utilizadas pelas diferentes esferas de governo.

A escolha da Controladoria Geral da União, no âmbito federal, deve-se ao fato de exercer o papel de referência aos demais entes, já que muitas de suas ações são refletidas nas instituições dos níveis estadual e municipal. Quanto à análise da experiência da Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais, trata-se de uma das primeiras controladorias a implementar o Programa de Integridade em âmbito estadual, conforme aponta a pesquisa de Barreto e Vieira (2021). No âmbito municipal, a escolha da Controladoria Geral do Município de São Paulo ocorre pela sua representatividade, uma vez que se trata de um órgão de controle interno localizado no maior município brasileiro. Todas essas controladorias serviram de parâmetro em algum grau para a construção de um modelo de trabalho na elaboração e implementação dos Programas de Integridade no Governo Estadual paulista.

As próximas seções deste artigo contêm o referencial teórico sobre a promoção da integridade e sua importância; a criação das áreas de integridade nas Controladorias; uma análise comparativa das experiências de cada Controladoria na elaboração e implementação do Programa de Integridade em seu âmbito de atuação; e os trabalhos referentes à integridade pública desenvolvidos pela Controladoria Geral do Estado de São Paulo, a partir dos aprendizados obtidos dessas experiências.

Por fim, este artigo apresenta suas considerações finais para que outros órgãos tenham também como referência os aprendizados da CGE-SP em relação à elaboração e implementação dos Programas de Integridade pelas instituições paulistas.

### **3. UMA ANÁLISE DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE**

#### **3.1. CONTEXTUALIZANDO A PROMOÇÃO DE INTEGRIDADE NO ESTADO DE SÃO PAULO**

Temas relacionados à integridade pública ou gestão de integridade têm se tornado frequentes e cada vez mais presentes quando se trata do combate à fraude e à corrupção. E os instrumentos utilizados no seu enfrentamento estão geralmente estruturados nos mecanismos de prevenção, detecção, investigação, correção e monitoramento.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com o objetivo de prestar aos formuladores de políticas públicas uma estratégia de integridade pública, organizou diversas recomendações relacionadas ao tema. Segundo a OCDE (2017), o foco das políticas de integridade deve considerar o contexto, o comportamento e o risco, com ênfase em cultivar e desenvolver uma cultura de integridade em toda a sociedade.

Conforme aponta o Tribunal de Contas da União (2018, p. 36), “a atitude mais eficiente e proativa para preservar os recursos públicos é prevenir que sejam desviados dos seus propósitos”. Dessa forma, as medidas de prevenção devem ser as primeiras ações que um órgão deve adotar, mesmo que não evitem totalmente os casos de irregularidades e outros ilícitos. Com isso, a gestão da ética e da integridade torna-se o componente fundamental quando se aborda a questão da prevenção.

No Brasil, um grande marco na luta contra a corrupção foi a aprovação da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Essa norma trouxe a possibilidade de punir empresas em casos de corrupção nos níveis nacional e estrangeiro. Conhecida como “Lei da Empresa Limpa”, no Estado de São Paulo, sua regulamentação se deu por meio do Decreto nº 60.106, de 29 de janeiro de 2014, que foi revogado pelo Decreto nº 67.301, de 24 de novembro de 2022.



Dentre as inovações trazidas, destaca-se a valorização dos programas de integridade em empresas privadas incluindo parâmetros de avaliação voltados à prevenção de desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos; realização de treinamentos periódicos; alocação suficiente de recursos para o programa; análise periódica de riscos; manutenção de canais de denúncias e de mecanismos de proteção ao denunciante de boa-fé; além de outros elementos.

Ainda nesse contexto, deve-se mencionar a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2013, que prevê regras de governança corporativa, de transparência e de estruturas, práticas de gestão de riscos e de controle interno, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista, de qualquer nível federativo, que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços.

Essa lei foi regulamentada, no Estado de São Paulo, por meio do Decreto nº 62.349, de 26 de dezembro de 2016, dispondo sobre a área de conformidade e o Programa de Integridade das entidades empresariais pertencentes à administração pública indireta, incluindo as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias.

O decreto reforça em seu artigo 5º, inciso I, que a área de conformidade terá como função estabelecer políticas de incentivo ao respeito às leis, às normas e aos regulamentos, bem como à prevenção, à detecção e ao tratamento de riscos de condutas irregulares, ilícitas e antiéticas dos membros da organização empresarial, devendo para isso adotar estruturas e práticas eficientes de controles internos e de gestão de riscos estratégicos, patrimoniais, operacionais, financeiros, socioambientais e reputacionais, entre outros.

Outra norma de destaque é a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como a “Lei de Acesso à Informação”, que passou por nova regulamentação pelo Governo paulista com a publicação do Decreto nº 68.155, de 09 de dezembro de 2023. A transparência é um dos meios essenciais para combater a corrupção e objetiva aumentar o controle social na prevenção de fraudes e outras irregularidades. Os ambientes transparentes podem evitar que os desvios floresçam ou progridam, uma vez que qualquer pessoa, independentemente do local, pode ser um fiscal dos recursos públicos, e elevam a probabilidade de que as ocorrências de corrupção sejam identificadas.

Para isso, uma das medidas para prevenção e detecção de fraude e corrupção que colabora com os mecanismos de transparência é a existência de um canal para recebimento de denúncias. Assim sendo, foi disponibilizado neste ano (2024) o Fala.SP, um canal de uso obrigatório pelos órgãos e entidades públicas estaduais para o tratamento dos pedidos de acesso à informação e manifestações de ouvidoria. Para fortalecer ainda mais esse canal, o Governo do Estado de São Paulo publicou o Decreto nº 68.157, de 09 de dezembro de 2023, que instituiu o Programa de Proteção a Denunciantes. Esse decreto prevê a adoção de providências necessárias à proteção da identidade do denunciante de irregularidades ou ilícitos administrativos e das informações recebidas. Prevê, ainda, medidas antirretaliação com vistas ao incremento da capacidade investigativa para detecção de atos de corrupção e para a recuperação de ativos.

Apontam-se também as inovações pertinentes ao controle preventivo e concomitante, que devem permear o processo de contratações públicas, de acordo com a Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dentre os instrumentos de gestão e governança expressos, ressaltam-se os seguintes artefatos: plano anual de contratações, gestão por competências, matriz de riscos e a obrigatoriedade de implementação de Programas de Integridade para contratos de grande vulto.

Nesse sentido, salienta-se que uma das ações previstas no Plano Anticorrupção do Estado de São Paulo, aprovado pelo Decreto nº 67.682, de 03 de maio de 2023, é a apresentação de proposta de normativo dispendo sobre a regulamentação da obrigatoriedade de implementação de Programas de Integridade por beneficiários de contratações de grande vulto no Estado de São Paulo, instrumento jurídico essencial para a Administração Pública no que concerne à integridade pública.

### **3.2. CRIAÇÃO DAS ÁREAS DE INTEGRIDADE NAS CONTROLADORIAS**

A Controladoria Geral da União, criada por meio da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, sofreu diversas mudanças em sua estrutura organizacional ao longo dos anos. Por meio do Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006, foi instituída a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, que depois se transformou em Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, contendo uma Diretoria voltada à Promoção da Integridade. Até o ano de 2023, ocorreram ainda mais três reorganizações por intermédio do Decreto nº 9.681, de 03 de janeiro de 2019, do Decreto nº





11.102, de 23 de junho de 2022, e do Decreto nº 11.330, de 01 de janeiro de 2023. Nesse ínterim, a área de Promoção da Integridade foi ganhando cada vez mais importância até receber *status* de Secretaria, batizada com o nome de Secretaria da Integridade Pública, formada pela Diretoria de Promoção de Integridade Pública, Diretoria de Governo Aberto e Transparência e Diretoria de Estudos e Desenvolvimento da Integridade Pública.

Em Minas Gerais, a redefinição da estrutura em Controladoria Geral ocorreu em 2011 por meio da Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro, com a previsão de uma Superintendência Central de Promoção da Integridade Funcional e Transparência Institucional. Posteriormente, houve mais duas reorganizações do órgão com a publicação do Decreto nº 47.774, de 03 de dezembro de 2019, que foi revogado pelo Decreto nº 48.687, de 13 de setembro de 2023. Nesse primeiro decreto, a Subcontroladoria de Transparência e Integridade foi constituída e integrada pela Superintendência Central da Transparência e pela Superintendência Central de Integridade e Controle Social, modificada para Subcontroladoria de Transparência, Integridade e Controle Social pelo decreto seguinte.

No município de São Paulo, a Controladoria Geral do Município - CGM foi criada por meio da Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013, já instituindo uma Coordenadoria de Promoção de Integridade. Alguns dispositivos dessa lei foram regulamentados pelo Decreto nº 59.496, de 08 de junho de 2020, que deu mais autonomia técnica, fiscal e orçamentária ao órgão. Em 03 de outubro de 2023, foi publicado o Decreto nº 62.809/2023, reorganizando a CGM. Nesse decreto, a Coordenadoria de Promoção da Integridade e Boas Práticas passou a ser integrada pelo Centro de Formação em Controle Interno, pela Divisão de Programa de Integridade e Boas Práticas, pela Divisão de Promoção de Ética e Prevenção a Conflito de Interesses e pela Divisão de Transparência Ativa e Dados Abertos.

Seguindo essa mesma linha, a Controladoria Geral do Estado de São Paulo foi criada pela Lei Complementar nº 1.361, de 21 de outubro de 2021, e regulamentada pelo Decreto nº 66.850, de 15 de junho de 2022, instituindo também uma área de integridade denominada Coordenadoria de Controle Estratégico e Promoção de Integridade. Destacam-se em sua composição o Departamento de Gestão de Riscos e Controle Estratégico e o Departamento de Transparência Ativa e Promoção de Integridade.

Verifica-se, com isso, o esforço institucional dos órgãos com a criação de áreas específicas para a promoção e o fortalecimento de uma cultura de

integridade e de boas práticas de governança pública, a serem disseminadas no âmbito dos órgãos e entidades da Administração direta e indireta como mecanismo de prevenção e combate à corrupção.

### **3.3. ANÁLISE COMPARATIVA DAS EXPERIÊNCIAS DAS CONTROLADORIAS EM PROGRAMAS DE INTEGRIDADE**

Nesta análise, apurou-se que a Controladoria Geral da União instituiu o Programa de Integridade, primeiramente, em seu próprio órgão por meio da Portaria nº 750, de 20 de abril de 2016. Em seguida, foi publicada a Portaria nº 784, de 28 de abril de 2016, dispondo sobre o Programa de Fomento à Integridade Pública – PROFIP com adesão voluntária pelos demais órgãos, autarquias e fundações para implementação de seus Programas.

Dezesseis meses depois, houve a publicação da Portaria nº 1.827, de 23 de agosto de 2016, revogando a anterior e definindo as etapas para a construção dos Planos de Integridade pelos órgãos. Nesse momento, ainda permanecia o caráter voluntário do PROFIP.

A partir do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, em seu art. 19, foi exigida a instituição dos Programas de Integridade pelos órgãos e entidades com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, devendo ser estruturado em quatro eixos que abrangem o comprometimento e apoio da alta administração; a existência de uma unidade responsável pela implementação no órgão ou entidade; a gestão de riscos associados à integridade; e o monitoramento contínuo do programa de integridade.

Em 23 de abril de 2018, foi aprovado o primeiro Plano de Integridade da CGU com a publicação da Portaria nº 1.075. Dois dias depois, houve a publicação da Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018, estabelecendo orientações aos órgãos para a estruturação, a execução e o monitoramento dos programas de integridade dividido em três fases. A estruturação dos Programas de Integridade ocorreria por meio dos Planos de Integridade a serem aprovados dentro de cinco meses, ou seja, até novembro do mesmo ano.

Mas, em 04 de janeiro de 2019, houve a publicação de uma nova Portaria, alterando a anterior, estendendo o prazo de aprovação dos Planos



de Integridade, para março de 2019. Pelo Painel “Integridade Pública”, disponibilizado pela CGU, é possível verificar que 100% dos órgãos e entidades tiveram as Unidades de Gestão de Integridade (UGIs) instituídas e seus Planos de Integridade aprovados. Cabe destacar, que esse Painel é um instrumento essencial para transparência das informações relativas às iniciativas ligadas à integridade pública e para o levantamento de dados sobre os Programas de Integridade.

Em Minas Gerais, o Plano Mineiro de Promoção da Integridade foi instituído por meio do Decreto nº 47.185, de 12 de maio de 2017. Nesse primeiro momento, não se verifica a obrigatoriedade dos órgãos e entidades em elaborar seus Programas de Integridade. Mas, em 16 de maio de 2022, esse decreto foi revogado pelo Decreto nº 48.419, obrigando os órgãos a aderirem em até doze meses da data dessa publicação, dispondo ainda sobre o uso do Sistema Eletrônico de Gestão da Política Mineira de Promoção da Integridade – SisPMPI para a gestão do programa.

No painel disponibilizado no site do Plano Mineiro para acompanhamento da elaboração e publicação dos Programas de Integridade, cujos indicadores encontram-se atualizados até a data de 29 de agosto de 2023, constata-se que 35 órgãos publicaram seus Programas, 12 estão em fase de elaboração e 1 não está registrado. Dessa forma, houve um índice efetivo de 72% referente à aprovação dos Programas até essa data.

Já a Controladoria Geral do Município de São Paulo realizou o primeiro chamamento interno para adesão ao Programa de Integridade e Boas Práticas – PIBP em 25 de outubro de 2017. Como resultado, dos oito órgãos que encaminharam o Termo de Adesão assinados, foram pré-selecionados quatro órgãos. Dois anos depois, em 18 de junho de 2019, foi realizado o segundo chamamento interno, também de caráter voluntário. Nessa ocasião, ocorreram 27 adesões dentre Secretarias e Subprefeituras.

No entanto, em 8 de junho de 2020, foi publicado o Decreto nº 59.496, que, além de regulamentar o artigo 53 da Lei Orgânica do Município de São Paulo e dispositivos das Leis nº 15.764, de 27 de maio de 2013, e nº 16.974, de 23 de agosto de 2018, trata da organização e o funcionamento da Controladoria Geral do Município e do Programa de Integridade e Boas Práticas para a prevenção da corrupção.

Esse decreto torna obrigatória a implementação dos Programas de Integridade pelos órgãos municipais, sendo disciplinado pela Portaria nº

117, de 14 de agosto de 2020, que fixa prazos e estabelece os procedimentos para estruturação, execução e monitoramento dos Planos de Integridade e Boas Práticas.

Conforme a mencionada Portaria, as unidades da Administração Direta deveriam concluir e aprovar seus Planos em até 60 dias da capacitação prevista para ser realizada entre 01 e 30 de setembro de 2020. Para as unidades da Administração Indireta, seriam estabelecidos prazos e cronogramas específicos a partir de 2021.

Até 30 de novembro de 2020, das 24 Secretarias Municipais e 32 Subprefeituras existentes na Administração Direta à época, 16 Secretarias, incluindo a CGM e 16 Subprefeituras, abrangendo o Serviço Funerário, apresentaram seus Planos de Integridade aprovados. Ou seja, houve uma elaboração e aprovação efetiva de 57,1% dos Planos pelas unidades. Em relação à Administração Indireta, não foram localizados dados publicados na página da CGM.

Observa-se, assim, que entre a publicação dos primeiros normativos até a aprovação dos Programas de Integridade pelos órgãos e entidades de forma obrigatória levaram-se em média 5 anos. E, mesmo com a obrigatoriedade, a sua efetividade foi em média de 76,4%.

## **4. EXPERIÊNCIA DA CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO NA INSTITUIÇÃO DO PLANO ESTADUAL DE PROMOÇÃO DE INTEGRIDADE**

### **4.1. PLANO ESTADUAL DE PROMOÇÃO DE INTEGRIDADE**

O Plano Estadual de Promoção de Integridade foi instituído por meio do Decreto nº 67.683, de 03 de maio de 2023, com o objetivo de definir diretrizes e sistematizar ações voltadas ao fortalecimento dos mecanismos internos de prevenção de irregularidades administrativas, de práticas de corrupção e de desvios éticos. Além disso, visa apoiar os órgãos e entidades paulistas, por meio das unidades de gestão de integridade, na elaboração e na implementação de Programas de Integridade e de boas práticas de gestão pública, com a finalidade de promover um ambiente de trabalho incorruptível nessas instituições.



Assim, o Plano Estadual apresenta-se como um norteador para a execução de mudanças em estruturas e procedimentos, estabelecendo parâmetros e eixos a serem considerados para a elaboração e a implementação de Programas de Integridade no âmbito dos órgãos e entidades, servindo como um instrumento de orientação técnica, nos termos do artigo 4º do referido Decreto.

Importante ressaltar que o Plano Estadual é uma das ações previstas no Plano Anticorrupção do Estado de São Paulo, aprovado pelo Decreto nº 67.682, de 03 de maio de 2023, o qual se consubstancia em ações e medidas específicas, de natureza normativa e não normativa, a serem implementadas pelos órgãos e entidades.

Conforme artigo 2º do mencionado regramento, entre outros objetivos, o Plano Anticorrupção estabelece e sistematiza medidas de prevenção e combate à corrupção, à fraude e aos desvios éticos; aprimora processos de auditoria e controle interno; orienta o aperfeiçoamento de fluxos e de projetos para prevenir conflitos de interesses e confere transparência na implementação de políticas públicas.

#### **4.2. PAPEL DA CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO – CGE-SP**

De acordo com o Decreto nº 67.683/ 2023, cabe à Controladoria Geral do Estado de São Paulo, a responsabilidade pela coordenação, orientação, treinamento e disseminação de políticas e práticas de integridade, a fim de assegurar a boa governança pública, a prestação dos serviços públicos com eficiência e eficácia e o aumento da confiança do cidadão nas instituições públicas paulistas.

Como o Programa de Integridade visa prevenir, detectar e punir práticas de corrupção, de fraude, de desvios éticos e de outros ilícitos, é necessário que cada órgão e entidade faça um levantamento de riscos à integridade a que a instituição está exposta, para que possa ser elaborado um plano de ação para tratamento dos riscos identificados.

Nessa esteira e nos termos do artigo 6º do referido Decreto, cabem aos órgãos elaborarem, divulgarem, implementarem e monitorarem Programa de Integridade próprio, abrangendo os seguintes eixos: 1) comprometimento da alta administração; 2) instituição de área responsável por

sua implantação e gestão; 3) gestão de riscos à integridade; 4) comunicação e treinamento; e 5) monitoramento.

Diante da obrigatoriedade da elaboração dos Programas de Integridade pelos órgãos e entidades da Administração Direta e autárquica do Governo do Estado de São Paulo, e considerando o papel da CGE na capacitação dos membros das Unidades de Gestão de Integridade, conforme Decreto nº 67.683/2023, foi publicada a Resolução CGE nº 04, de 30/05/2023, que estabeleceu em seu artigo 8º a entrega do Programa nas seguintes etapas: 1) instituição da UGI; 2) caracterização do órgão; 3) identificação, análise e avaliação de, ao menos, cinco riscos à integridade; 4) plano de ação e meios de monitoramento dos riscos levantados; e 5) Programa de Integridade assinado pela Alta Administração.

Observa-se que tal estratégia foi utilizada com a finalidade de facilitar a entrega do Programa por parte das instituições, permitindo à CGE-SP capacitar as UGIs na elaboração de cada uma das etapas de forma paulatina.

Nesse processo, as áreas de Promoção de Integridade e de Gestão de Riscos, que integram a Coordenadoria de Controle Estratégico e Promoção de Integridade, organizaram-se e estabeleceram diversas estratégias para conscientizar os membros das UGIs da importância do tema e, ao mesmo tempo, subsidiá-los com conteúdo e torná-los aptos à execução das tarefas para elaboração e implementação de seus respectivos Programas de Integridade, atendendo aos curtos prazos estabelecidos pela Resolução CGE nº 04/2023.

Além disso, para capacitar as UGIs na identificação, análise e avaliação de riscos à integridade de uma forma clara e objetiva, a CGE optou pela utilização de uma linguagem simplificada e acessível para a aplicação da “Metodologia de Gestão de Riscos”, contribuindo para que os órgãos e entidades pudessem definir seus riscos à integridade e suas respectivas medidas de tratamento ao elaborar seus Planos de Ação.

Salienta-se que a Administração Pública paulista é constituída por Secretarias, Autarquias, Fundações e Empresas Públicas. Desse universo, a obrigatoriedade da implementação dos Programas de Integridade no Estado recaiu sobre as Secretarias e Autarquias.

Nesse contexto, foram instituídas 59 UGIs, sendo 27 Secretarias Estaduais, 23 autarquias e 9 fundações que aderiram voluntariamente.





Entre os conteúdos elaborados para auxiliar os integrantes das UGIs, ressaltam-se: Manual do Plano Estadual de Promoção de Integridade; Guia Prático para Elaboração, Implementação e Monitoramento dos Programas de Integridade; Guia Prático de Gestão de Riscos à Integridade; modelos e planilhas para facilitar a entrega dos trabalhos; orientações para análise SWOT dos Riscos à Integridade; mapeamento do processo de implementação do Programa de Integridade; materiais de divulgação; estudo de caso; e perguntas frequentes.

Além desses conteúdos, o desenvolvimento do Sistema de Monitoramento dos Programas de Integridade pela CGE para o recebimento das entregas e acompanhamento dos Programas, desenhado com layout específico para propiciar a identificação dos passos e o seu fácil manuseio, foi fundamental para a condução dos trabalhos e o monitoramento do cumprimento dos prazos estabelecidos para a entrega de cada uma das etapas dos Programas de Integridade pelos órgãos e entidades. Cabe focalizar que a experiência da CGE/MG contribuiu para a parametrização desse sistema.

Para auxiliar a Administração Pública no cumprimento de cada uma das entregas previstas na Resolução CGE nº 04, de 30-05-2023, a CGE realizou uma capacitação inicial que abordou os temas Programa de Integridade e Gestão de Riscos à Integridade para mais de 200 membros das UGIs, contando com a participação do Controlador Geral e do Controlador Geral Executivo que reforçaram a relevância da adesão ao Programa.

Para tanto, as equipes dos Departamentos de Transparência Ativa e Promoção de Integridade e de Gestão de Riscos e Controle Estratégico desenvolveram ferramentas e materiais de apoio buscando alcançar todos os integrantes das UGIs, independentemente do seu nível de conhecimento relacionado à integridade e à gestão de riscos.

Nesse contexto de aprendizagem organizacional, a CGE realizou uma pesquisa de satisfação da capacitação realizada, a qual identificou a efetividade do treinamento com a aprovação de quase 99% dos respondentes em relação ao desempenho dos palestrantes e 92% em relação ao conteúdo. Por meio da pesquisa, também foi identificada a necessidade de capacitação em temas relativos aos riscos à integridade, tais como: assédio moral e sexual; Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD); tratamento de denúncias e irregularidades, o que vem ensejando novas ações de comunicação e treinamento por parte da CGE.

Outro destaque foi a criação de caixa de e-mail específico para o envio de informativos e esclarecimento de dúvidas, para proporcionar um canal de comunicação eficiente com as UGIs, operacionalizado por Corregedores da área. Esse canal de comunicação também contribuiu para fortalecer a confiança dos servidores integrantes das UGIs no suporte e auxílio da CGE nesse processo de implementação dos Programas de Integridade.

Houve, também, a criação da página “Integridade” no site da CGE-SP, contendo o Painel para acompanhamento das entregas dos Programas, o material de apoio com guias e manuais de orientação para sua implementação, os materiais e vídeos com temas relativos à integridade para divulgação e o acesso ao Sistema de Monitoramento.

Até o mês de fevereiro de 2024, foram elaborados 15 Informativos com o objetivo de orientar as UGIs quanto às suas entregas, o que facilitou o cumprimento dos prazos estabelecidos na Resolução CGE nº 04, de 30-05-2023, além da realização de outras capacitações e reuniões *on line*.

Essa definição de etapas com prazos fixos para a entrega de cada um dos componentes do Programa de Integridade e o acompanhamento de cada uma delas pela CGE foram determinantes para a concretização dos trabalhos pelas UGIs no curto prazo de 9 meses. Dos 52 órgãos obrigatórios, houve a efetiva aprovação de 49 Programas de Integridade, representando o percentual de 94,2%, sendo superior à média de 76,4% anteriormente mencionada. Além desses, houve também a aprovação de 6 Programas de Integridade pelas fundações, que aderiram voluntariamente.

#### **4.3. O PAPEL DA UNIDADE DE GESTÃO DE INTEGRIDADE DA CGE-SP**

A Resolução CGE nº 10, de 15 de junho de 2023, alterada pelas Resoluções CGE nº 19 e nº 20 de 2023, estabeleceu a Unidade de Gestão Interna da CGE-SP, formada por nove membros, todos da Coordenadoria de Controle Estratégico e Promoção de Integridade.

Sublinha-se que a elaboração e a implementação do Programa de Integridade da CGE-SP ocorreram simultaneamente à preparação dos materiais de apoio, do desenvolvimento e implementação do Sistema de Monitoramento e da capacitação de servidores da Administração direta e autárquica na elaboração dos Programas de Integridade, e isso contribuiu para averiguar a clareza e a praticidade dos materiais disponibilizados, bem



como possibilitou a pronta correção de eventuais falhas no sistema e nas instruções fornecidas aos integrantes das UGIs das demais instituições.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das formas para se combater a corrupção e outras irregularidades é por meio de medidas preventivas, sendo a promoção de uma cultura de integridade nos órgãos e entidades da Administração Pública um dos caminhos para criar e estabelecer condutas éticas entre os agentes públicos. Para isso, uma das maneiras de fomentar esses valores é a implementação de Programas de Integridade.

Este artigo procurou demonstrar que as experiências de outros órgãos permitiram à Controladoria Geral do Estado de São Paulo desenvolver procedimentos e adotar estratégias que pudessem trazer resultados efetivos na elaboração e aprovação dos Programas de Integridade pelas instituições paulistas num curto período de nove meses.

Aliado a isso, o material de apoio desenvolvido, as capacitações oferecidas e a realização dos trabalhos de forma gradual com prazos definidos para cada entrega e efetuada de maneira estruturada, com acompanhamento próximo às Unidades de Gestão de Integridade, forneceram o auxílio necessário aos membros para que houvesse um forte engajamento no momento da elaboração desses Programas.

Ainda, verificou-se que o apoio da alta administração da Controladoria Geral contribuiu para o resultado positivo alcançado.

Acrescenta-se que a elaboração do Programa de Integridade na CGE simultaneamente ao suporte dado às UGIs dos órgãos e entidades da Administração Pública paulista também serviu como aprendizado, pois permitiu o aperfeiçoamento dos materiais orientativos e das ações envolvidas no desenvolvimento dos Programas, resultando no fortalecimento da CGE como norteadora do Plano Estadual de Promoção da Integridade.

Ressalta-se que este artigo buscou, igualmente, compartilhar experiências e contribuir para que outros órgãos de diferentes níveis e esferas de governo possam se encorajar na construção de trabalhos relativos à integridade pública, adotando procedimentos simples com as ferramentas disponíveis na própria instituição, mas de forma estratégica e planejada.

Ademais, a publicação dos Programas de Integridade aprovados pela autoridade máxima reforça os mecanismos de transparência e de controle exercido pelos próprios agentes públicos e pelos cidadãos, ao permitir que acompanhem e exijam a implementação efetiva das ações por cada instituição.

Conforme corroboram Pacelli & Netto (2023, p.85), “um Programa de Integridade focado apenas em medidas anticorrupção tende a não provocar as mudanças comportamentais desejadas na cultura organizacional. É preciso que sejam inclusas medidas e ações que fortaleçam a confiança entre as pessoas e entre pessoas e organizações.”

Por outro lado, a pesquisa demonstrou que existem desafios a serem enfrentados pelas Controladorias. Apesar de verificar a obrigatoriedade de se elaborar e implementar os Programas de Integridade, tanto em esfera estadual como municipal, há órgãos que permanecem resistentes à sua adoção.

Cabe enfatizar que as medidas previstas nos Programas são voltadas ao controle preventivo e necessárias ao fortalecimento da cultura de integridade e na luta contra práticas como corrupção, fraudes e desvios éticos. E os novos marcos regulatórios revelam um avanço na busca por mecanismos capazes de viabilizar o combate a essas irregularidades no âmbito da Administração Pública paulista.

Por se tratar de um tema relativamente novo, há poucos estudos científicos sobre os Programas de Integridade em instituições públicas e essa análise é só um começo da constatação de várias ações positivas, porém não ausentes de dificuldades. São necessárias, ainda, novas pesquisas e outros levantamentos relativos à implementação, ao monitoramento e à avaliação desses Programas para que se tornem perenes e passem por diversos ciclos, como também é preciso uma análise de outros casos de sucesso nas controladorias existentes.

## **6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ASSIS, L., SILVA, C. L., & CATAPAN, A. As funções da controladoria e sua aplicabilidade na administração pública: Uma análise da gestão dos órgãos de controle. Revista Capital Científico – Eletrônica (RCCe) – [S. l.], v. 14, n.3, p. 1-17, jul./set. 2016. DOI 10.5935/2177-4153.20160019. Disponível em:



<https://revistas.unicentro.br/index.php/capitalcientifico/article/view/4055>. Acesso em: 27 jun. 2024.

BARRETO, R. T. S., & VIEIRA, J. B. Os programas de integridade pública no Brasil: indicadores e desafios. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, jul./set. 2021. DOI 10.1590/1679-395120200069. Disponível em:

<https://periodicos.fgv.br/cadernosebape/article/view/83365>. Acesso em: 27 jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.683impressao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683impressao.htm). Acesso em: 17 jan. 2024.

BRASIL. Lei 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 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 01 de agosto 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm). Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm). Acesso em: 15 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em: 18 jul. 2024.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em: 17 jan. 2024.

BRASIL. Decreto nº 11.330, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11330.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11330.htm). Acesso em: 11 jul. 2024.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). Portaria nº 750, de 20 de abril de 2016. Institui o Programa de Integridade da Controladoria-Geral da União. Brasília: Base de Conhecimento da CGU, 2016. Disponível em:

[https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41306/7/2016\\_cgu\\_portaria\\_cgu\\_750\\_2016\\_integridade\\_institui%c3%a7%c3%a3o.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41306/7/2016_cgu_portaria_cgu_750_2016_integridade_institui%c3%a7%c3%a3o.pdf). Acesso em: 11 jul. 2024.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). Portaria nº 1.827, de 23 de agosto de 2017. Institui o Programa de Fomento à Integridade Pública - Profip do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Brasília: Base de Conhecimento da CGU, 2023. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41672/18/portaria-1827-cgu.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2024.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). Portaria nº 1.075, de 23 de abril de 2018. Aprova o Plano de Integridade do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União - CGU. Brasília: Base de Conhecimento da CGU, 2018. Disponível em:

[https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41335/5/Portaria\\_1075\\_2018\\_CGU.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41335/5/Portaria_1075_2018_CGU.pdf). Acesso em: 11 jul. 2024.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). Portaria nº 57, de 04 de janeiro de 2019. Altera a Portaria CGU nº 1.089, de 25 de abril de 2018, que estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração





pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. Brasília: Base de Conhecimento da CGU, 2019. Disponível em:

[https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41324/1/Portaria\\_CGU\\_57\\_2019.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41324/1/Portaria_CGU_57_2019.pdf). Acesso em: 11 jul. 2024.

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO (CGM). Prefeitura de São Paulo iniciará seu programa de compliance com 27 Secretarias e Subprefeituras. Prefeitura de São Paulo, 28 ago. 2019. Disponível em:

[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria\\_geral/noticias/?p=282875](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/noticias/?p=282875). Acesso em: 17 jul. 2024.

LUCAS, L. F. A Era da Integridade. Homo Conscious – A Próxima Evolução. São Paulo: Editora Gente, 2020. 208 p.

MINAS GERAIS. Decreto nº 48.419, de 16 de maio de 2022. Dispõe sobre a Política Mineira de Promoção da Integridade. Minas Gerais: Assembleia Legislativa, 2022. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48419/2022/>. Acesso em: 28 jun. 2024.

MINAS GERAIS. Decreto nº 48.687, de 13 de setembro de 2023. Dispõe sobre a organização da Controladoria-Geral do Estado. Minas Gerais: Assembleia Legislativa, 2023. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48687/2023/>. Acesso em: 17 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública. Brasília: Base de Conhecimento da CGU, 2017. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/69726/1/Recomenda%3%a7%3%a3o\\_do\\_Conselho\\_da\\_OCDE\\_sobre\\_Integridade\\_P%3%bablica.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/69726/1/Recomenda%3%a7%3%a3o_do_Conselho_da_OCDE_sobre_Integridade_P%3%bablica.pdf). Acesso em: 05 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Fortalecendo a Integridade Pública no Brasil [...]. OECD Publishing, Paris, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/5414ae92-pt>. Acesso em: 15 jul. 2024.

PACELLI, G. & NETTO, F. Compliance e Integridade no Setor Público e Privado. São Paulo: Editora JusPODIVM, 2024. 544 p.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar nº 1.361, de 21 de outubro de 2021. Institui Bonificação por Resultados - BR, no âmbito da administração direta e autarquias, cria a Controladoria Geral do Estado [...]. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2021. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2021/lei.complementar-1361-21.10.2021.html>. Acesso em: 17 jan. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 62.349, de 26 de dezembro de 2016. Dispõe sobre o programa de integridade e a área de conformidade a ser adotado por empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado de São Paulo [...]. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2016. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2016/decreto-62349-26.12.2016.html>. Acesso em: 15 jan. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 66.850, de 15 de junho de 2022. Organiza a Controladoria Geral do Estado, criada pela Lei Complementar nº 1.361, de 21 de outubro de 2021, e dá providências correlatas. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2022. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2022/decreto-66850-15.06.2022.html>. Acesso em: 17 jan. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 67.301, de 24 de novembro de 2022. Disciplina a aplicação, no âmbito da Administração Pública estadual, da Lei federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 [...]. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2022. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2022/decreto-67301-24.11.2022.html>. Acesso em: 16 jan. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 68.155, de 09 de dezembro de 2023. Regulamenta, em âmbito estadual, a Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 [...]. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2023. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2023/decreto-68155-09.12.2023.html>. Acesso em: 16 jan. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 68.157, de 09 de dezembro de 2023. Institui o Programa de Proteção a Denunciantes de irregularidades ou ilícitos administrativos e de ações ou omissões lesivas à Administração Pública estadual [...]. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2023. Disponível em:



<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2023/decreto-68157-09.12.2023.html>. Acesso em: 16 jan. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 67.682, de 03 de maio de 2023. Aprova o Plano Anticorrupção do Estado de São Paulo e dá providências correlatas. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2023. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2023/decreto-67682-03.05.2023.html>. Acesso em: 10 jul. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 67.683, de 03 de maio de 2023. Institui o Plano Estadual de Promoção de Integridade e dá providências correlatas. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2023. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2023/decreto-67683-03.05.2023.html#:~:text=Decreta%3A,do%20Estado%20de%20S%C3%A3o%20Paulo>. Acesso em: 10 jul. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Resolução CGE nº 04, de 30 de maio de 2023. Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da Administração Pública direta e autárquica do Estado de São Paulo adotem os procedimentos para a estruturação, a elaboração, a implementação e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, v. 133, n. 5, p. 70, 02 jun. 2022. Disponível em: [https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento\\_11\\_4.aspx?link=%2f2023%2fexecutivo%2520secao%2520i%2fjunho%2f02%2fpag\\_0070\\_d3b0ae1ab52ae3b324634efd757dde54.pdf&pagina=70&data=02/06/2023&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=100070](https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2023%2fexecutivo%2520secao%2520i%2fjunho%2f02%2fpag_0070_d3b0ae1ab52ae3b324634efd757dde54.pdf&pagina=70&data=02/06/2023&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=100070). Acesso em: 19 jul. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Resolução CGE nº 10, de 15 de junho de 2023. Institui a Unidade de Gestão de Integridade no âmbito da Controladoria Geral do Estado. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, v. 133, n. 13, p. 54, 16 jun. 2022. Disponível em: [https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento\\_11\\_4.aspx?link=%2f2023%2fexecutivo+secao+i%2fjunho%2f16%2fpag\\_0054\\_e289ddad546a7b9cdad59c948d1dd4d2.pdf&pagina=54&data=16/06/2023&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=100054](https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2023%2fexecutivo+secao+i%2fjunho%2f16%2fpag_0054_e289ddad546a7b9cdad59c948d1dd4d2.pdf&pagina=54&data=16/06/2023&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=100054). Acesso em: 19 jul. 2024.

SÃO PAULO (SP). Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica [...]. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2013. Dispo-


nível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15764-de-27-de-maio-de-2013>. Acesso em: 17 jan. 2024.

SÃO PAULO (SP). Decreto nº 59.496, de 08 de junho de 2020. Regulamenta o artigo 53 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, bem como dispositivos das Leis nº 15.764, de 27 de maio de 2013 [...]. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2020. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59496-de-8-de-junho-de-2020>. Acesso em: 17 jan. 2024.

SÃO PAULO (SP). Decreto nº 62.809, de 03 de outubro de 2023. Dispõe sobre a reorganização da Controladoria Geral do Município – CGM [...]. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2023. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-62809-de-3-de-outubro-de-2023>. Acesso em: 17 jan. 2024.

SÃO PAULO (SP). Portaria nº 117, de 14 de agosto de 2020. Fixa prazos e estabelece os procedimentos para estruturação, execução e monitoramento dos Planos de Integridade e Boas Práticas. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2020. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-controladoria-geral-do-municipio-cgm-117-de-14-de-agosto-de-2020>. Acesso em: 10 jul. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial de Combate à Fraude e Corrupção. Brasília: TCU, 2017. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial\\_combate\\_fraude\\_corrupcao\\_2\\_edicao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf). Acesso em: 16 jan. 2024.



# **ESTUDO DE CASO**



## **A INTERSEÇÃO ENTRE COMPLIANCE E DIREITO AO ESQUECIMENTO: ANÁLISE JURISPRUDENCIAL DA ATRIBUIÇÃO DE GRAU DE RISCO DE INTEGRIDADE NO CASO CTIS VS. PETROBRAS - RECURSO DE APELAÇÃO Nº 0208524-33.2019.8.19.0001**

*Jacqueline Beltrami de Jesus<sup>1</sup>*

### **1. INTRODUÇÃO**

Decisões judiciais configuram-se como fontes primordiais de estudo na área de integridade e Compliance, oferecendo fundamentos práticos e teóricos essenciais para a evolução das práticas empresariais e o aperfeiçoamento do arcabouço normativo.

A jurisprudência permite a análise aprofundada de como os tribunais interpretam e aplicam legislações específicas, como a Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e a Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), fornecendo diretrizes sobre a operacionalização de programas de Compliance e mecanismos de Due Diligence. Além de garantir a efetiva aplicação dos princípios da transparência e integridade, tais julgados são fundamentais para o estudo da proteção dos direitos fundamentais, como o contraditório e a ampla defesa, em processos administrativos e judiciais relacionados ao grau de risco de integridade das empresas.

O acompanhamento e a análise de decisões judiciais não apenas elucidam a aplicação concreta da legislação anticorrupção, mas também impulsionam o desenvolvimento acadêmico e profissional, permitindo uma reflexão crítica sobre as práticas de governança corporativa.

A pesquisa sobre decisões judiciais, portanto, constitui uma ferramenta indispensável para o fortalecimento do Compliance empresarial, oferecendo uma base empírica e teórica para a criação de políticas preven-

---

<sup>1</sup> Assessora da Controladoria Geral do Município, alocada na divisão de Programa de Integridade e Boas Práticas, advogada, estrategista de negócios, professora, conselheira independente, palestrante e escritora. Especialista em Compliance pela University of Pennsylvania (EUA) e em Compliance Executivo pela Fundação Dom Cabral, MBA em Controladoria, Auditoria e Compliance pela FMU, Contratos e Responsabilidade Civil pela Legale, Gestão de Pessoas e Liderança pela Escola de Negócios – Conquer e Departamento Pessoal Estratégico pela I9 Educação. Presidente do Núcleo de Direito Antidiscriminatório da Comissão da Jovem Advocacia/SP, Vice – presidente da CEVENB – OAB Subseção de Santo Amaro, Secretária Geral da Comissão de Igualdade Racial – OAB Subseção de Santo Amaro. Professora na Faculdade I9 Educação, Escola Superior da Advocacia e professora convidada em diversas faculdades. Colunista do JOTA. Experiência na coordenação de diversas equipes nas áreas administrativas, financeiras, de integridade, seguros, energia renovável, construção civil e operacionais (internas e externas) pelo Brasil inteiro.





tivas e corretivas que garantam a aderência às normas e o cumprimento de deveres éticos.

O presente recurso de apelação nº 0208524-33.2019.8.19.0001, julgado pela 2ª Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, trata de uma disputa entre a Petrobras (apelante) e a CTIS Tecnologia S.A. (apelada) acerca da atribuição, por parte da Petrobras, de um Grau de Risco de Integridade (GRI) elevado à empresa CTIS, o que a impedia de participar de processos licitatórios com a estatal.

### **EMENTA:**

**APELAÇÃO. TUTELA ANTECIPADA EM CARÁTER ANTECEDENTE CONVOLADA EM AÇÃO ORDINÁRIA. PROGRAMA DE COMPLIANCE DA PETROBRÁS. ATRIBUIÇÃO DE GRAU DE RISCO DE INTEGRIDADE NÍVEL ALTO À EMPRESA FORNECEDORA CTIS. PROCEDIMENTO DE DUE DILIGENCE. GRADUAÇÃO DE NÍVEL MAIS ELEVADO QUE IMPEDE EMPRESAS FORNECEDORAS DE PARTICIPAREM DE PROCESSOS LICITATÓRIOS JUNTO À DEMANDADA. INEXISTÊNCIA DE FUNDAMENTOS SÓLIDOS E LEGAIS PARA O NÍVEL IMPUTADO À EMPRESA AUTORA. MANUTENÇÃO DO DECISUM.** No caso dos autos, tem-se em discussão a forma como o modelo do programa de *compliance* adotado pela ré Petrobrás foi empregado, bem como a implementação da *Due Diligence*, prevista na Lei 12.846/13, regulamentada pelo Decreto nº 8.420/2015 e na Lei 13.303/2016. Em seu recurso, a empresa apelante tece linhas e mais linhas sobre a suposta desconformidade entre a fundamentação da sentença recorrida e dispositivos das leis que lastreiam seu atuar corporativo. Ocorre, porém que a sentença proferida não contraria nenhum dos dispositivos elencados. Na verdade, o que se colhe dos autos é que a aplicação da lei vindicada ao caso concreto foi realizada de forma equivocada pela empresa ora recorrente, que se ateve a motivos não previstos normativamente para atribuir o nível alto de graduação em GRI aqui questionado. Ora, basta que se compulsem as provas colacionadas pela empresa recorrida ao longo da instrução processual para vislumbrar-se a ausência de fundamentação sólida sobre a atribuição de grau de risco de integridade nível alto pela empresa recorrente, conduta que tem o condão de impedir a participação daquela em processos licitatórios junto à Petrobrás. Veja-se que o grau alto de risco de integridade foi-lhe atribuído ao simples argumento de que a empresa CTIS estaria envolvida em escândalos de corrupção, por ter sido referida em processos da operação Lava-Jato, bem como

porque, ante tal cenário, porte e perfil da empresa SONDA (CTIS), seu programa de *compliance* não seria proporcional às suas necessidades. No ponto, destaca-se a completa ausência de argumentos e provas da recorrente de que a apelada não possua, de fato, um programa de integridade (*compliance*) proporcional e condizente com determinações objetivas, públicas, legítimas e na conformidade da Lei Anticorrupção em vigor, corroborando a versão autoral de que a atribuição de nível de risco “alto” se deu com base em uma genérica afirmação de desproporcionalidade do programa por ela adotado, bem como à veiculação de matérias jornalísticas datadas de mais de três anos atrás, sobre fatos ocorridos há mais de 10 anos. Vale destacar, também, que sequer é mencionado o porquê de ter-se considerado o programa de *compliance* implementado pelo grupo Sonda desproporcional às suas necessidades, ônus que incumbia à recorrente, porquanto foi um dos argumentos trazidos em sede defensiva para a atribuição do GRI no grau mais elevado à apelada. Trata-se essa, portanto, de uma alegação genérica, sem suporte fático ou legal. Para mais além, necessário consignar que a própria recorrente afirma na contestação apresentada às fls. 870/900, que o procedimento administrativo deflagrado (e que culminou na atribuição de Grau de Risco Alto – bandeira vermelha ao ora agravado) possui caráter sigiloso, em razão do que não haveria que se falar em ampla defesa e contraditório para seus fornecedores. Contudo, ainda que assim não fosse, o fato de o procedimento administrativo deflagrado possuir caráter sigiloso não é justificativa para inviabilizar-se a estrita e necessária observância dos princípios que gravitam em torno do devido processo legal, em especial, a ampla defesa do acusado e o pleno exercício do contraditório. Fato é que, na hipótese analisada nestes autos, não se verifica o respeito a tais princípios basilares do direito pátrio. **Desprovimento do recurso.**

A CTIS questiona a legalidade dessa classificação, alegando que ela foi baseada em notícias jornalísticas antigas e em critérios subjetivos sem respaldo legal.

O julgamento discute a aplicação dos princípios do Compliance e a conformidade da atuação da Petrobras às normas estabelecidas na Lei Anticorrupção e na Lei 13.303/2016, além de abordar a observância dos direitos à ampla defesa e ao contraditório pela empresa apelante.



Antes de analisarmos o julgado em questão, é fundamental entender como funciona o processo de Due Diligence de Integridade (DDI) da Petrobras, que é uma das principais ações do seu Programa de Compliance.

A DDI visa garantir maior segurança nas contratações de bens e serviços, minimizando riscos relacionados ao relacionamento com fornecedores. Esse processo permite à Petrobras realizar uma avaliação criteriosa das empresas que integram sua cadeia de fornecimento, subsidiando a atribuição do Grau de Risco de Integridade (GRI), que pode ser classificado em baixo, médio ou alto.

Para que uma empresa seja considerada em conformidade com os critérios de integridade da Petrobras, ela deve fornecer informações detalhadas sobre sua estrutura organizacional, relações com agentes públicos e políticos, histórico de integridade, relacionamento com terceiros, e seu programa de integridade.

Essas informações são essenciais para a realização da DDI, cujo resultado impacta diretamente a participação da empresa em processos licitatórios e contratuais com a Petrobras.

Reafirmando seu compromisso com as práticas de Governança Corporativa, Ambiental e Social (ASG), a Petrobras passou a incluir, a partir de outubro de 2023, temas como Direitos Humanos e Proteção de Dados Pessoais no questionário de Due Diligence.

A inclusão desses temas visa fortalecer a atuação preventiva da Petrobras, garantindo que seus fornecedores também estejam em conformidade com essas novas exigências, além das já existentes, como integridade e prevenção à corrupção.

Esse processo de Compliance é sustentado por diretrizes robustas, como a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a Lei Anticorrupção, que exigem transparência, rastreabilidade e um elevado grau de controle sobre as operações dos fornecedores.

A Petrobras coleta e trata essas informações de forma segura, conforme as normativas vigentes, reforçando a importância de que as empresas cumpram todas as exigências para permanecerem aptas a fornecer para a estatal.

Assim, o Grau de Risco de Integridade (GRI) atribuído às empresas torna-se um indicador crucial não apenas para fins de conformidade, mas também para a manutenção de um relacionamento sustentável e ético entre a Petrobras e seus fornecedores.

## **2. ANÁLISE INICIAL**

O caso em questão envolve um recurso de apelação interposto pela Petrobrás (apelante) contra CTIS Tecnologia S.A. (apelada), em que se discute a atribuição de Grau de Risco de Integridade (GRI) alto à empresa CTIS, o que a impediria de participar de processos licitatórios junto à estatal.

A controvérsia reside na alegação de que essa classificação se deu de maneira subjetiva e sem fundamentação adequada, violando os princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório.

O tema do Compliance e da integridade empresarial tem se tornado cada vez mais relevante, especialmente em grandes empresas como a Petrobrás, envolvidas em escândalos de corrupção, como a Operação Lava Jato.

Esse caso judicial destaca a importância da conformidade com as leis anticorrupção e com os princípios de governança corporativa, essenciais para preservar a ética e a moralidade nas relações entre o setor público e o privado.

## **3. ANÁLISE DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

### **3.1. PROGRAMA DE COMPLIANCE E DUE DILIGENCE**

A decisão coloca em evidência o modelo de Compliance adotado pela Petrobrás, que impôs à empresa CTIS um Grau de Risco de Integridade alto, baseado em investigações e matérias jornalísticas associadas à operação Lava Jato.

De acordo com o julgado, tal atribuição de risco foi realizada sem respaldo em evidências concretas ou em análises detalhadas do programa de



integridade da CTIS, violando, assim, os preceitos da Lei Anticorrupção (Lei 12.846/13) e da Lei das Estatais (Lei 13.303/2016).

A Due Diligence é uma das ferramentas previstas na legislação anticorrupção para avaliar o risco de integridade de fornecedores e parceiros de uma empresa, e tem como função promover a prevenção de fraudes e irregularidades.

No entanto, no presente caso, o Tribunal apontou que a Petrobrás falhou em conduzir um processo de Due Diligence adequado, fundamentando suas ações em matérias jornalísticas antigas e critérios subjetivos, sem observar o devido processo legal.

O conceito de Compliance, enquanto ferramenta de conformidade e integridade, deve ser aplicado de forma criteriosa, buscando alinhar-se aos princípios da legalidade e da proporcionalidade, conforme previsto na legislação. A ausência de critérios objetivos na atribuição de um Grau de Risco elevado à CTIS foi um dos principais motivos que levaram ao desprovimento do recurso da Petrobrás.

### **3.2. PRINCÍPIOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO**

Um ponto crucial levantado na decisão foi a violação dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, que garantem às partes envolvidas em um processo administrativo ou judicial a possibilidade de apresentar suas razões e provas.

De acordo com a Petrobrás, o processo administrativo que culminou na atribuição do Grau de Risco Alto à CTIS seria sigiloso, o que justificaria a ausência de contraditório.

No entanto, o Tribunal destacou que, mesmo em processos sigilosos, tais princípios devem ser rigorosamente observados.

O respeito ao devido processo legal é um dos pilares do Estado de Direito, garantindo que todas as partes afetadas por uma decisão administrativa ou judicial possam contestá-la e apresentar suas justificativas.

No caso analisado, o tribunal entendeu que a CTIS foi prejudicada pela ausência de um processo transparente e justo, onde pudesse se defender adequadamente das acusações que resultaram na elevação de seu grau de risco.

#### **4. ATRIBUIÇÃO SUBJETIVA DO GRAU DE RISCO DE INTEGRIDADE**

O risco de integridade é um conceito central no campo do Compliance corporativo e da governança empresarial, referindo-se à possibilidade de uma empresa estar envolvida, direta ou indiretamente, em práticas ilícitas ou antiéticas, como corrupção, fraude, lavagem de dinheiro, entre outras atividades que possam comprometer sua reputação e integridade institucional. Em termos práticos, a mensuração do risco de integridade visa avaliar o grau de conformidade da organização com as leis e regulamentos aplicáveis, especialmente no contexto de relações comerciais com o setor público ou em mercados altamente regulados, como o de petróleo e gás.

O Grau de Risco de Integridade (GRI), portanto, funciona como uma métrica estratégica para empresas como a Petrobras ao estabelecer relações com fornecedores, já que classifica os potenciais riscos de uma determinada parceria.

Essa avaliação se baseia em uma série de fatores, incluindo o histórico da empresa, sua estrutura organizacional, o relacionamento com agentes públicos e terceiros, além da existência e robustez de seu programa de Compliance.

Assim, a atribuição de um GRI elevado a um fornecedor pode implicar a restrição ou até a impossibilidade de sua participação em processos licitatórios e contratuais com a estatal, afetando diretamente sua viabilidade econômica.

No caso analisado, a decisão judicial ressaltou que a atribuição do Grau de Risco de Integridade elevado à CTIS Tecnologia S.A. pela Petrobras se deu com base em alegações genéricas e subjetivas, sem que fossem apresentadas evidências concretas ou justificativas legais adequadas para tal classificação.

A Petrobras justificou a aplicação do GRI elevado com base no suposto envolvimento da CTIS em escândalos relacionados à Operação Lava





Jato, além de apontar uma alegada desproporcionalidade entre o porte da empresa e a robustez de seu programa de Compliance.

Entretanto, o Tribunal destacou que essas justificativas careciam de fundamentação sólida, o que tornou a decisão da estatal excessivamente subjetiva e sem embasamento factual ou técnico suficiente.

A falta de provas robustas ou de uma análise minuciosa e detalhada do programa de integridade da CTIS foi um dos pontos mais criticados no voto da relatora, desembargadora Renata Machado Cotta.

Segundo a magistrada, a Petrobras baseou sua decisão em reportagens jornalísticas que datavam de mais de três anos antes do julgamento e que mencionavam eventos ocorridos há mais de uma década. Esse fator agravou o entendimento de que a análise da Petrobras foi insuficiente e inadequada para justificar a atribuição de um grau de risco elevado à apelada.

A utilização de matérias jornalísticas desatualizadas e o uso de critérios subjetivos levantam uma questão fundamental no campo do Compliance: a necessidade de se utilizar parâmetros objetivos e verificáveis na aplicação de sanções ou restrições a empresas.

Em um contexto regulatório e jurídico que valoriza a transparência e a responsabilidade corporativa, decisões baseadas em alegações vagas comprometem a segurança jurídica e a previsibilidade das ações de Compliance.

Dessa forma, a jurisprudência aqui analisada enfatiza a necessidade de que as avaliações de risco e as sanções decorrentes de programas de Compliance sejam baseadas em evidências concretas e análises técnicas, evitando-se decisões arbitrárias que possam resultar em prejuízos indevidos a empresas fornecedoras.

A subjetividade no processo de atribuição de risco pode gerar efeitos negativos não apenas para as empresas diretamente afetadas, como no caso da CTIS, mas também para o próprio sistema de governança da estatal e sua credibilidade no mercado.

No âmbito do Compliance, a atribuição de um GRI elevado requer uma investigação aprofundada e criteriosa do programa de integridade do for-

necedor, com a devida análise documental e factual de sua conformidade com as legislações aplicáveis, como a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) e a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

No entanto, conforme salientado pelo Tribunal, esse exame técnico não foi realizado de maneira adequada, resultando em uma decisão baseada em suposições e notícias de caráter especulativo.

A ausência de fundamentação sólida é particularmente prejudicial no âmbito do Compliance corporativo, pois abre precedentes para avaliações discriminatórias ou tendenciosas, que desconsideram a real conformidade das empresas com seus deveres legais. O Compliance deve operar como um mecanismo de garantia da integridade e da legalidade, não como uma ferramenta de punição arbitrária ou de exclusão baseada em percepções subjetivas.

O voto da relatora também sublinha a importância de evitar o uso de fatores externos desproporcionais, como o porte ou o perfil da empresa, para justificar restrições que não encontram respaldo direto na legislação ou nas evidências do caso.

No contexto do Compliance, a proporcionalidade é um princípio essencial, que exige que as medidas adotadas sejam condizentes com a realidade dos fatos apurados e proporcionais à gravidade das circunstâncias.

A Lei 12.846/2013, que regulamenta o programa de integridade no Brasil, estabelece que a aplicação de sanções deve ser pautada em critérios objetivos, evitando-se discricionariedades excessivas que comprometam o exercício de direitos fundamentais, como o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

Neste sentido, a decisão judicial reafirma que o simples fato de uma empresa ter sido mencionada em investigações passadas, ou ter sido alvo de matérias jornalísticas negativas, não pode ser suficiente para justificar a imposição de sanções ou restrições que afetem gravemente sua capacidade de operar no mercado.

A atribuição de um Grau de Risco de Integridade elevado deve estar ancorada em uma análise técnica detalhada e rigorosa, que considere não apenas o passado da empresa, mas também as medidas de conformidade



que ela adotou ao longo do tempo para mitigar eventuais riscos de integridade.

A jurisprudência resultante deste julgamento fornece uma importante diretriz para a implementação de programas de Compliance, tanto no setor público quanto no privado.

Ela ressalta a necessidade de critérios claros e objetivos na avaliação dos fornecedores, garantindo que as decisões estejam alinhadas com as normas de integridade corporativa e ética empresarial, sem incorrer em arbitrariedades que possam prejudicar empresas de forma injusta.

Além disso, reforça o papel do Judiciário na fiscalização da legalidade dos atos administrativos praticados por estatais, especialmente em processos licitatórios e de contratação, onde os princípios da transparência e da legalidade devem ser observados de maneira estrita.

A decisão reafirma que a responsabilidade corporativa não pode ser dissociada de uma análise criteriosa e fundamentada das evidências, sendo o Compliance um instrumento de prevenção e correção, mas que deve sempre respeitar os direitos e garantias das empresas e indivíduos envolvidos.

## **5. IMPACTO DAS DECISÕES JUDICIAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE COMPLIANCE**

Esse julgado oferece um exemplo concreto de como decisões judiciais influenciam diretamente a implementação e a gestão de programas de Compliance em empresas, especialmente em setores altamente regulados, como o de petróleo e gás.

A jurisprudência constrói uma linha interpretativa que estabelece parâmetros claros para a aplicação da Lei Anticorrupção e das normas de integridade, exigindo que as empresas adotem práticas robustas, mas também que sejam criteriosas e transparentes ao aplicar sanções ou restrições.

A utilização de notícias jornalísticas antigas ou de processos administrativos não conclusivos para fundamentar decisões punitivas prejudica a segurança jurídica e abre espaço para alegações de arbitrariedade.

O presente caso exemplifica como o Judiciário atua na correção de práticas empresariais que, mesmo justificadas pela busca de conformidade, podem exceder os limites legais e comprometer os direitos fundamentais de empresas fornecedoras.

## **6. DIREITO AO ESQUECIMENTO**

A relação entre o presente caso e o direito ao esquecimento envolve uma análise crítica de como informações antigas e desatualizadas, como matérias jornalísticas ou investigações passadas, podem impactar negativamente a reputação de uma empresa ou indivíduo, gerando consequências desproporcionais em termos de restrições de direitos.

O direito ao esquecimento é um conceito jurídico que busca assegurar que fatos ocorridos no passado, especialmente aqueles que já perderam relevância pública ou jurídica, não possam ser utilizados de forma a prejudicar indefinidamente a vida de uma pessoa ou a atividade de uma empresa.

Essa questão se torna ainda mais relevante no contexto de Compliance e integridade, onde as empresas são constantemente avaliadas em termos de risco e conformidade com a legislação.

No caso da CTIS Tecnologia S.A., a atribuição de um Grau de Risco de Integridade (GRI) elevado pela Petrobras foi justificada, entre outros fatores, pela alegação de que a empresa havia sido mencionada em matérias jornalísticas relacionadas à Operação Lava Jato.

Todavia, essas notícias eram datadas de mais de três anos antes do julgamento, e os fatos a que elas se referiam haviam ocorrido há mais de uma década. A decisão judicial criticou essa utilização de informações desatualizadas, apontando que a simples menção ao nome da empresa em investigações passadas, sem que houvesse provas de irregularidades atuais ou qualquer nova implicação legal, não poderia justificar a atribuição de um grau de risco elevado.

Essa situação remete diretamente ao direito ao esquecimento, pois trata-se de uma empresa sendo penalizada por fatos antigos e que, aparentemente, já não possuem relevância atual.



O Tribunal entendeu que a Petrobras não poderia se basear unicamente em informações passadas para impor restrições severas à CTIS, especialmente quando essas informações não resultaram em qualquer punição formal ou evidência de envolvimento em práticas ilícitas.

A utilização de fatos antigos, que já não têm relação com o presente, para determinar o risco de integridade de uma empresa levanta questões sobre a proporcionalidade e a justiça das sanções impostas.

O direito ao esquecimento busca equilibrar o direito à informação e a liberdade de imprensa com o direito à privacidade e à proteção da reputação de indivíduos e empresas.

Ele visa impedir que eventos do passado, que já cumpriram seu papel no debate público ou na justiça, continuem a assombrar de maneira injustificada aqueles que já cumpriram eventuais responsabilidades ou que sequer foram responsabilizados judicialmente.

No contexto empresarial, como no caso da CTIS, o uso contínuo de informações desatualizadas pode prejudicar gravemente a capacidade de uma empresa de participar de novos processos licitatórios, afetando sua viabilidade econômica e sua competitividade no mercado.

A aplicação do direito ao esquecimento ao caso de Compliance da CTIS é particularmente relevante para discutir os limites temporais e a adequação da utilização de dados históricos em processos de Due Diligence de Integridade.

O Compliance, por sua própria natureza, deve ser um processo contínuo e atualizado, focado em garantir que as empresas adotem boas práticas no presente e sejam capazes de demonstrar sua conformidade com a legislação vigente.

No entanto, quando o processo de Compliance se apoia exclusivamente em dados desatualizados ou em matérias que não refletem o estado atual de integridade da empresa, ele pode se desviar de seus objetivos primários e se tornar uma ferramenta punitiva injusta.

A jurisprudência no caso da CTIS traz uma importante reflexão sobre a necessidade de atualização constante dos critérios utilizados para ava-

liação de risco e sobre a proteção de empresas contra o uso indevido de informações antigas.

A Petrobras, ao basear sua decisão em dados ultrapassados, comprometeu a credibilidade e a justiça de seu procedimento de Due Diligence. Nesse sentido, a decisão do Tribunal de desconsiderar esses fatos passados em sua análise reflete a importância de se garantir que sanções ou restrições sejam baseadas em evidências atuais, coerentes e proporcionais.

O direito ao esquecimento, aplicado ao contexto empresarial e de Compliance, sugere que empresas têm o direito de não serem penalizadas indefinidamente por fatos que já não têm relevância ou que foram resolvidos sem qualquer condenação ou culpa estabelecida.

A não observância desse direito pode levar a uma situação em que uma empresa seja colocada em desvantagem competitiva sem justificativa legal adequada, violando, assim, os princípios de proporcionalidade e razoabilidade que devem guiar as sanções no âmbito do Compliance.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A decisão no caso Petrobrás x CTIS é emblemática para o desenvolvimento da jurisprudência em matéria de integridade e Compliance no Brasil.

Ela reforça a necessidade de uma aplicação criteriosa e fundamentada da legislação anticorrupção, destacando que o rigor na implementação de programas de Compliance deve sempre respeitar os princípios constitucionais e legais.

Decisões como essa demonstram o papel fundamental do Judiciário em equilibrar a busca por integridade com a proteção dos direitos das partes envolvidas, servindo de orientação para empresas que buscam operar de acordo com as melhores práticas de governança e conformidade.

Ao exigir critérios objetivos e uma análise detalhada dos fatos, o Tribunal estabelece uma importante diretriz para a aplicação da legislação anticorrupção no Brasil, contribuindo para o fortalecimento da segurança jurídica e para a consolidação de uma cultura de ética empresarial robusta e transparente.





## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

PACELLI, Giovanni; NETO, Francisco. *Compliance e integridade no setor público e privado: guia de implementação de programas*. 1.ed. São Paulo: Juspodivm, 2024. p. 431-440, 485-489.

COELHO, Júlia Costa de Oliveira. *Direito ao esquecimento e seus mecanismos de tutela na internet: como alcançar uma proteção real no universo virtual?* 2. ed. São Paulo: Editora Foco, 2023. p. 47-58.

JUSBRASIL. TJ-RJ - Jurisprudência. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-rj/1763564033>>. Acesso em: 17 out. 2024.

PETROBRAS. Due Diligence de Integridade. Disponível em: <<https://canal-fornecedor.petrobras.com.br/compliance/due-diligence-de-integridade>>. Acesso em: 17 out. 2024.

PETROBRAS. Compliance. Disponível em: <<https://canalfornecedor.petrobras.com.br/compliance/compliance>>. Acesso em: 17 out. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Consulta Processual. Disponível em: <<https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica#porNumero>>. Acesso em: 17 out. 2024.



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**  
CONTROLADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO



CENTRO DE FORMAÇÃO EM  
**CONTROLE  
INTERNO**