

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE  
SÃO PAULO  
PUC-SP

Juscelino Ricardo Pereira da Silva

**A responsabilidade do controle interno no combate à corrupção na  
administração pública federal:  
os resultados econômicos aferidos e a percepção de maturidade em projetos**

MESTRADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ATUARIAIS

São Paulo  
2016

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC-SP

Juscelino Ricardo Pereira da Silva

**A responsabilidade do controle interno no combate à corrupção na  
administração pública federal:  
os resultados econômicos aferidos e a percepção de maturidade em projetos**

MESTRADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ATUARIAIS

Dissertação apresentada ao Programa à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de MESTRE em Ciências Contábeis e Atuariais, sob a orientação do Prof. Dr. Antônio Benedito Silva Oliveira.

São Paulo  
2016

BANCA EXAMINADORA:

---

**Prof. Dr. Antonio Benedito Silva Oliveira (Orientador)**  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP

---

**Prof. Dr. Juarez Torino Belli (Membro Examinador Interno)**  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP

---

**Prof. Dr. Anísio Candido Pereira (Membro Examinador Externo)**  
Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado – Fecap

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me concebido a vida e a sabedoria, sem as quais não concluiria mais uma etapa importante para o meu desenvolvimento pessoal e profissional.

À minha família, especialmente minha mãe Silvia e meu padrasto Renon Monteiro Batista, pelo apoio que sempre me têm dado.

Aos amigos, que durante essa fase, entenderam minha ausência e ouviram muitos não às diversas viagens, passeios e saídas à noite, e sempre estiveram dispostos a me apoiar e fornecer os elementos emocionais tão importantes para que eu desse continuidade a esse projeto, mesmo nos momentos mais turbulentos, em especial, aos queridos, Rosangela, Dani, Raphael “Branco”, Gustavo, Daniel, Alessandra, Flávio, Miller, Rebeca, Ana Amélia, Cíntia, Marcos, Marli, Joelma, Ana Paula, Vivi.

À Fundação São Paulo, mantenedora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e minha empregadora, sem cujo apoio, por intermédio da concessão de bolsa de estudos, não teria sido possível a realização do mestrado na Universidade.

Aos docentes, que são minha fonte de inspiração no decorrer de minha vida discente, sem os quais não teria chegado até aqui, especialmente à querida professora doutora Myrt Thania de Souza Cruz e ao meu orientador, professor doutor Antonio Benedito de Oliveira, pessoas por quem tenho a mais alta estima e apreço, desde o início da graduação na PUC-SP, em 2007, e também à professora doutora Regina Maria D’Aquino Fonseca Gadelha, pelo apoio e orientação dados na disciplina de metodologia, bem como a professora doutora Neusa Maria Bastos, coordenadora do PEPG em Ciências Contábeis, cujos trabalhos já acompanhava indiretamente na época de graduando, em virtude do grande interesse que tenho pelo tema da governança corporativa.

Por fim, mas não menos importante, agradeço aos colegas do Programa, pessoas excepcionais, em especial, Joseth Brandão e Débora Domingues.

*Tenho espírito justiceiro e entendo que o amor deve seguir estes graus de preferência: Deus, humanidade, pátria, família e indivíduo.*

Pedro II do Brasil

## RESUMO

Reconhecida como um dos grandes problemas que esbarram no desenvolvimento social e econômico do Brasil, a corrupção é um mal social que qualquer país comprometido com a defesa de seus interesses econômicos e do Estado de Direito deve combater. Para tanto, no caso brasileiro, a administração pública federal, por intermédio da Controladoria Geral da União – CGU e do Sistema Federal de Controle Interno, tem desempenhado funções relativas ao combate dos diversos casos de desvios e corrupção, envolvendo recursos públicos sob sua esfera de responsabilidade. Sendo o controle interno uma das ferramentas utilizadas para alcançar tais objetivos, avaliar a sua responsabilidade no combate à corrupção e se a eficiência na atuação da CGU decorre de seu nível de maturidade em projetos, comparando-o com os indicadores de maturidades de outras controladorias públicas é fator central da pesquisa. Os resultados da pesquisa demonstram que, em que pese a relevância do indicador de maturidade para traçar um perfil do órgão, este não influencia diretamente em sua missão institucional, havendo, no entanto, outros aspectos que contribuem para que a CGU tenha êxito no desempenho de suas atividades.

**Palavras-Chave:** Corrupção; Governança; Controle interno; CGU.

## **ABSTRACT**

Recognized as one of the biggest issues that disturb Brazil's social and economic development, corruption is a social harm that any country committed with the defense of its economic interests and rule of the law must combat. For that purpose, in the Brazilian case, the Federal Public Administration, by means of the General Union Controller - CGU and the Federal Internal Control System, has played functions related to the various cases of misappropriation of money and corruption involving public resources under its sphere of responsibility. Being the internal control one of the tools utilized to reach that goals, evaluating its responsibility on corruption's combat and whether the efficiency of the CGU acting runs by its level of maturity at projects, comparing it with the matureness of other public controllers, is the main factor of the research. The research's results demonstrate that the relevance of the matureness' indicator to establish the organ's profile does not influence directly on its institutional mission, however, there are other aspects that contribute to the success of CGU on the playing of its activities.

**Keywords:** Corruption; Internal control; Governance; CGU.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Tipos de corrupção.....	30
Figura 2 – Índice de percepção da corrupção – 2015 .....	37
Figura 3 – Nível de transparência do Brasil por estado, entre 0 a 10.....	57
Figura 4 – Sintetização dos eixos de atuação de uma Controladoria.....	72
Figura 5 – Governança e a forma como o ciclo da política opera .....	87
Figura 6 – Finalidade do SCI do Poder Executivo federal .....	93
Figura 7 – Fases de um projeto.....	96
Figura 8 – Tempo de execução de um projeto em relação aos processos .....	98
Figura 9 – Ciclo de vida de um projeto.....	100
Figura 10 – Grupos de condicionantes de sucesso.....	103
Figura 11 – Relação entre sucesso e maturidade de projetos .....	104

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Nível de corrupção, problema de corrupção no setor público e eficácia de ações.....	32
Quadro 2 – Percentual de entrevistados que sentem essas instituições como corruptas/extremamente corruptas no País.....	33
Quadro 3 – Tipos de controle da corrupção .....	36
Quadro 4 – Fases do controle interno na administração pública no Brasil.....	89
Quadro 5 – Escopo legal do sistema de controle interno na administração pública no Brasil .....	90
Quadro 6 – Desmistificando a eficácia, eficiência e a efetividade .....	94
Quadro 7 – Eficiência, eficácia e efetividade.....	95
Quadro 8 – Variáveis condicionantes de sucesso.....	103

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – As propinas e outros benefícios na realização de negócios no Brasil ....	31
Gráfico 2 – Até que ponto você concorda que as pessoas comuns podem fazer a diferença na luta contra a corrupção? .....	34
Gráfico 3 – Principais problemas do Brasil e prioridades para 2016 .....	35
Gráfico 4 – Número de municípios e notas obtidas em 2015 .....	59
Gráfico 5 – Quantidade de pedidos registrados versus respostas .....	64
Gráfico 6 – Circunstâncias facilitadoras .....	79
Gráfico 7 – Como as fraudes foram detectadas .....	80
Gráfico 8 – Causas para o crescimento de atos fraudulentos .....	81
Gráfico 9 – Ferramentas e procedimentos implementados .....	81
Gráfico 10 – A quem cabe implementar procedimentos e controles antifraudes na organização .....	82
Gráfico 11 – Medidas para evitar futuros atos fraudulentos .....	82
Gráfico 12 – Percentual de respondentes por nível .....	105
Gráfico 13 – Tipo de organização e sucesso .....	106
Gráfico 14 – Distribuição percentual dos níveis .....	107
Gráfico 15 – Nível de maturidade e sucesso do governo .....	107

## **LISTA DE INFOGRÁFICOS**

Infográfico 1 – Metodologia da EBT .....	56
--	----

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Classificação do Brasil no <i>ranking</i> dos maíos corruptos.....	38
Tabela 2 – Dimensão de governança de 2005 a 2014.....	40
Tabela 3 – Porcentagem da evolução dos indicadores de governança: 2005 a 2014 .....	40
Tabela 4 – <i>Ranking</i> do Brasil na governança mundial de 2005 a 2014 .....	41
Tabela 5 – Porcentagem da evolução do <i>ranking</i> do Brasil na governança mundial de 2005 a 2014 .....	41
Tabela 6 – Nível de transparência pública dos governos estaduais.....	58
Tabela 7– <i>Ranking</i> das capitais – EBT .....	60
Tabela 8 – Evolução do número de pedidos registrados e atendidos .....	64
Tabela 9 – Acessos ao portal da transparência, de 2004 a 2016.....	66
Tabela 10 – Resumo das atividades de Controladoria mais citadas, segundo a literatura .....	76
Tabela 12 – Pontos obtidos e perfil de aderência .....	111
Tabela 13 – Composição atual do Conselho de Transparência e Combate à Corrupção.....	115
Tabela 14 – Empresas declaradas inidôneas e suspensas de contratar com a administração pública.....	118
Tabela 15 – Evolução na quantidade de empresas penalizadas .....	119
Tabela 16 – Quantitativo de entidades impedidas por órgão e posição .....	121
Tabela 17 – Pessoas Físicas inabilitadas para a função pública .....	122
Tabela 18 – Benefícios financeiros .....	123
Tabela 19 – Benefícios não financeiros decorrentes da atuação da CGU em 2015 .....	124
Tabela 20 – Benefícios financeiros e não financeiros acumulados e % evolução – 2012-2015 .....	124
Tabela 21 – Indicador de maturidade da Controladoria Geral da União .....	126
Tabela 22 – Indicador de maturidade da Controladoria do estado do Acre .....	127
Tabela 23 – Indicador de maturidade da Controladoria do estado do Paraná .....	128

Tabela 24 – Indicador de maturidade da Controladoria do município de São Paulo .....	129
Tabela 25 – Indicador de maturidade da Controladoria do município de Porto Velho .....	129
Tabela 26 – Indicador de maturidade da Controladoria do município de Florianópolis .....	130
Tabela 27 – Indicador de maturidade da Controladoria do município de Recife .....	131

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ACA</b>	Agência Anticorrupção
<b>Bacen</b>	Banco Central do Brasil
<b>CCCI</b>	Comissão de Coordenação de Controle Interno
<b>Ceis</b>	Cadastro das Entidades Inidôneas e Suspeitas
<b>CCS</b>	Cadastro Nacional de Clientes do Sistema Financeiro
<b>CGU</b>	Controladoria Geral da União
<b>CNEs</b>	Cadastro Nacional de Entidades
<b>Cnep</b>	Cadastro de Empresas Punidas
<b>CNJ</b>	Conselho Nacional de Justiça
<b>Coaf</b>	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
<b>Conaci</b>	Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal
<b>CNI</b>	Confederação Nacional da Indústria
<b>Consocial</b>	Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social
<b>CPI</b>	Corruption Perceptions Index (Índice de Percepção da Corrupção)
<b>CMMI</b>	Capability Maturity Model Integration
<b>Crip</b>	Centro de Referência do Interesse Público
<b>CTPCC</b>	Conselho de Transparência e Combate à Corrupção
<b>DASP</b>	Departamento de Administração do Serviço Público
<b>DPF</b>	Departamento de Polícia Federal
<b>EBT</b>	Escala Brasil Transparente
<b>Enccla</b>	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção
<b>Esaf</b>	Escola Superior de Administração Fazendária
<b>EUA</b>	Estados Unidos da América
<b>e-SIC</b>	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
<b>FCPA</b>	Lei de Práticas de Corrupção no Exterior
<b>ICB</b>	IPMA Competence Baseline
<b>ICC</b>	Índice de Controle da Corrupção
<b>Ipea</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>INDG</b>	Instituto de Desenvolvimento Gerencial
<b>Infojud</b>	Sistema de Fornecimento de Informações ao Poder Judiciário
<b>Intosai</b>	Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores
<b>Issai</b>	Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
<b>KPMMM</b>	Kerzner Project Management Maturity Model
<b>LAI</b>	Lei de Acesso à Informação
<b>MMGP</b>	Modelo de Maturidade de Gerência de Projetos
<b>MPF</b>	Ministério Público Federal
<b>MTFC</b>	Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

	Econômico
<b>OEA</b>	Organização dos Estados Americanos
<b>Olacefs</b>	Organização Latino Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>OPM3</b>	Organizational Project Management Maturity Model
<b>PEPs</b>	Pessoas Politicamente Expostas
<b>PMBOK</b>	Project Management Body of Knowledge
<b>PMMM</b>	Project Management Maturity Model
<b>PNLD</b>	Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
<b>Price2</b>	Projects In Controlled Environments
<b>Simba</b>	Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias
<b>SNBA</b>	Sistema Nacional de Bens Apreendidos
<b>SPCI</b>	Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas
<b>TI</b>	Transparência Internacional
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>WICCLA</b>	Enciclopédia Wiki de combate à lavagem de dinheiro e corrupção

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>18</b>
<b>Contextualização</b> .....	<b>18</b>
<b>A escolha do tema</b> .....	<b>20</b>
<b>Delimitação do estudo</b> .....	<b>20</b>
<b>Situação problema</b> .....	<b>21</b>
<b>Metodologia da pesquisa</b> .....	<b>21</b>
<b>Objetivos</b> .....	<b>23</b>
<i>Objetivo Geral</i> .....	23
<i>Objetivos específicos</i> .....	23
<b>Hipóteses</b> .....	<b>23</b>
<b>Justificativa e contribuições</b> .....	<b>24</b>
<b>Estrutura da pesquisa</b> .....	<b>25</b>
<b>1. REVISÃO DA LITERATURA</b> .....	<b>26</b>
<b>1.1. Da corrupção no Brasil</b> .....	<b>26</b>
1.1.1. <i>Índices de percepção da corrupção no Brasil</i> .....	36
<b>1.2. A participação do Brasil nos tratados e acordos internacionais de combate à corrupção – reforço dos mecanismos de controles</b> .....	<b>42</b>
<b>1.3. A estratégia nacional de combate à corrupção</b> .....	<b>47</b>
1.3.1. <i>Transparência nos governos estaduais</i> .....	57
1.3.2. <i>Transparência nos governos municipais</i> .....	58
1.3.3. <i>Do controle social</i> .....	60
<b>1.4. Da contabilidade à controladoria pública</b> .....	<b>67</b>
1.4.1. <i>Objeto da Controladoria Pública</i> .....	68
1.4.2. <i>O controle interno no Brasil</i> .....	76
<b>1.5. O controle interno da administração pública federal no Brasil</b> .....	<b>83</b>
1.5.1. <i>O sistema federal de controle interno</i> .....	91
<b>1.6. Princípios de eficácia, eficiência e efetividade</b> .....	<b>94</b>
<b>1.7. Gestão de projetos</b> .....	<b>95</b>
<b>1.8. Maturidade em gerenciamento de projetos</b> .....	<b>101</b>
1.8.1. <i>O Modelo Prado e o nível de maturidade no Brasil e da administração pública</i> .....	104
<b>2. METODOLOGIA</b> .....	<b>108</b>
<b>2.1. Quanto aos fins</b> .....	<b>108</b>
<b>2.2. Quanto aos meios</b> .....	<b>108</b>

2.3. Universo pesquisado .....	109
2.4. Coleta de dados .....	109
2.5. Técnicas de análise .....	110
2.6. Limitação do método.....	111
<b>3. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS .....</b>	<b>113</b>
3.1. A Controladoria Geral da União (atual Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle) .....	113
3.1.1. Conselho de transparência e combate à corrupção .....	113
3.1.2. Atuação .....	115
3.1.3. Resultados e benefícios para a sociedade brasileira.....	116
3.2. Análise dos dados e resultados .....	125
3.2.1. Nível de maturidade da CGU .....	125
3.2.2. Nível de maturidade das controladorias públicas .....	127
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>132</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>135</b>

## INTRODUÇÃO

### Contextualização

Se fosse um setor da economia, a corrupção seria a terceira maior do mundo, o que corresponde a US\$ 3 trilhões ou 5% do Produto Interno Bruto mundial. Trata-se de um problema mundial, segundo Olajobi Makinwa, chefe de Anticorrupção e Transparência da UN Global Compact (REDE BRASILEIRA DO PACTO GLOBAL, 2015).

No Brasil, de acordo com estudo da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, 2,3% do nosso Produto Interno Bruto são perdidos a cada ano em decorrência de práticas corruptas, equivalente a R\$ 100 bilhões de reais (SILVA, 2015).

Para Silva (2015), outra mazela sofrida no Brasil e que também se relaciona com a corrupção é a sonegação de impostos, estimada em mais de R\$ 400 bilhões de reais, envolvendo recursos sonegados aos cofres municipal, estadual e federal.

Os estados e suas respectivas sociedades devem realizar ações e desenvolver e disponibilizar ferramentas adequadas para combater esse problema global. O reforço dos mecanismos de controle interno por parte da administração pública, em especial a de nível federal, é um desses elementos de combate à corrupção.

A sociedade brasileira a cada dia participa mais da fiscalização das coisas públicas através dos portais de transparência das contas públicas, levando as informações aos órgãos de controle, como Ministério Público, Controladorias, Polícia e Tribunais de Contas. Também utiliza a imprensa e as redes sociais para reclamar e protestar contra situações corruptas e imorais (ibid.).

O controle social tem se tornado uma ferramenta de participação das pessoas em torno de uma melhor fiscalização dos gastos públicos. Por seu intermédio, a população cobra dos órgãos públicos maior efetividade no combate aos desvios de recursos públicos.

No Brasil, a Constituição Federal trata o controle interno no art. 74, com ênfase maior em aspectos relativos à função de Auditoria, deixando de lado outras

funções importantes e relacionadas ao controle interno, como Ouvidoria, Controladoria e Correição. Na prática, legal e administrativamente, isso faz do controle interno um mero mecanismo de fiscalização *a posteriori*, o que de certo contraria o princípio de excelência do controle, focando no resultado da gestão.

Dentro desse contexto que envolve o controle interno, em 2009, o Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal (Conaci) articulou, junto ao Poder Legislativo, duas iniciativas.

1. A proposta de emenda constitucional nº 45/2009, de autoria do senador Renato Casagrande (Espírito Santo) que altera a Constituição disciplinando novas regras para a instituição e atuação dos órgãos de controle interno, com enfoque na sua permanente atuação e na criação de carreiras específicas.
2. Substitutivo de autoria do senador Arthur Virgílio, aos projetos de lei nº 229 e 248 de 2009, que incorpora, conceitos relativos as macrofunções do controle interno: controladoria, correição, auditoria e ouvidoria, bem como o conceito do controle interno como sendo um conjunto de órgãos, funções e atividades articulados por um órgão central coordenativo.

Tais iniciativas visam à criação de um modelo nacional de controle interno, em que haja a uniformização dos processos e da forma de atuação dos sistemas de controles. E, em um mundo no qual as instituições estão cada vez mais expostas, o Estado também deve se esforçar para dar maior transparência às suas ações.

Os controles têm por função primordial viabilizar a proteção dos ativos econômicos tangíveis e intangíveis das instituições, de forma que estas obtenham eficácia em suas operações, com a segurança adequada dos registros contábeis e financeiros, bem como atuem em conformidade com as leis e regras do meio em que operam, cujos resultados positivos envolvem a minimização das situações de riscos e também a ocorrência de fraudes que afetem o patrimônio.

Diante desse cenário, a Controladoria Geral da União, enquanto representante maior do controle interno na administração pública federal e que serve de referência para as demais controladorias públicas, tem a incumbência de salvaguardar o patrimônio público, para tanto, é dever acompanhar, fiscalizar, auditar, corrigir e ouvir os envolvidos nos programas e ações desenvolvidas e realizadas no âmbito da administração pública à qual serve.

Diante disso, as competências em gerenciamento de projetos detidas pelo órgão podem influenciar positivamente no desenvolvimento de suas funções, na medida em que auxiliam a Controladoria na obtenção de sua eficácia de ação.

### **A escolha do tema**

Um dos principais problemas para a governança pública e para a democracia no Brasil é a corrupção. Em torno de 77% dos brasileiros têm esse entendimento (CRIP, 2009).

Esse indicativo é resultante da pesquisa *survey* “Pesquisa de Opinião Pública Nacional”, feita pelo Centro de Referência do Interesse Público (CRIP), da Universidade Federal de Minas Gerais, em parceria com o Instituto Vox Populi, considerando um público de 2.400 indivíduos.

O combate à corrupção constitui um aspecto importante da vida em sociedade, norteadas por princípios éticos e morais e, o Estado, na qualidade de agente regulador dos interesses comuns da sociedade, deve fornecer mecanismos para assegurar o enfrentamento de atos de corrupção.

Para tanto, os mecanismos de controle interno, adotados para fiscalizar e acompanhar as ações de programas de governo e gastos públicos, juntamente com uma maior transparência pública, são peças fundamentais nesse processo de mitigação da corrupção no Brasil. E, nesse contexto, no âmbito da administração pública federal, a Controladoria Geral da União tem atuado consideravelmente.

### **Delimitação do estudo**

A realização deste estudo, ocorreu por intermédio da utilização de questionário de pesquisa baseado no modelo de maturidade em gerenciamento de projetos desenvolvido pelo pesquisador, consultor e docente Darci Prado, intitulado MMGP, tendo aplicado à Controladoria Geral da União (CGU). Por ser a CGU um órgão de referência para os demais sistemas de controle interno existentes nas esferas públicas estaduais e municipais, com intuito de verificar se o índice de maturidade nela presente está ou não em alinhamento com aqueles presentes nas controladorias estaduais e municipais (das capitais), a fim de traçar um perfil que

puдesse demonstrar possível correlação com sua eficácia no combate à corrupção e se esta decorre do nível de maturidade que ela possui.

### **Situação problema**

Em decorrência do avanço e reforço dos mecanismos brasileiros de combate à corrupção na administração pública federal, em especial, com destaque para as ferramentas de controle interno e a atualização da legislação para combater as irregularidades encontradas no setor público, surge a necessidade de avaliar como o papel exercido pelo Sistema de Controle Interno da União, cujo órgão central é a CGU, pode ser mensurado do ponto de vista da eficácia.

Dessa forma, ao avaliar a atuação de seu órgão central a Controladoria Geral da União, pretende-se analisar e identificar se o seu modelo de atuação tem trazido resultados para reforço do sistema de controle interno, bem como combatido a corrupção, a fim de contribuir para uma maior discussão sobre o tema.

Partindo dessas premissas, surge o questionamento: **A maturidade em gerenciamento de projetos da Controladoria Geral da União tem relação com sua eficácia no combate à corrupção?**

### **Metodologia da pesquisa**

Gil define a pesquisa como:

[...] procedimento racional e sistêmico que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos. A pesquisa desenvolve-se por um processo constituído de várias fases, desde a formulação do problema até a apresentação e discussão dos resultados. (Gil, 2007, p. 17)

Como metodologia, o autor entende um conjunto de procedimentos e ferramentas que visam propiciar a construção de determinado conhecimento, tendo por finalidade comprová-lo.

A pesquisa possui caráter exploratório, descritivo e explicativo, no que concerne à sua finalidade, na medida em que, em linhas gerais, objetiva analisar e discutir a corrupção no Brasil e a responsabilidade do controle interno da administração pública em combatê-la.

Gil (ibid.) conceitua a pesquisa exploratória como aquela que tem por finalidade principal desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, muitas vezes constituindo a primeira etapa de uma investigação ampla.

Assim, do ponto de vista metodológico, a pesquisa pode ser classificada sob vários enfoques, como: a) quanto a abordagem do problema; b) de acordo com os objetivos propostos; e c) conforme as técnicas usadas.

Com relação a abordagem do problema, a pesquisa qualifica-se como bibliográfica e exploratória, adquirindo também viés qualitativo e quantitativo em decorrência dos dados obtidos e, em especial, daqueles oriundos do formulário aplicado, os quais foram transformados em indicadores.

No que diz respeito aos objetivos, trata-se de um estudo de caso, na medida em que o universo da pesquisa se constitui na aplicação do questionário, em 55 órgãos de controle interno que compõem a administração pública brasileira, com destaque para o órgão referência, a Controladoria Geral da União.

No que tange aos procedimentos técnicos adotados, realizou-se uma pesquisa de campo com aplicação de questionário fundamentado no método de maturidade em gerência de projetos (MMGP), formulado pelo pesquisador e professor Darci Prado, da Universidade Federal de Minas Gerais e consultor do Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG). O modelo foi lançado em 2002 e se propõe a avaliar o nível de maturidade em gestão de projetos em organizações dos mais distintos perfis.

O questionário é composto por perguntas fechadas, estruturadas em cinco níveis e sete dimensões, e que contempla processos, ferramentas, pessoas, estruturas e estratégias, tendo por referência as práticas de gestão de projetos presentes no guia *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK), no documento *IPMA Competence Baseline* (ICB) da *International Project Management Association*, bem como no guia *Projects In Controlled Environments* (PRICE2).

Para o processamento e a análise do resultado pesquisado, foi aplicado o cálculo adotado pelo próprio método MMGP, que consiste em pontuar de 0 a 10 de acordo com as respostas múltiplas obtidas, cujo somatório por nível de maturidade gerou um total de pontos por nível, que objetiva traçar o perfil de aderência da entidade com relação a cada nível e, a partir disso, gerar uma média, que é o indicador de maturidade em gerenciamento de projetos da organização.

## **Objetivos**

Com vistas a responder as questões abordadas na pesquisa, propõe-se os seguintes objetivos.

### **Objetivo Geral**

De forma geral a pesquisa tem por objeto central analisar a responsabilidade do controle interno no combate à corrupção na administração pública federal do Brasil e a relevância do indicador de maturidade em projetos, bem como a respectiva influência na missão institucional do órgão de controle.

### **Objetivos específicos**

- Identificar práticas na atuação da Controladoria Geral da União no combate à corrupção na administração pública federal;
- Traçar indicador de maturidade em gerenciamento de projetos da Controladoria Geral da União e demais controladorias públicas com a finalidade de identificar se são eficientes.

## **Hipóteses**

Com vistas a responder ao problema, a pesquisa assume duas hipóteses, uma inicial e outra secundária:

- H0 – a eficácia do sistema de controle interno da administração pública federal é mensurável a partir do nível de maturidade em gerenciamento de projetos de seu órgão central, a Controladoria Geral da União, e pelos resultados econômicos por ela obtidos no combate à corrupção.
- H1 – não há relação entre o nível de maturidade em projetos e a eficácia do controle interno no combate à corrupção.

## Justificativa e contribuições

De acordo com Avritzer e Filgueiras (2011, p. 8):

[...] para entender a corrupção como fenômeno que afeta o Brasil democrático no começo do século XXI, é importante desnaturalizá-la, isto é, entender que um conjunto de práticas e instituições que existem no país tem forte centralidade na persistência do fenômeno, que nada tem de natural. Assim, a organização do sistema político, a organização do Estado e a organização das formas de controle sobre o sistema administrativo-estatal são as principais dimensões da corrupção que a tornam um fenômeno fortemente contencioso no Brasil [...].

O efeito da naturalização da praticada corrupção é uma crescente deslegitimação da política democrática. Acredita-se, desse modo, que o problema da corrupção no Brasil deva ser pensado não na dimensão do moralismo e da lógica criminal, mas na de seus controles democráticos (ibid., p. 9).

Partindo de tais premissas, pode-se entender como sendo o controle democrático, os controles internos e externos representados na Constituição Federal e nas leis dela decorrentes que regulamentam o dia a dia da administração pública.

Attie (2007, p. 183) considera que os objetivos e práticas do controle interno se alinham aos interesses da organização, tendo por finalidade o alcance dos objetivos desejados.

Nesse sentido, os programas e políticas públicas desenvolvidos pela administração pública federal e que beneficiam a todo o País, portanto, estão alinhados a um interesse coletivo, devem ser monitorados de perto por seu organismo de controle interno, a Controladoria Geral da União (CGU) e o Sistema Federal de Controle Interno, como um todo.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em recente pesquisa intitulada “Estado, Instituições e Democracia: república”, dispõe que:

Olhar a SFC na perspectiva dos processos de confluência entre as tendências de isolamento burocráticos e de democratização permite estabelecer dois novos pontos de partidas para futuros trabalhos sobre o controle interno do governo federal: i) a caracterização mais precisa deste tipo de controle como controle político da burocracia depende de sua avaliação em conjunto com outras formas de controle; e ii) o controle interno não pode ser analisado isoladamente das demais instituições e processos de responsabilização dos

dirigentes públicos, nem das instituições político-partidárias. (IPEA, 2010, p. 468-469)

Assim, enquanto controle administrativo-burocrático do Poder Executivo Federal ante aos órgãos da administração pública que lhe sejam subordinados, a Controladoria Geral da União exerce papel de destaque no sistema de controle interno brasileiro e deve ser analisada sob diversos enfoques.

Dessa forma, a pesquisa objetiva contribuir para uma maior evidenciação de um dos nossos maiores problemas socioeconômicos, a corrupção. Ao mesmo tempo busca demonstrar o que o Brasil tem realizado para mitigar esse problema, por meio da administração pública federal e, em especial, por intermédio da atuação da Controladoria Geral da União, seu órgão de controle interno.

### **Estrutura da pesquisa**

A pesquisa se encontra estruturada em cinco partes.

Na Introdução, apresenta-se o tema, objetivo, justificativa, além dos aspectos metodológicos utilizados na pesquisa.

O primeiro capítulo explana, por intermédio, da revisão da literatura, a corrupção no Brasil, os mecanismos adotados pelo País em atendimento aos acordos e tratados celebrados, para combatê-la e para reforçar seus mecanismos de controle interno. Dispõe do controle interno no Brasil e da administração pública federal, bem como apresenta a transparência pública e o controle social, peças importantes para que a sociedade participe da gestão pública.

O segundo capítulo aborda a metodologia utilizada na pesquisa. E, no terceiro, a análise dos resultados da pesquisa de campo.

Por fim, as considerações finais, parte na qual se apresenta as análises críticas e as conclusões a que se chegou a pesquisa, além de fornecer sugestões para futuras pesquisas relacionadas à temática.

# 1. REVISÃO DA LITERATURA

## 1.1. Da corrupção no Brasil

A organização não governamental multinacional Transparência Internacional (TI) conceitua corrupção como sendo o abuso do poder confiado para ganhos privados. Podendo ser classificada como grande, pequena e política, dependendo do montante de recursos financeiros envolvidos e do setor em que ocorra.

La Palombara (apud PAGOTTO, 2010, p. 26), ao abordar as múltiplas concepções do que é a corrupção, considera que:

Algumas culturas têm palavras, algumas delas bastante doloridas para descrever tais práticas. Na Ásia, paga-se a *baksheesh*, enquanto na Itália paga-se *la bustarella*, isto é, o pequeno envelope, por cima ou por baixo da mesa. Nos países de língua espanhola ouve-se mencionar *la mordida*, literalmente, “a bola”, que os servidores públicos recebem em troca de favores. Na Índia, tais pagamentos são chamados “dinheiro veloz”; na África, “pitada”. A língua inglesa é rica em tais expressões, como: cinco-por-centro, payola, vendedor de influência, enxerto, graxa, comissão, suborno e restituição, para denotar as várias formas de corrupção política.

No caso brasileiro, segundo Pagotto (ibid.), há diversos nomes para se referir aos casos de corrupção, sendo aqueles mais populares: jabá, dinheirinho do café, lembrancinha e dez por cento.

Ainda, conforme Pagotto (ibid., p.26), a riqueza vocabular não pode levar à perda do foco. Ao examinar a etimologia da palavra “corrupção”, além da conotação ética, emerge um sentido físico-químico, uma vez que o latim *corruptio* indicaria a noção de “putrefação” e “decomposição”.

Fica evidente, portanto, que tudo aquilo que tem conotação ruim nas relações político-econômico-sociais e que sejam antiéticas, bem como afetem do ponto de vista dos interesses social, político e econômico as organizações e a sociedade como um todo, beneficiando certos grupos de interesses, caracteriza como corrupção.

O autor destaca também que há três principais tipos de corrupção no País, os quais entrelaçam todos os demais casos, são: corrupção-suborno (que envolve

retribuição material), corrupção-favorecimento (favorecimento do privado em detrimento do público) e corrupção solapamento (a que atinge o fundamento último de legitimidade).

O autor considera que cada tipo de corrupção deverá ser combatida de forma diferenciada pelos mecanismos legais. A primeira deve ser reprimida pelo sistema repressivo do direito. A segunda depende do aperfeiçoamento da democracia, com a exclusão daqueles descompromissados com o interesse público e, a terceira, que afeta mais profundamente a relação público e privado do Estado, com viés político-social.

Sendo a corrupção a elevação dos interesses privados ao interesse público, percebe-se que é fundamental a uma teoria política da corrupção uma discussão mais abrangente da moralidade pública. Se é possível definir a corrupção na política se buscarmos uma visão dos aspectos consensuais que organizam a prática política como um todo. A perspectiva, hoje, hegemônica, no entanto, cria uma miopia teórica a respeito da corrupção, visto que compreende apenas a lógica dos interesses mercantis. (FILGUEIRAS apud PAGOTTO, 2010, p. 68)

É perceptível que a sociedade civil, ou seja, o povo, cobre de seus representantes e por fim, do Estado, ações mais efetivas para evitar que interesses privados se sobreponham aos interesses públicos, comuns a todos os integrantes da sociedade. E o Estado, por sua vez, tem o dever de ouvir o povo. Nessa linha de pensamento, é o controle social uma figura importante para dar voz à população.

Para Pagotto (2010, p. 56):

Muito mais do que mera quebra de formalidade ínsita ao Estado moderno, a corrupção possui efeitos deletérios sobre o tecido social, contaminando a política e a economia. Em razão desses efeitos, justifica-se a preocupação estatal na tomada de ações para combater a corrupção. Para evitar que as conclusões sejam por demais niilistas e resvalam num moralismo até mesmo midiático ou apontem para uma suposta equivocada deformação atávica da formação social do povo brasileiro, é necessário reafirmar a legitimidade do combate à corrupção enquanto parte da ação estatal.

Nesse cenário, em que cabe ao Estado ter papel chave no combate à corrupção, como bem colocado por Pagotto (2010), o Estado deve implementar uma agência anticorrupção, como aponta a Transparência Internacional.

De acordo com a Transparência Internacional – TI, a existência de uma forte agência anticorrupção<sup>1</sup> (ACA, em inglês) é uma enorme força na luta contra a corrupção – quando ela é independente do governo e com poderes para investigar as alegações, tem potencial para investigar as contas das pessoas mais poderosas da sociedade. Com mais de cem agências anticorrupção em todo o mundo, há enorme potencial para aproveitar as experiências delas tornando-as parceiras indispensáveis na luta contra a corrupção (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2013).

A TI considera que a criação de uma agência é o primeiro passo, e em todo o mundo existe uma grande diferença entre o compromisso do governo em estabelecer a ACA e a realização de seu mandato. Não há um padrão global para uma ACA ideal e sua eficácia.

Ações pautadas em bons princípios de governança, gestão e reforço dos mecanismos de combate à corrupção são necessárias, pois o Brasil vivencia, nos últimos anos, casos de corrupção na esfera pública e nas relações do público com as entidades privadas, os quais têm causado verdadeiro furor na população, basta ver nos jornais diários os constantes casos de desvios de recursos públicos, de favoritismo político e econômico, de pagamento de propinas à servidores públicos e a partidos políticos.

Em 2008, o jornal *O Estado de São Paulo*, publicou matéria de autoria de Moacir Assunção, no qual destacou uma pesquisa feita pela Universidade de Brasília, na qual constatou que:

boa parte da população desconhece a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU), um dos principais órgãos de combate à corrupção, assim como os Ministérios Públicos Federal e Estaduais, a Polícia Federal e a Controladoria Geral da União. 55,1% dos entrevistados jamais tinha ouvido falar do TCU. Somente a CGU, com 68% de desconhecimento, superou o índice do tribunal. O que costuma acontecer com frequência é a confusão do TCU, que é ligado ao Congresso, com órgãos do Poder Judiciário como o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça. (ASSUNÇÃO, 2008)

---

<sup>1</sup> *A strong anti-corruption agency is a huge strength in the fight against corruption – when they are independent of the government and empowered to investigate allegations, they have the potential to hold even the most powerful people in society to account. With over 100 Anti-Corruption Agencies (ACAs) around the world, there's massive potential to harness the power of agencies as indispensable partners in the fight against corruption.*

Ainda, de acordo com a pesquisa tratada na matéria, o resultado demonstra que a sociedade faz reivindicações pontuais, como escolas e postos de saúde, mas ainda não entendeu a importância da transparência nos gastos públicos. Ela não participa porque não tem informação e não tem informação porque não participa, o que cria um círculo vicioso que favorece a corrupção em todos os níveis (ibid.).

Os cinco mais importantes órgãos brasileiros no combate à corrupção são, a Controladoria Geral da União, o Departamento de Polícia Federal (DPF), Tribunal de Contas da União, o Ministério Público Federal (MPF) e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf).

No ano de 2015, o Ministério Público Federal protagonizou um marco no combate à corrupção, tendo atuado em cem casos que obtiveram destaque na mídia, abrangendo diversos estados e os mais diferentes tipos de corrupção, sendo o caso da Operação Lava Jato um dos mais destacáveis, pela proporção e envolvimento político econômico.

Fala-se muito sobre a corrupção, mas de uma dimensão que muitas vezes fica genérica e difícil de contextualizá-la. O MPF exemplifica em seu portal na internet, por intermédio da Figura 1, quais os principais tipos existentes.



Figura 1 – Tipos de corrupção

Fonte: MPF (2016)

No período de 2012 a 2016, dados do Ministério Público Federal, disponíveis no portal Monitora, apontam para um total de 96.168 processos judiciais autuados, envolvendo o combate a casos de corrupção no Brasil (MPF, 2016). Esses crimes envolvem:

- Ações indevidas de agentes políticos;
- Crimes contra as finanças públicas;
- Crimes da lei de licitações;
- Crimes de responsabilidade;
- Crimes eleitorais;
- Crimes praticados por servidores públicos contra a administração em geral;
- Crimes praticados por particular contra a administração em geral;
- Crimes praticados por particular contra a administração pública estrangeira;

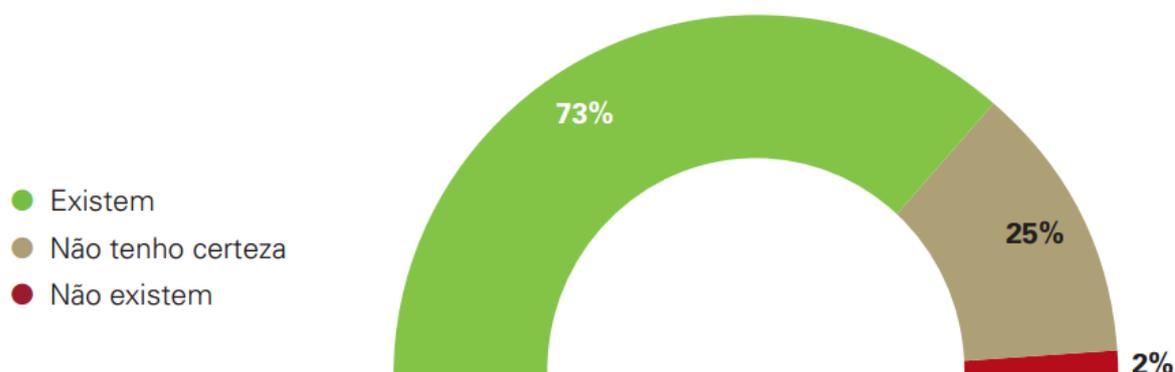
- Improbidade administrativa.

Os processos em andamento e que se encontram na modalidade extrajudicial somam 121.426 autuações e contemplam as mesmas tipificações elencadas anteriormente.

Os dados do Ministério Público são bastantes significativos para traçar o perfil da corrupção, e juntamente, com outros dados que corroboram para apontar o agravamento desse crime.

No relatório de pesquisa *A Fraude no Brasil*, desenvolvido pela KPMG Auditores Independentes, no ano de 2009, aponta-se, de acordo com o Gráfico 1, que, no País, as propinas e outros benefícios, na realização de negócios, existem para 73% dos entrevistados.

Gráfico 1 – As propinas e outros benefícios na realização de negócios no Brasil



Fonte: KPMG (2009, p. 26).

Em último levantamento apontando o Brasil, em seu *Global Corruption Barometer* de 2013, a Transparência Internacional pesquisou junto aos brasileiros algumas questões envolvendo mudança ou não no nível de corrupção no País, a relação entre o setor público e governo com a corrupção, a eficácia das ações governamentais para combater a corrupção, bem como a percepção dos pesquisados quanto as instituições serem corruptas ou extremamente corruptas e alguns comportamentos sociais e sua interação com a corrupção. Os resultados estão sintetizados nos Quadros 1 e 2.

### Quadro 1 – Nível de corrupção, problema de corrupção no setor público e eficácia de ações

Cor	Questão 1) Nos últimos dois anos como é que o nível de corrupção no país/território mudou?		Questão 2) Até que ponto você acredita que a corrupção é um problema no setor público neste país/território?		Questão 3) Até que ponto um governo dirigido por algumas poucas grandes entidades agem em seus próprios interesses?		Questão 4) Quão eficaz você acha as ações de seu governo na luta contra a corrupção?	
	Descrição	%	Descrição	%	Descrição	%	Descrição	%
	Aumentou muito	29%	Um problema sério	70%	Inteira	14%	Muito ineficaz	24%
	Aumentou um pouco	18%	Um problema	18%	Grande medida	26%	Ineficaz	32%
	Permaneceu o mesmo	35%	Um pequeno problema	9%	Um pouco	26%	Nem eficaz nem Ineficaz	21%
	Diminuiu um pouco	15%	Não é realmente um problema	2%	Extensão limitada	24%	Eficaz	21%
	Diminuiu muito	3%	Não é um problema de todos		De modo nenhum	10%	Muito Eficaz	2%

Fonte: Transparência Internacional (2013).

Como demonstrando pelo levantamento da TI, na primeira pergunta, 29% dos respondentes consideraram que a corrupção aumentou muito e 18% aumentou um pouco, o que implica dizer que, para 47% dos que responderam, houve crescimento significativo da corrupção no Brasil. Sendo que 88% a consideram um problema nacional (70% um problema sério e 18% um problema), o que se reflete na quarta observação, que avalia a percepção de eficácia das ações governamentais, que para 56% é ineficaz (24% muito ineficaz e 32% ineficaz).

Observa-se que há muito a ser feito tanto para mudar a opinião da sociedade, como também para melhorar de fato o combate à corrupção em todas as escalas sociais.

No que diz respeito às instituições, a pesquisa da Transparência Internacional abordou a percepção dos entrevistados com relação aos partidos políticos, parlamento, judiciário, polícia, funcionários públicos, dentre outros e, conforme o Quadro 2, os resultados foram:

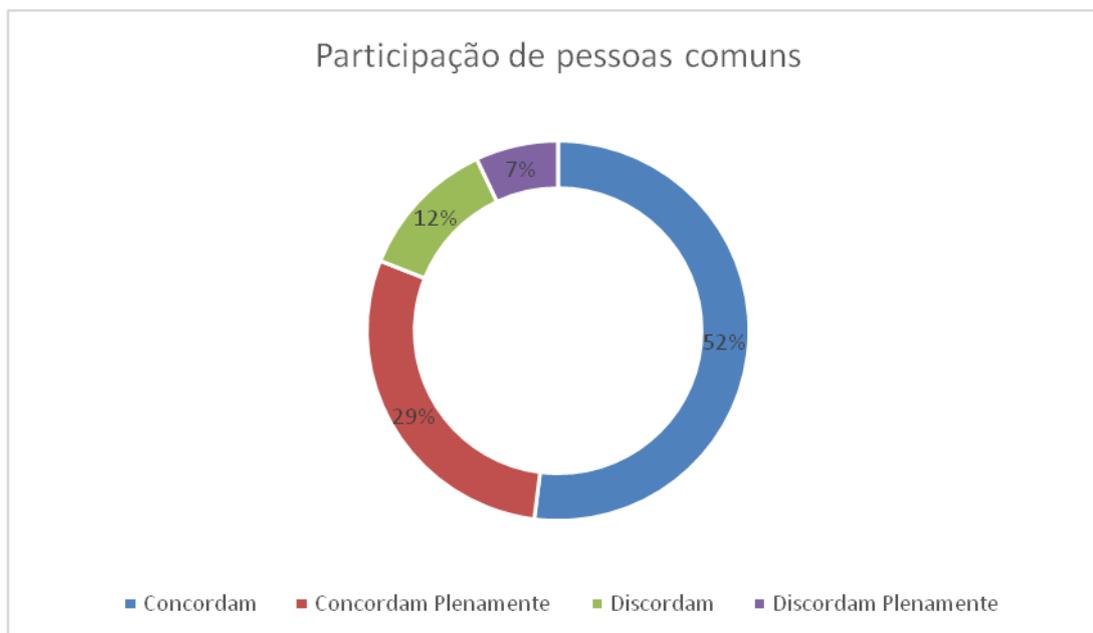
Quadro 2 – Percentual de entrevistados que sentem essas instituições como corruptas/extremamente corruptas no País

<b>Instituição</b>	<b>Percentual</b>	<b>Descrição</b>
Partidos Políticos	81%	Consideram os partidos políticos corruptos ou muito corruptos.
Parlamento/Legislatura	72%	Consideram o Parlamento corrupto ou extremamente corrupto.
Militares	30%	Consideram os militares corruptos ou extremamente corruptos.
ONGs	35%	Consideram as ONGs corruptas ou extremamente corruptas.
Mídia	38%	Consideram a mídia corrupta ou extremamente corrupta.
Entidades Religiosas	31%	Consideram as entidades religiosas corruptas ou extremamente corruptas.
Negócios	35%	Consideram os negócios corruptos ou extremamente corruptos.
Sistemas de Educação	33%	Consideram os sistemas de educação corruptos ou extremamente corruptos.
Judiciário	50%	Consideram o Judiciário corrupto ou extremamente corrupto.
Serviços Médicos e de Saúde	55%	Consideram os serviços médicos e de saúde corruptos ou extremamente corruptos.
Polícia	70%	Consideram a polícia corrupta ou extremamente corrupta.
Funcionários Públicos	46%	Consideram os funcionários públicos corruptos ou extremamente corruptos.

Fonte: Transparência Internacional (2013).

Observa-se que há muito a ser feito tanto para mudar a opinião da sociedade, como também para melhorar de fato o combate à corrupção em todas as escalas sociais. Nesse sentido, um item interessante da pesquisa abordou a forma como os entrevistados entendiam a participação de pessoas comuns no combate à corrupção.

Gráfico 2 – Até que ponto você concorda que as pessoas comuns podem fazer a diferença na luta contra a corrupção?

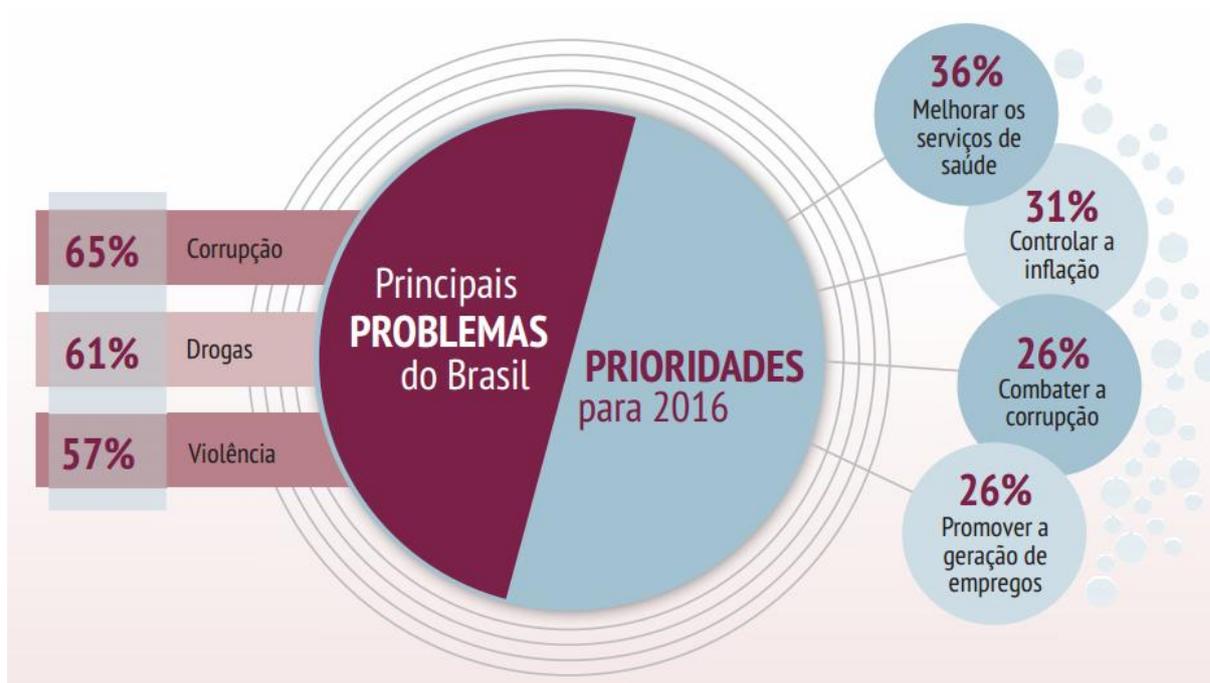


Fonte: Transparência Internacional (2013).

Por sua vez, a pesquisa *Retratos da Sociedade Brasileira – Problemas e Prioridades para 2016*, promovida pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e divulgada em janeiro de 2016, aponta que, “para 65% da população a corrupção é um problema extremamente grave. Na comparação com 2014, a corrupção passou do terceiro para o primeiro lugar entre os principais problemas enfrentados pelo país” (CNI, 2016, p. 2).

Ainda, de acordo com o relatório, 26% dos indivíduos consideram como prioritários para 2016, o combate à corrupção, como disposto no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Principais problemas do Brasil e prioridades para 2016



Fonte: CNI (2016, p. 2).

Todos esses resultados de pesquisas e estudos mostram que a corrupção já se encontra em evidência, e que há uma demanda da população por maior participação na luta contra a corrupção e que isso se dá por intermédio de controle social das organizações públicas, algo que os governos têm de estar abertos a oferecer à sociedade brasileira, e também pelo reforço dos mecanismos de governança pública e controles internos.

Avritzer e Filgueiras (2011) abordam a questão da participação social no exercício do controle para fins de combater a corrupção e, em sua fundamentação, dividem o controle em dois tipos, a partir de cinco dimensões de ação, conforme Quadro 3:

Quadro 3 – Tipos de controle da corrupção

Dimensão	Estado		Sociedade
Tipos de controle	Controle administrativo-burocrático	Controle judicial	Controle público não estatal
Agentes	Agências especializadas (controle interno + externo)	Tribunais	Sociedade civil e representação funcional
Fundamento normativo	Legalidade	Legalidade	Participação
Prática	Sanções administrativas	Interpretação canônica da legalidade	Exercício da liberdade política
Consequências	Regulação	Criminalização	Publicidade

Fonte: Avritzer e Filgueiras (2011, p. 21).

Como é possível ver, a participação de todos é importante para um controle efetivo e a iniciativa privada, aí entendida as organizações privadas, também tem um papel de responsabilidade no combate aos casos de corrupção, fato é que, o ex-secretário-geral da Organizações das Nações Unidas, Kofi Annan, lançou o Pacto Global, uma iniciativa para empresas do mundo todo alinhar estratégias e suas operações em conformidade com princípios universais dos direitos humanos, trabalho, meio ambiente e o combate à corrupção. O Brasil possui 1102 organizações que participam do pacto.

A luta contra a corrupção é o décimo princípio universal pactuado é de acordo com o pacto “as empresas devem combater a corrupção em todas as suas formas, inclusive extorsão e propina” (REDE BRASILEIRA DO PACTO GLOBAL, 2015).

Tal atribuição consta também do documento *Contribuição Empresarial para a Promoção da Economia Verde e Inclusiva*, resultante do Fórum de Sustentabilidade Corporativa na Rio+20, que ocorreu entre os dias 15 e 18 de junho de 2012, e que foi entregue ao governo brasileiro e às Nações Unidas.

### 1.1.1. Índices de percepção da corrupção no Brasil

Diversas organizações têm procurado mecanismos para mensurar o nível de corrupção, partindo tanto de observação realizada junto a integrantes da sociedade, ou considerando as estatísticas oficiais. Desde 1996, o Banco Mundial calcula a corrupção em mais de duzentos países, por meio do índice de governança titulado Índice de Controle da Corrupção (ICC). Do mesmo modo a organização não

governamental Transparência Internacional (TI), dedicada ao combate à corrupção, calcula em cem países, desde 1995, o Índice de Percepção da Corrupção (CPI, em inglês).

No cálculo do CPI, a TI considera, para cada país, uma nota, cuja escala varia de zero a cem, sendo que a menor nota contabilizada significa que o país é considerado como tendo maior corrupção e o a maior nota como tendo menor corrupção, ou seja, de acordo com o CPI, um país “altamente corrupto” é indicado pelo 0 enquanto um “muito limpo” é indicado pelo 100.

A Figura 2 classifica os países mais corruptos na última avaliação feita pela Transparência Internacional em 2015. Países que apresentam cores mais escuras correspondem aqueles, considerando na avaliação, como mais corruptos, ou seja, onde a corrupção é percebida.

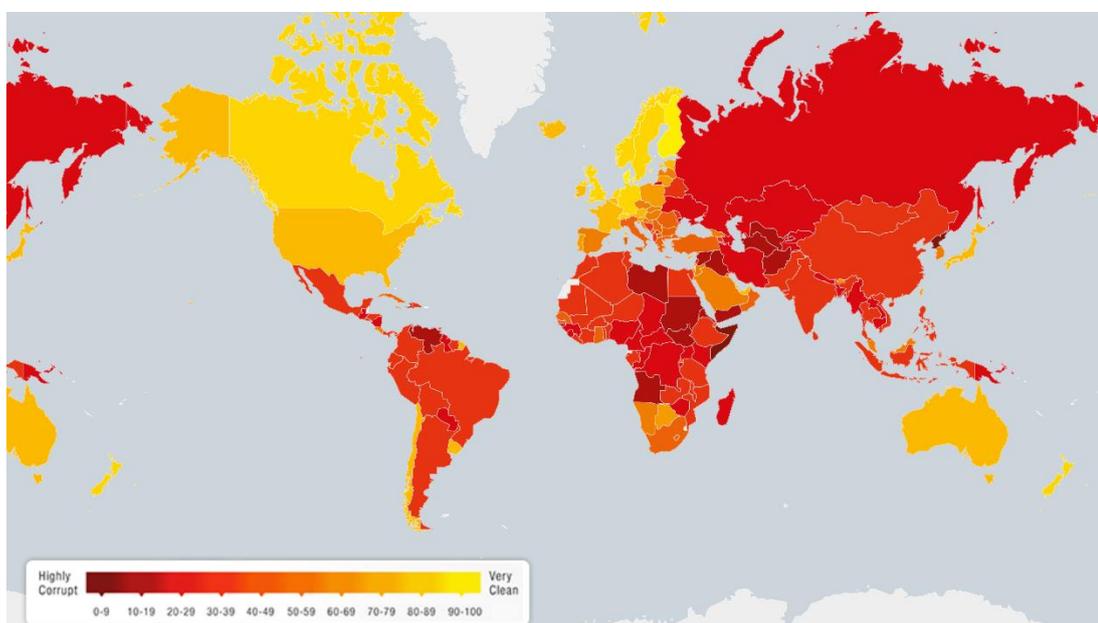


Figura 2 – Índice de percepção da corrupção – 2015

Fonte: Transparência Internacional: infográficos (2015).

Pelo mapa é perceptível a identificação de quais são os países mais corruptos e os menos corruptos, considerando a leitura feita pela sociedade, embora não seja esse um fator único de avaliação. O que se vê é que os mais desenvolvidos tendem a ser considerados menos corruptos e os de menor desenvolvimento econômico e social como mais corruptos.

No Brasil, nos últimos quatro anos, no período de 2012 a 2015, o CPI apresentou aumento, bem como a classificação do País no *ranking* internacional entre os mais corruptos, conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Classificação do Brasil no *ranking* dos maíos corruptos

Rank	Country/Territory	2015 Score	2014 Score	2013 Score	2012 Score
76	Brazil	38	43	42	43

Fonte: Transparência Internacional (2015).

No caso do Brasil, houve queda no indicador, o que indica aumento da percepção da corrupção, e extensivamente a colocação do País no grupo dos maíos corruptos aumentou.

Por sua vez, o Banco Mundial realiza, regularmente desde 1996, estudo sobre indicadores de governança dos países (Indicador de Governança Mundial), considerando seis dimensões, são elas:

- 1) **Participação e prestação de contas (*Accountability*):** que reflete a percepção da participação dos cidadãos na escolha de seu governo, bem como liberdade de expressão, liberdade de associação e mídia independente.
- 2) **Estabilidade política e ausência de violência:** estabilidade política e ausência de medidas de violência/terrorismo percepções do risco de instabilidade política e/ou violência politicamente motivada, incluindo o terrorismo.
- 3) **Eficácia governamental:** reflete a percepção da qualidade dos serviços públicos, a qualidade do serviço civil e o seu grau de independência das pressões políticas, a qualidade da formulação e implementação das políticas e a credibilidade do compromisso do governo de tais políticas.
- 4) **Qualidade regulatória:** reflete a percepção da capacidade do governo de formular e implementar políticas sólidas e regulamentos que permitem promover o desenvolvimento do setor privado.
- 5) **Estado de Direito:** reflete a percepção em que os agentes têm confiança e respeito as regras da sociedade, e em particular a qualidade da execução dos contratos, direitos de propriedade, a polícia e os tribunais, bem como a probabilidade de crime e violência.

**6) Controle da corrupção:** avalia a percepção da extensão em que o poder público é exercido para ganhos privados, incluindo tanto as formas insignificantes de corrupção, como a “captura” do Estado por elites e interesses privados.

Cada uma dessas dimensões é composta de diversos indicadores individuais em que cada indicador agregado se baseia. Os dados são trabalhados a partir de metodologia estatística, conhecida como modelo de componentes não observados (BANCO MUNDIAL, 2016).

Os indicadores agregam 31 fontes de dados subjacentes que relatam a percepção de governança de um grande número de respondentes da pesquisa e as avaliações de especialistas em todo o mundo (ibid.).

Conforme o relatório do Banco:

[...] os Indicadores de Governança Mundial são um conjunto de dados de pesquisa que resume os pontos de vista sobre a qualidade da governança fornecida por um grande número de empresas, cidadãos e especialistas entrevistados em países industrializados e em desenvolvimento. Estes dados são recolhidos a partir de uma série de institutos de pesquisa, grupos de reflexão, organizações não-governamentais, organizações internacionais e empresas do setor privado. (Ibid.)

Para visualizarmos o grau de participação em que o Brasil se encontra nesse indicador, no período de 2005 a 2014, recorte feito nesta pesquisa, é necessário compreender que as estimativas de governança variam de -2.5 (fraca) a 2.5 (forte), ou seja, quanto mais negativo o indicador, mais fraca é o desempenho da governança, por outro lado quanto mais positivo, melhor é a governança.

Os dados do Brasil dispostos na Tabela 2, mostram que há grande variabilidade dos nossos indicadores, denotando momento de fortes características nos aspectos avaliados, mas também de piora nos indicadores, sendo que, no primeiro caso, o destaque é dado à participação e prestação de contas. Chama atenção o indicador de controle da corrupção que aponta para uma falta de controle nesse quesito, tendo apresentado piora no último ano avaliado (2014) quando comparado ao primeiro (2005).

Tabela 2 – Dimensão de governança de 2005 a 2014

<b>Dimensão de Governança</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Participação e prestação de contas	0,45	0,45	0,49	0,51	0,49	0,53	0,47	0,43	0,37	0,41
Estabilidade política e ausência de violência	-0,23	-0,28	-0,38	-0,29	0,16	0,01	-0,14	0,05	-0,28	-0,01
Eficácia governamental	-0,10	-0,23	-0,20	-0,09	-0,10	-0,04	-0,12	-0,12	-0,08	-0,15
Qualidade regulatória	0,03	-0,04	-0,03	0,05	0,10	0,16	0,17	0,09	0,06	-0,07
Estado de Direito	-0,49	-0,41	-0,43	-0,37	-0,22	0,00	-0,01	-0,11	-0,12	-0,08
Controle da Corrupção	-0,17	-0,14	-0,12	-0,02	-0,12	0,00	0,15	-0,07	-0,12	-0,38

Fonte: Banco Mundial (2016).

As oscilações podem ser vistas na Tabela 3, que apresenta o percentual de evolução dos indicadores ano a ano, tendo por base 100, o ano de 2005.

Tabela 3 – Porcentagem da evolução dos indicadores de governança: 2005 a 2014

<b>% Evolução – Dimensão de Governança</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Participação e prestação de contas <sup>e</sup>	100%	102%	110%	115%	109%	119%	106%	97%	82%	92%
Estabilidade política e ausência de violência <sup>e</sup>	100%	120%	163%	126%	-71%	-2%	59%	-20%	122%	6%
Eficácia governamental	100%	231%	201%	94%	96%	40%	119%	125%	79%	156%
Qualidade regulatória	100%	120%	-94%	160%	312%	470%	504%	262%	192%	218%
Estado de Direito	100%	84%	88%	75%	44%	1%	1%	22%	24%	17%
Controle da Corrupção	100%	81%	69%	12%	69%	0%	-86%	43%	70%	223%

Fonte: Banco Mundial (2016).

O resultado desse cenário é que o Brasil, no computo dos países do globo, fica sempre no grupo daqueles intermediários ou com as piores estatísticas, conforme se observa na Tabela 4, que trata do *ranking* do País no mesmo período.

Tabela 4 – *Ranking* do Brasil na governança mundial de 2005 a 2014

<b>Dimensão de Governança</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Participação e prestação de contas	62,98	60,58	62,02	62,50	61,61	64,93	62,44	61,61	58,77	60,59
Estabilidade política e ausência de violência	38,46	36,06	31,73	34,45	50,71	47,17	41,04	47,87	36,97	45,15
Eficácia governamental	52,68	46,34	49,03	51,94	51,20	53,59	49,76	50,24	51,20	47,12
Qualidade regulatória	54,41	53,43	52,91	54,37	55,02	55,02	55,92	54,55	54,07	50,48
Estado de Direito	37,32	43,54	42,11	43,27	48,82	54,98	56,34	51,66	52,13	55,29
Controle da Corrupção	51,71	54,15	55,34	58,25	55,50	58,57	63,03	55,98	55,02	44,23

Fonte: Banco Mundial (2016).

Quando observado a evolução do País no *ranking*, temos na maioria dos casos um crescimento de nossa classificação do *ranking*, o que significa dizer uma piora em nossos indicadores, como pontua a Tabela 5.

Tabela 5 – Porcentagem da evolução do *ranking* do Brasil na governança mundial de 2005 a 2014

<b>% Evolução – Dimensão de Governança</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Participação e prestação de contas	100%	96%	98%	99%	98%	103%	99%	98%	93%	96%
Estabilidade política e ausência de violência	100%	94%	82%	90%	132%	123%	107%	124%	96%	117%
Eficácia governamental	100%	88%	93%	99%	97%	102%	94%	95%	97%	89%
Qualidade regulatória	100%	98%	97%	100%	101%	101%	103%	100%	99%	93%
Estado de Direito	100%	117%	113%	116%	131%	147%	151%	138%	140%	148%
Controle da Corrupção	100%	105%	107%	113%	107%	113%	122%	108%	106%	86%

Fonte: Banco Mundial (2016).

Percebe-se que há muito o que se fazer no País para se ter um ambiente de maior *accountability* e também de maior controle da corrupção. Para tanto, os demais fatores que influenciam para a obtenção de uma boa governança, como leis, judiciário e governo, têm de ser mais eficazes nas suas competências e responsabilidade a fim de que esse quadro melhore com o tempo, de forma mais célere como a que se presencia nos últimos anos a partir dos dados da pesquisa do Banco Mundial.

Os pesquisadores Avelino et al. (2011), da Fundação Getúlio Vargas, consideram que há avanços nas metodologias que procuram medir a corrupção, com reflexos positivos na geração de pesquisas empíricas que demonstram a correlação entre características estruturais e institucionais de um país e a corrupção.

O artigo dos autores acima citados menciona que há projetos que passaram a usar de medidas objetivas na apuração de corrupção, considerando levantamentos específicos realizados ou por intermédio de relatórios de controle interno. Os pesquisadores acreditam que o programa de fiscalização aleatória da Controladoria Geral da União oferece uma oportunidade para o desenvolvimento de uma política pública no Brasil para construir um indicador objetivo.

## **1.2. A participação do Brasil nos tratados e acordos internacionais de combate à corrupção – reforço dos mecanismos de controles**

A corrupção é um mal histórico que afeta a todos as nações desenvolvidas e não desenvolvidas do globo, prejudica o desenvolvimento e gera perdas bilionárias para as economias, motivo pelo qual a comunidade internacional há tempos vem engendrando esforços para combatê-la.

Um dos casos de maior repercussão internacional é o escândalo que veio à tona em 1976 e que ficou conhecido como o caso *Watergate*, em que mais de quatrocentas empresas norte-americanas admitiram terem realizado pagamentos ilegais a agentes públicos e partidos políticos estrangeiros, para obtenção de vantagens econômicas.

Esse fato fez com que o congresso americano promulgasse no ano de 1977 a Lei de Práticas de Corrupção no Exterior ou *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA). A legislação criminalizou a conduta da empresa que efetue pagamentos a servidores públicos estrangeiros com vistas à obtenção ou manutenção de negócios; previu sanções financeiras e penais às empresas e indivíduos envolvidos em atos de corrupção.

O caso supracitado, somado a intensificação das relações econômicas e políticas entre os países do globo, onde se diagnosticou o crescimento da corrupção transnacional, gerou maior pressão dos Estados Unidos ante a comunidade

internacional para o estabelecimento de uma política internacional de enfrentamento da situação, com adoção de medidas de combate punitivas à semelhança da legislação norte-americana, a fim de manter a competitividade do mercado.

No setor público, há maior potencialização dos prejuízos causados à sociedade pela corrupção. De acordo com a publicação divulgada no portal da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE:

*Corruption in the public sector hampers the efficiency of public services, undermines confidence in public institutions and increases the cost of public transactions. Integrity is essential for building strong institutions resistant to corruption.*<sup>2</sup> (OCDE, 2016)

Moura chama atenção ao fato que “a corrupção é um problema global generalizado que ameaça as finanças públicas, a prosperidade da ordem jurídica e social; põe em perigo a segurança social; e impede a redução da pobreza [...]” (MOURA, 2013, p. 63).

Para o autor, os inúmeros casos que envolvem fraudes e desvios põem em xeque os mecanismos de controle adotados pela administração pública nacional. Considera também que a ausência de medidas apropriadas para combater esses problemas ocasiona descrédito de nossas instituições e deixa em situação de risco as finanças públicas e o desenvolvimento sócio econômico brasileiro.

As estimativas de fraude na administração pública demonstram que o mais visível custo da fraude é o desvio de recursos públicos, tanto na arrecadação quanto na aplicação desses recursos. Entretanto, há também outros custos significativos envolvidos com a fraude no setor público [...]. (Ibid., p. 57)

Há necessidade de que se tenha, portanto, maior transparência nas ações que envolvem a gestão do patrimônio público e que essas sejam devidamente acompanhadas por ferramentas de controle, que visem mitigar os riscos incorridos em função de desvios em sua finalidade.

---

<sup>2</sup> Nota de tradução: “A corrupção no setor público prejudica a eficiência dos serviços públicos, a confiança nas instituições públicas e aumenta o custo das transações públicas. A integridade é essencial para a construção de instituições fortes e resistentes à corrupção”.

Em 2010, a XIX Assembleia Geral da Organização Latino Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores – Olacefs<sup>3</sup> publicou a *Declaração de Assunção*, que reconhece a importância da adoção de boas ferramentas para a prestação de contas. O documento dispõe que:

A presença de mecanismos de prestação de contas sólidos e efetivas é decisiva para gerar confiança social e é um dos mais importantes desafios dos estados modernos. Os mecanismos de prestação de contas políticos e legais atuam como uma rede de indicações que permitem corrigir e melhorar políticas públicas e práticas institucionais [...]. (OLACEFS, 2010, p. 15)

A normativa foi ratificada pela Olacefs e os países signatários concordaram em adotar e difundir oito princípios de prestação de contas para um bom governo, que são:

1. A prestação de contas é a base para um bom governo;
2. Obrigação de informar e justificar;
3. Integralidade do sistema de prestação de contas;
4. Transparência da informação;
5. Sanção do incumprimento;
6. Participação cidadã ativa;
7. Marco legal completo para a prestação de contas;
8. Liderança das EFS.

Por sua vez, a Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai)<sup>4</sup> publicou em 2015 as *Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores* (Issai), no nível 3, que foram traduzidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e, tratam dos princípios fundamentais aplicáveis aos trabalhos de auditoria realizados no setor público, que devem ser observados.

Os princípios adotados pela Intosai e assumidos pelo TCU são, conforme as Issai (TCU, 2015):

---

<sup>3</sup> A Olacefs é um organismo internacional, autônomo, independente, apolítico e de caráter permanente, fundada em 1963, em Caracas, Venezuela, para atender a necessidade de um foro superior para intercâmbio de ideias e experiências relacionadas a fiscalização e ao controle governamental, bem como fomentar as relações de cooperação e desenvolvimento dessas entidades. O Brasil é um dos países signatários, sendo que o organismo agrega representantes de 24 países ao todo.

<sup>4</sup> A Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) é a organização central para a fiscalização pública exterior, tendo sido fundada em 1953, contando atualmente com 192 membros e cinco associados. É uma organização autônoma, independente e apolítica. Tem status especial no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (Ecosoc).

- Auditoria financeira;
- Auditoria operacional;
- Auditoria de conformidade.

Novamente, como podemos perceber, tais princípios se encontram alinhados às boas práticas de governança e servem para exercer o controle dos organismos públicos pelos órgãos competentes.

De acordo com o documento *Sinais de alerta de corrupção e fraude em Processos licitatórios*, do Banco Mundial “[...] no setor público, algumas formas de corrupção e fraudes são o furto, o uso indevido de bens públicos e de fundos, abuso de poder, dentre outras” (BANCO MUNDIAL, 2014, p. 9). Assim as áreas que requerem atenção especial são:

- Práticas de corrupção, definidas como oferecer, dar, receber ou solicitar direta ou indiretamente, qualquer bem com valor para influenciar indevidamente as ações de outra pessoa [...].
- Práticas fraudulentas, definidas como qualquer ato ou omissão, incluindo uma declaração que engana consciente ou inconscientemente, ou tenta enganar alguém para obter benefício financeiro ou de outra natureza, ou para evitar uma obrigação [...].
- Práticas de colusivas, definido como um acordo entre duas ou mais partes para alcançar um propósito ilegítimo, incluindo o propósito de tentar influenciar indevidamente as ações de outra parte [...].
- Práticas coercitivas, definidas como prejudicar ou causar dano, ou ameaçar de prejudicar ou de causar dano, direta ou indiretamente, a qualquer parte ou propriedade da parte, com o fim de influenciar indevidamente as ações dessa parte [...].
- Práticas obstrutivas, definidas como destruir, falsificar, alterar ou esconder material de provas para a investigação ou fazer declarações falsas a investigadores, a fim de impedir materialmente uma investigação. (Ibid.)

De acordo com o mesmo documento:

A corrupção tende a florescer quando há uma falta de transparência, instituições fracas, falta de prestação de contas, poder discricionário excessivo, etc. porquanto a corrupção prospera longe da vista do público, e enriquece apenas os envolvidos. Ela naturalmente subverte a transparência, a prestação de contas e a inclusão que marcam um bom processo de decisão e uma governança adequada. Há evidências que sugerem que os países com menos corrupção, no mínimo: (a) desenvolveram sistemas para combatê-la, (b) contaram

com a ajuda da sociedade civil, e (c) apresentam mecanismos eficazes de persecução.<sup>5</sup> (Ibid., p. 9)

Cabe observar que já em 2005 os países integrantes da ONU promulgaram a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, ratificada no Brasil por intermédio do decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

Pela Convenção, os Estados devem implementar políticas anticorrupção efetivas que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito tais como a integridade, a transparência e a *accountability*, entre outros (ONU, 2007).

A Lei Anticorrupção,<sup>6</sup> promulgada em 2013, e seu decreto regulamentador<sup>7</sup> são frutos de avanços do Brasil para adequar-se as práticas internacionais de combate à corrupção e atender aos dispositivos previstos nos acordos e tratados nos quais é signatário.

A promulgação da lei é inspirada pelos atos normativos multilaterais, tais como a Convenção Interamericana contra a corrupção, editada pela Organização dos Estados Americanos (OEA, 1996), a Convenção sobre combate à corrupção de funcionários estrangeiros em transações comerciais internacionais, editada pela Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE, 1997), a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção (ONU, 2005), bem como em normas de países desenvolvidos como o Foreign corrupt practices act (EUA, 1997) e o Bribery act (Reino Unido, 2001). Ainda, tem como parâmetro a Lei n. 8.249/92 (Lei de Improbidade Administrativa), em vigor desde 1992, como reflexos de escândalos, tais como impeachment do Presidente da República do Presidente Collor e o episódio dos anões do orçamento. (FERRAZ, 2014, p. 34)

A Controladoria Geral da União (CGU), como órgão de controle interno do Poder Executivo Federal, tem, portanto, uma relevância estratégica para o País e o desenvolvimento socioeconômico, além de integrar nosso Sistema de Controle Interno.

Outros mecanismos também foram adotados para enfrentamento desse mal social, a partir da Convenção da ONU, de 2008, e como aponta a Cartilha da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, publicada pela CGU:

---

<sup>5</sup> Significado no sentido de “apurar”, “investigar fatos” e autores de um crime.

<sup>6</sup> Lei nº 12.846, de 1º 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.

<sup>7</sup> Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015.

seja em relação às ações preventivas, seja em relação à criminalização de atos de corrupção, o Brasil está se fortalecendo no combate à corrupção e na implementação das Convenções Internacionais contra à Corrupção em que é signatário. (CGU, 2016, p.12)

Em atenção a Convenção da ONU e como ação de prevenção da corrupção, foi criada a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas – SPCI, no âmbito da Controladoria Geral da União. Entre outras atribuições, compete à SPCI atuar no desenvolvimento e aplicação de políticas e técnicas de prevenção da corrupção e na coleta e tratamento de informações estratégicas para subsidiar o trabalho da CGU. A SPCI também promove pesquisas e estudos sobre o fenômeno da corrupção.

Decorrente dos tratados, tramita desde 2006 na Câmara dos Deputados, com vistas a prevenir a corrupção no setor público, o projeto de lei nº 7.528/2006, que regulamenta o conflito de interesse no exercício de cargo ou emprego público do Poder Executivo Federal.

Referida legislação atinge os agentes públicos de modo geral, mas principalmente ministros de Estado, presidentes e diretores de empresas públicas ou de economia mista, assim como de autarquias e fundações públicas, e assessores.

### **1.3. A estratégia nacional de combate à corrupção**

O Estado brasileiro dispõe de diversos mecanismos de combate a corrupção incorporados em seu ordenamento jurídico e legal, que servem de subsídio, ou pelo menos deveria por força das próprias normas, para a boa governança da administração pública nas suas mais diferentes esferas.

Entretanto, apesar de existirem, do ponto de vista legal, tais mecanismos dependem muitas vezes das vontades políticas e administrativas no âmbito dos poderes estatais, para serem executados a contento, ou seja, em conformidade com as previsões legais e normativas.

Diante desse cenário de certa indiferença dos agentes públicos encarregados em aplicar as leis, a sociedade civil organizada manifesta-se nos últimos anos requerendo dos gestores públicos maior transparência em suas ações, maior reforço dos organismos de controles e mais efetividade no combate à corrupção.

Resultante dos diversos acordos e tratados celebrados entre o Brasil e as organizações internacionais, surge em 2003, por iniciativa do Ministério da Justiça, como contribuição ao combate à lavagem de dinheiro, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção (ENCCLA).

A ENCCLA reúne articuladamente diversos órgãos dos poderes da República, ministérios públicos e sociedade civil que atuam, direta ou indiretamente na prevenção e combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.

É composta por cerca de sessenta órgãos e entidades, como ministérios públicos, policiais, judiciário, órgãos de controle e supervisão – Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas da União, Receita Federal do Brasil, Comissão de Valores Mobiliários, Conselho de Controle e Atividades Financeiras, Banco Central do Brasil, Agência Brasileira de Inteligência, dentre outros.

Desde sua fundação, o organismo trouxe resultados positivos para reforçar o sistema de combate à corrupção no País, ante metas estipuladas por seus membros, como principais resultados alcançados tem-se:

- Criação do Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD) com cerca de 15 mil agentes públicos capacitados em todas as regiões do País;
- Implementação do Cadastro Nacional de Clientes do Sistema Financeiro (CCS), sob gestão do Banco Central do Brasil (Bacen) – o Brasil como um dos países mais avançados na área de prevenção à lavagem de dinheiro;
- Padronização da forma de solicitação/resposta de quebras de sigilo bancário e respectivos rastreamentos e desenvolvimento do Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias (Simba) – celeridade e economicidade nas investigações e persecuções penais;
- Criação do Laboratório de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro e replicação do modelo nas unidades da federação com a formação de uma rede integrada de tecnologia, voltada para o enfrentamento da corrupção e da lavagem de dinheiro – otimização das investigações e ações penais, simplificando a análise de dados e volume;
- Elaboração do anteprojeto de sindicância patrimonial, para regulamentar a declaração de bens e valores que compõem o patrimônio privado do agente

público. O anteprojeto culminou com a edição do decreto nº 5.483/2015 e instituiu tal procedimento – maior controle da corrupção;

- Regulamentação de acesso dos órgãos de controle à documentação contábil das entidades contratadas pela administração pública, culminando na edição da portaria interministerial nº 127/2008 – maior transparência e controle da corrupção;
- Aperfeiçoamento do cadastro de entrada e saída de pessoas do território nacional – modernização e maior controle transfronteiriço;
- Criação do Sistema Nacional de Bens Apreendidos (SNBA), gerido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o fomento à alienação antecipada de bens, resultando no aprimoramento do instituto, posteriormente modificado pela lei nº 12.683/2012 e lei nº 12.694/2012 – maior efetividade no corte dos fluxos financeiros das organizações criminosas;
- Informatização do acesso ao Poder Judiciário às informações da Receita Federal, com a criação do Sistema de Fornecimento de Informações ao Poder Judiciário (Infojud) – maior celeridade no fluxo de informações;
- Criação do Cadastro das Entidades Inidôneas e Suspeitas (Ceis), mantido pela Controladoria Geral da União;
- Criação do Cadastro Nacional de Entidades (CNEs), sob gestão do Ministério da Justiça – publicidade, transparência e controle social;
- Criação das Delegacias Especializadas em Crimes Financeiros, no âmbito do Departamento da Polícia Federal – maior efetividade na investigação e persecução dos crimes financeiros;
- Estruturação do Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas, no âmbito dos ministérios públicos estaduais – especialização das autoridades brasileiras no combate à criminalidade organizada;
- Informatização das declarações de porte e valores quando do ingresso e saída do País – maior efetividade no controle da movimentação transfronteiriça de valores;
- Criação do rol eletrônico de culpados da Justiça Federal e recomendação ao CNJ da criação do rol no âmbito das justiças estaduais – maior transparência e controle;

- Definição das Pessoas Politicamente Expostas (PEPs) e regulamentação das obrigações do sistema financeiro em relação a elas – adequação do Brasil aos padrões internacionais de prevenção à lavagem de dinheiro;
- Consolidação de uma autoridade central para fins de cooperação jurídica internacional – maior efetividade da justiça com a possibilidade de se buscar provas no exterior;
- Regulamentação da aquisição e utilização de cartões bancários pré-pagos ou similares, para fins de prevenção de ilícitos e identificação de movimentações financeiras suspeitas – maior controle de um setor vulnerável;
- Criação da WICCLA, enciclopédia Wiki de combate à lavagem de dinheiro e corrupção, com informações sobre padrões de atuação utilizados pelos criminosos na prática de crimes, legislação referente aos temas, informações das bases de dados disponíveis nos órgãos, dentre outras – difusão de conhecimento;
- Elaboração de diversos anteprojetos e propostas de alterações de lei em andamento, nos seguintes temas: organizações criminosas, lavagem de dinheiro, lei nº 12.683/2012, extinção de domínio (perdimento civil de bens relacionados aos ilícitos), preciação penal, intermediação de interesses (*lobby*), sigilo bancário e fiscal, improbidade administrativa, responsabilização da pessoa jurídica, dentre outros – aprimoramento do sistema normativo.

Um dos marcos recentes mais importantes e com impacto para a boa governança no Brasil envolveu a criação da Lei de Acesso à Informação (LAI) e a edição da Lei Anticorrupção, em que por um lado temos a sociedade civil exercendo o direito constitucional de controle social e do outro o Estado e seus organismos exercendo as obrigações de combate à corrupção, bem como punindo os envolvidos.

As metas e ações da ENCCLA vieram reforçar o sistema de controle interno nacional nas suas mais distintas esferas, no sentido de dar maior efetividade a suas atividades, de modo a alinhar o combate aos casos de corrupção nas esferas do Estado.

Sobre essa questão o então ministro chefe da Controladoria Geral da União, Jorge Hage Sobrinho, dissertou, no artigo intitulado “A articulação interinstitucional como instrumento fundamental de combate à corrupção”, que

[...] no seu início, a Enccla tinha como foco exclusivo o combate à lavagem de dinheiro. Em 2006, decidiu-se por incorporar o combate à corrupção à estratégia, que se tornou mais ampla, robusta e adequada ao enfrentamento de alguns dos grandes problemas do nosso tempo. Vale notar que essa ampliação de foco mostrou-se propícia também ao atendimento das disposições contidas nas convenções internacionais contra a corrupção, como a da ONU, OEA e OCDE. (HAGE SOBRINHO, 2013, p. 11)

Para o ministro

“a força da Enccla reside no seu poder de reunir e integrar os órgãos de defesa do Estado, de criar um ambiente propício à troca de experiências e de estimular a busca conjunta de soluções para problemas concretos enfrentados pela sociedade brasileira no que se refere ao combate à corrupção e à lavagem de dinheiro” (HAGE SOBRINHO, 2012, p. 11)

O autor reforça que:

[...] ainda que haja obstáculos na construção do consenso necessário à aprovação das propostas debatidas e internalização dos compromissos assumidos – o que é normal num processo genuinamente democrático e levando-se em conta as particularidades dos atores envolvidos – a estratégia tem apresentado resultados importantes para a prevenção e o combate à corrupção, tanto em termos normativos como operacionais, contribuindo para criar as bases para novos avanços. (Ibid., p. 11)

Muito embora, como mencionado, já exista há bastante tempo diversos mecanismos legais para combater a corrupção, sempre faltou vontade política para realizar um salto na legislação, de modo a aglutinar numa só Lei, o que caracteriza a corrupção. Em atendimento à essa necessidade, aprova-se em 2013 a Lei Anticorrupção; a lei de acesso à informação e a transparência na administração pública no combate a corrupção.

A Constituição Federal de 1988 prevê em seus dispositivos, o estatuto do direito fundamental aos cidadãos brasileiros, de acesso às informações públicas sob a guarda do Estado.

No entanto, embora reconhecido, esse direito ficou por muito tempo sem o devido disciplinamento no que diz respeito à forma de acesso, tendo sido apenas

regulamentado em 2011, com a promulgação da Lei de Acesso a Informação – LAI, a lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

A norma que regulamenta esse direito constitucional entrou em vigor em 16 de maio de 2012, por intermédio do decreto nº 7.724 e trouxe à sociedade, mecanismos que lhe possibilitam o acesso às informações públicas, sem que necessariamente tenha de ser apresentado motivação maior que o próprio interesse público.

A legislação abrange os três poderes da República, o Judiciário, o Legislativo e o Executivo, e em todas as esferas de governo, quer sejam municipais, estaduais, distrital ou federal.

Observa-se que, em conformidade com a lei, o acesso à informação dever ser a regra e o sigilo, considerado uma exceção. Para tanto, todas as informações geradas ou sob custódia do poder público são públicas e, como tal, devem ser acessíveis a todos os cidadãos, salvos os casos de sigilo legalmente estabelecidos por força de Lei em observância a interesse nacional.

De acordo com o art. 3º da LAI, os procedimentos previstos na legislação

devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e em conformidade com as seguintes diretrizes:

- I. observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
  - II. divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
  - III. utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
  - IV. fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
  - V. desenvolvimento do controle social da administração pública.
- O acesso à informação tratado pela normativa compreende, conforme o Art. 7º, os seguintes direitos:
- I. orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;
  - II. informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;
  - III. informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;
  - IV. informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

- V. informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;
- VI. informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e
- VII. informação relativa:
  - a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;
  - b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

Independentemente dos pedidos de acesso às informações a Lei obriga os órgãos da administração pública e aqueles que recebem recursos oriundos do patrimônio público a divulgar, em locais de fácil acesso, informações de interesse coletivo ou gerais que produzem ou custodiam, como previsto no art. 8º.

As informações devem contemplar tanto os aspectos financeiros, como despesas incorridas e procedimentos de contratações, dentre outros. E, devem ser disponibilizadas em sítios na internet, com exceção para municípios com população de até 10 mil habitantes.

No que diz respeito à solicitação de acesso às informações, o requerente, uma vez que o solicite e tenha o pedido negado, pode interpor recurso contra a decisão à autoridade competente que seja superior àquela que negou o pleito.

No caso que envolver órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente recorrerá junto à Controladoria Geral da União.

A LAI é minuciosa quanto aos procedimentos, formas e mecanismos de controle que o cidadão e entes privados têm ao seu dispor para acompanhar, fiscalizar e mesmo intervir nos atos administrativos. Da mesma forma que responsabiliza e penaliza os agentes públicos no que concerne a negativa de acesso, ao agir com dolo ou má fé na análise das solicitações, a ocultação de informações, bem como destruição ou subtração de documentos, entre outros.

No âmbito da administração pública federal, a CGU é o órgão incumbido de monitorar a aplicação da LAI e de seu decreto regulamentador e, o faz por intermédio do portal Acesso à Informação, disponibilizado na internet.

Ungaro (2015, p. 1), considera que

A transparência na gestão pública foi intensificada pelo acréscimo de novas leis, como a de responsabilidade fiscal, a de transparência e de acesso à informação, normas que enfrentam resistências burocráticas calcadas na cultura do autoritarismo, do segredo e da irresponsabilidade.

O monitoramento é uma forma de garantir a efetividade da LAI no Governo Federal, uma vez que inclui atividades de orientação a órgãos e entidades, divulgação da Lei para a sociedade, bem como a verificação do cumprimento dos procedimentos e prazos estabelecidos (CGU, 2016).

A CGU elaborou a Escala Brasil Transparente (EBT), que é uma metodologia para medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros. A EBT foi desenvolvida para fornecer os subsídios necessários à Controladoria-Geral da União (CGU) para o exercício das competências que lhe atribuem os artigos 59 da lei complementar nº 101/2000 e 41 (I) da Lei de Acesso à Informação, assim como os artigos 68 (II) do decreto nº 7.724/2012 e 18 (III), do decreto nº 8.109/2013. (CGU, 2016)

A EBT é um indicador que tem o objetivo de avaliar o grau de cumprimento de dispositivos da Lei de Acesso à Informação (LAI). Suas versões 1.0 e 2.0 se concentram na transparência passiva, sendo essa vertente escolhida pela ausência de métricas de avaliação que contemplem essa nova obrigação advinda da LAI. (CGU, 2016).

De forma geral, como trata a CGU (2016), o *checklist* EBT avalia os seguintes pontos:

#### **I – Regulamentação da Lei de Acesso:**

- Exposição da legislação no site do avaliado;
- Existência da regulamentação;
- Regulamentação do SIC;
- Regulamentação da classificação de sigilo;
- Regulamentação da responsabilização do servidor;
- Regulamentação de instâncias recursais.

#### **II – Transparência passiva:**

- Divulgação do SIC físico (atendimento presencial);
- Existência de um e-SIC (atendimento pela internet);
- Possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso;

- Inexistência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido de acesso;
- Respostas aos pedidos no prazo legal;
- Respostas em conformidade com o que foi solicitado.

A metodologia adotada pela CGU, os quesitos avaliados e os respectivos pesos na composição do indicador, estão descritos no Infográfico 1 e dão uma visão melhor do papel que o órgão tem na avaliação feita.

## Infográfico 1 – Metodologia da EBT



Fonte: CGU (2016).

Avaliar o nível de transparência dos órgãos estaduais e municipais tem alta relevância para a Controladoria Geral da União, na medida em que ela é a incumbida de acompanhar a efetividade da lei e os processos nela previstos.



Tabela 6 – Nível de transparência pública dos governos estaduais

Posição	Estado	Nota	Variação <sup>1</sup>
1	Bahia	10,00 ▲	+1,67
	Distrito Federal	10,00 ▲	+1,11
	Espírito Santo	10,00 ▲	+1,25
	Goiás	10,00 ▲	+1,11
	Maranhão	10,00 ▲	+7,78
	Minas Gerais	10,00 ▲	+2,64
	São Paulo	10,00 =	0,00
	Tocantins	10,00 ▲	+1,39
9	Paraná	9,31 ▼	-0,41
10	Pará	9,03 ▲	+6,25
11	Rio Grande do Sul	8,89 ▼	-0,28
12	Paraíba	8,75 ▲	+0,97
13	Mato Grosso	8,61 ▲	+2,22
14	Piauí	8,47 ▲	+1,80
15	Rio Grande do Norte	8,19 ▲	+8,19
16	Ceará	8,06 ▼	-1,94
17	Alagoas	7,92 ▲	+0,14
18	Rio de Janeiro	7,08 ▲	+3,75
19	Santa Catarina	6,94 ▼	-2,23
20	Pernambuco	6,67 ▼	-1,94
21	Rondônia	4,44 ▼	-1,12
22	Acre	3,33 ▼	-1,39
23	Mato Grosso do Sul	2,50 =	0,00
	Roraima	2,50 ▼	-2,36
25	Sergipe	2,08 ▼	-7,23
26	Amazonas	1,39 ▼	-1,39
27	Amapá	0,00 =	0,00

<sup>1</sup> Variação em relação à primeira avaliação da Escala Brasil Transparente

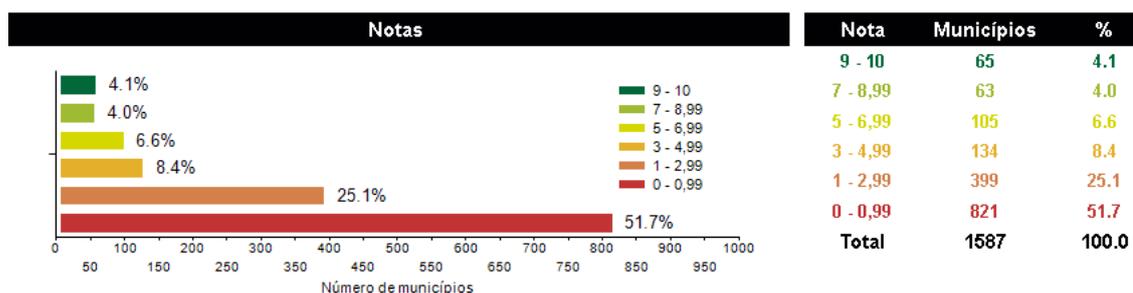
Fonte: CGU (2016).

É perceptível que não há uma relação direta entre o grau de desenvolvimento dos estados avaliados e suas posições no *ranking* de transparência, em especial quando se observa aqueles que se encontram na primeira colocação, uma vez que essa colocação agrega estados tão dispares do ponto de vista econômico e social como São Paulo e Maranhão, por exemplo.

### 1.3.2. Transparência nos governos municipais

O mais recente *ranking* de transparência dos municípios medidos pela CGU através da metodologia EBT, em 2015, Gráfico 4, aponta que de um total de 1587 municípios avaliados, 233 encontram-se em uma escala igual ou superior a nota 5, o que representa 14,68% dos municípios pesquisados.

Gráfico 4 – Número de municípios e notas obtidas em 2015



Fonte: CGU (2016).

De certa forma essa percentagem mostra um incipiente nível de transparência entre os municípios, o que de certo prejudica a LAI no que tange sua eficiência naquilo que se propõe: fornecer livre acesso aos cidadãos às informações públicas.

No entanto, há avanços consideráveis quando se olha apenas as capitais, haja vista que, de um total de 27 capitais, 19 possuem nota entre 5 e 10 no EBT, o que representa 70,37%, havendo 16 capitais com nota superior a 7 (59,25% das capitais). O indicador mostra, portanto, que quanto mais desenvolvido economicamente e melhor estruturado o município, melhor tende a ser seu nível de transparência, como demonstrado no EBT. A Tabela 7, apresenta o *ranking* das capitais, bem como a variação em relação ao EBT anteriormente levantado – mesmo ano base, 2015, período distinto.

Tabela 7– *Ranking* das capitais – EBT

Posição	UF	Capital	Nota	Varição <sup>1</sup>
1	<u>DF</u>	Brasília	<u>10,00</u> ▲	+1,11
	<u>PR</u>	Curitiba	<u>10,00</u> ▲	+0,69
	<u>PB</u>	João Pessoa	<u>10,00</u> ▲	+1,53
	<u>PE</u>	Recife	<u>10,00</u> ▲	+1,25
	<u>AC</u>	Rio Branco	<u>10,00</u> ▲	+2,22
	<u>SP</u>	São Paulo	<u>10,00</u> =	0,00
7	<u>MA</u>	São Luís	<u>9,58</u> ▲	+9,58
8	<u>MT</u>	Cuiabá	<u>9,17</u> ▲	+3,89
9	<u>MG</u>	Belo Horizonte	<u>8,75</u> ▲	+0,83
	<u>SC</u>	Florianópolis	<u>8,75</u> ▲	+0,28
	<u>ES</u>	Vitória	<u>8,75</u> ▲	+3,75
12	<u>RJ</u>	Rio de Janeiro	<u>8,61</u> ▲	+3,89
13	<u>GO</u>	Goiânia	<u>8,33</u> ▲	+0,55
14	<u>CE</u>	Fortaleza	<u>8,19</u> ▼	-0,42
	<u>TO</u>	Palmas	<u>8,19</u> ▲	+3,19
16	<u>RN</u>	Natal	<u>7,36</u> ▼	-0,28
17	<u>MS</u>	Campo Grande	<u>6,81</u> =	0,00
18	<u>AP</u>	Macapá	<u>6,11</u> ▲	+6,11
19	<u>RS</u>	Porto Alegre	<u>5,83</u> ▼	-2,09
	<u>BA</u>	Salvador	<u>5,83</u> ▼	-0,84
21	<u>PA</u>	Belém	<u>4,72</u> ▲	+2,64
22	<u>RR</u>	Boa Vista	<u>4,44</u> ▲	+1,94
23	<u>AL</u>	Maceió	<u>3,89</u> ▲	+2,78
	<u>AM</u>	Manaus	<u>3,89</u> ▼	-1,11
25	<u>PI</u>	Teresina	<u>3,75</u> ▲	+0,14
26	<u>SE</u>	Aracaju	<u>2,22</u> ▼	-2,22
27	<u>RO</u>	Porto Velho	<u>0,00</u> =	0,00

<sup>1</sup> Variação em relação à primeira avaliação da Escala Brasil Transparente

Fonte: CGU (2016)

### 1.3.3. Do controle social

Como abordado anteriormente, a transparência dos governos federal, estaduais e municipais, muito além do que determina a legislação e as boas práticas de governança, tem implicações decorrentes do controle que a sociedade exerce sobre as políticas públicas. Mas o que é o controle social?

O Instituto Pólis (2008, p.1) define-o como sendo

[...] uma forma de compartilhamento de poder de decisão entre Estado e sociedade sobre as políticas, um instrumento e uma

expressão da democracia e da cidadania. Trata-se da capacidade que a sociedade tem de intervir nas políticas públicas.

Referido direito à participação popular traz benefícios à sociedade como um todo, na medida em que o controle social pode ser realizado tanto no momento de definição das políticas a serem implementadas, quanto no momento de fiscalização, do acompanhamento e da avaliação das condições de gestão, execução das ações e aplicação dos recursos financeiros destinados à implementação de uma política pública (INSTITUTO PÓLIS, 2008, p. 1).

Para que esse papel de relevância seja exercido, é necessário algumas condições para efetivação, que perpassam pelo papel da sociedade e pelo papel do governo.

No primeiro caso, os representantes da sociedade devem possuir opinião clara sobre a política pública a ser discutida e respectivas prioridades e, para que haja discussão qualitativa quanto às políticas públicas objeto de apreciação, os representantes da sociedade, devem conhecer os espaços de participação em que podem atuar. Ao mesmo tempo a sociedade deve cobrar o exercício desse direito constitucional, bem como o acesso às informações necessárias para efetivá-lo (ibid.).

Por sua vez, o governo deve reconhecer o papel da sociedade civil e do controle social para a gestão de políticas públicas. Nesse sentido, um governo e servidores públicos comprometidos com uma gestão democrática são peça-chave para que o controle social se efetive de fato, pois melhoram a qualidade do diálogo entre governo e sociedade civil (ibid., p. 4).

Além disso, o governo deve investir na criação de mecanismos de participação, garantindo a estrutura física e recursos para que ocorram.

Santos e Cardoso (2002, p. 24) conceituam que o controle tem por finalidade a garantia de que a administração atue em conformidade com princípios que regem nossa constituição, em especial a legalidade, a moralidade, a finalidade pública, motivação, impessoalidade, publicidade e eficiência.

Portanto, além de se constituir em um direito do cidadão é também um dever, denunciar irregularidades e ilegalidades cometidas contra o patrimônio público.

Nesse contexto, a transparência na aplicação dos recursos financeiros pelo Estado é uma condição imprescindível para que o cidadão comum e as organizações da sociedade civil possam exercer a fiscalização da coisa pública.

A participação ativa do cidadão no controle social pressupõe a transparência das ações governamentais. Para tanto, é fundamental que se construa uma gestão pública que privilegie a relação governo-sociedade baseada na troca de informações e na corresponsabilização das ações entre o governo e o cidadão. O governo deve propiciar ao cidadão a possibilidade de entender os mecanismos de gestão, para que ele possa influenciar no processo de tomada de decisões. O acesso do cidadão à informação simples e compreensível é o ponto de partida para uma maior transparência (CGU, 2010, p. 26).

É dever de todo ente público informar a população com clareza como gasta o dinheiro e prestar contas dos seus atos. Essas informações devem ser disponibilizadas em uma linguagem que possa ser compreendida por todas as pessoas. A Constituição Federal prevê em seu artigo 31, § 3º, por exemplo, que as contas dos municípios ficarão à disposição de qualquer contribuinte para exame e apreciação durante 60 dias, anualmente, sendo possível o questionamento da legitimidade das contas nos termos da lei. (Ibid.)

O controle social envolve o governo e a sociedade. O governo deve levar a informação à sociedade, e a sociedade, consciente de que tudo que é público é de cada um dos cidadãos, deve buscar essa informação (ibid., p. 27).

Promover a transparência é dar condição de acesso a todas as informações sobre a gestão pública. Uma administração pública transparente é aquela que funciona de maneira aberta, sem nada às escondidas, baseada em princípios éticos e democráticos, em função da facilidade que têm os cidadãos em acessar as informações públicas. As informações públicas são todos os documentos, atos oficiais e decisões governamentais referentes à gestão pública que não sejam classificados, nos termos legais, como sigilosos, como a execução orçamentária e os contratos celebrados pelo setor público em suas várias esferas. Transparência é, portanto, o que permite a qualquer cidadão saber onde, como e por que o dinheiro público está sendo gasto. É quando a gestão pública é feita às claras, sem mistérios. (Ibid., p. 41)

A transparência é umas das principais diretrizes a serem adotadas pela administração pública para a construção de um ambiente de integridade, na medida em que oferece meios para que a sociedade contribua na adoção de medidas

corretas na condução da gestão pública. Trata-se também de uma ação preventiva à corrupção, pois quando os agentes públicos têm consciência de que estão sendo vigiados e que a aplicação do dinheiro público está sendo controlada, eles tendem naturalmente a ser mais cuidadosos com a correção e legalidade de seus atos (Ibid., p. 42).

Assim, para que a democracia funcione adequadamente, dentro de um ambiente de integridade, a sociedade deve ter pleno acesso à informação dos órgãos públicos (ibid.).

Em um governo onde as decisões são tomadas às escuras e os gastos públicos não estão disponíveis para fiscalização pelos cidadãos, há um enorme risco de corrupção. Um sistema de informações facilmente acessível constitui elemento indispensável na luta contra a corrupção e no aprimoramento da gestão pública. Por isso, é fundamental que os Governos assumam um compromisso com o amplo e facilitado acesso dos cidadãos às informações públicas. (Ibid.)

No âmbito do governo federal, há dois mecanismos importantes de transparência, são eles:

- 1) Portal da Transparência;
- 2) Páginas da Transparência Pública.

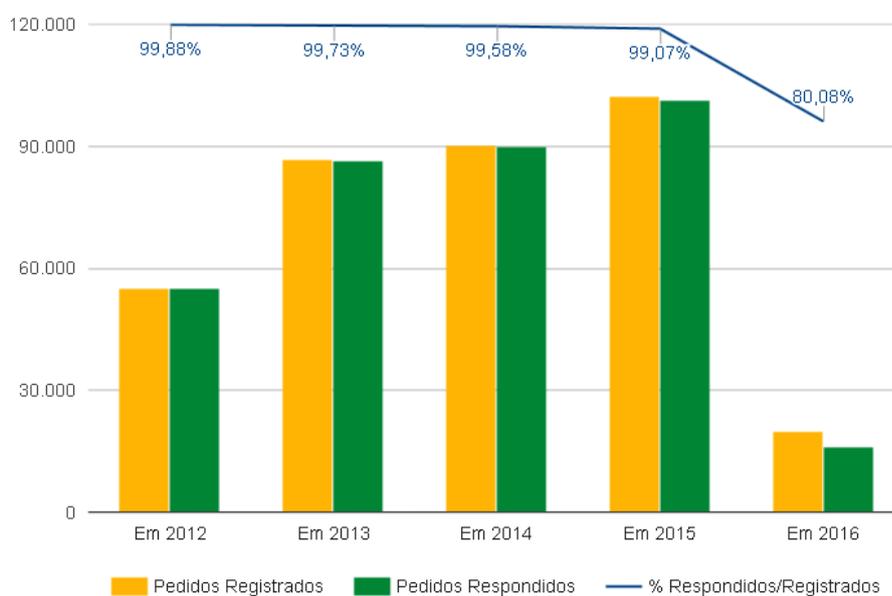
As páginas de Transparência Pública – instituídas pelo decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005 e disciplinadas pela portaria interministerial nº 140, de 16 de março de 2006 – apresentam os dados referentes às despesas realizadas pelos órgãos e entidades da administração pública federal com informações sobre execução orçamentária, licitações, contratos, convênios, diárias e passagens que ocorrerem em seus respectivos âmbitos.

Cada órgão da administração direta e indireta do Poder Executivo Federal tem a sua página da transparência pública. O acesso é feito por meio de *banner* localizado na página inicial dos *sites* dos respectivos órgãos ou, ainda, pelo Portal da Transparência, que apresenta e reúne todas as páginas da Transparência já publicadas. As informações são apresentadas de forma clara e fácil, permanentemente atualizadas.

As páginas de Transparência Pública são uma continuidade das ações de governo e têm por finalidade incrementar o controle social.

A participação dos cidadãos na fiscalização dos gastos públicos é mensurável a partir dos dados disponibilizados pela Controladoria Geral da União. De 2012 a 2016 foram computados um total de 354.452 registros de pedidos de informações no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), considerando a Lei de Acesso à Informação. Desse total, 348.835 geraram registros atendidos.

Gráfico 5 – Quantidade de pedidos registrados versus respostas



Fonte: CGU (2016).

Considerando os números de pedidos anuais registrados e respondidos, tem-se crescimento acelerado nos anos de 2012 a 2015, desconsiderando-se 2016, por estar em início do primeiro trimestre, muito embora represente 36% de pedidos frente a 2012, como demonstra a Tabela 8.

Tabela 8 – Evolução do número de pedidos registrados e atendidos

Descrição	Ano				
	2012	2013	2014	2015	2016
Nº Pedidos Registrados	55.212	86.661	90.167	102.423	19.989
Nº Pedidos Respondidos	55.144	86.423	89.785	101.475	16.008
% Evolução - Pedidos Registrados	100%	157%	163%	186%	36%
% Evolução - Pedidos Respondidos	100%	157%	163%	184%	29%

Fonte: Adaptado pelo autor (CGU, 2016).

É perceptível que, uma vez que os cidadãos tenham ferramentas adequadas para acessar as informações públicas e exercerem seus direitos e deveres de fiscalização e de controle da coisa pública, e que tenham conhecimento sobre essas ferramentas, há uma maior participação cidadã no controle da administração pública, contribuindo assim para a efetividade do controle social ante a gestão pública.

A CGU, por intermédio do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público realizou, desde 2004, mais de 440 ações de capacitação presencial no Brasil, com um público atingido de mais de 50 mil pessoas, além de 14 mil concluintes de cursos à distância voltados para o controle social (CGU, 2016).

O governo federal, na qualidade de mandatário da nação, convocou, por decreto presidencial de 8 de julho de 2011, a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social – Consocial, cujo objeto principal visou o debate e propositura de novas ações para a sociedade civil acompanhar e controlar a gestão pública, medidas de prevenção e combate à corrupção e mecanismos de transparência e acesso às informações públicas.

Por intermédio do Portal da Transparência, a CGU disponibiliza a todo e qualquer cidadão, as informações sobre os recursos financeiros repassados pela União a estados, municípios e organizações da sociedade civil.

De 2004, ano de sua implantação até 2016, o Portal contabiliza 62.285.245 acessos. A Tabela 9 apresenta os dados ano a ano.

Tabela 9 – Acessos ao portal da transparência, de 2004 a 2016

Mês/Ano	Visitas													Total Geral
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
<b>Janeiro</b>	-	15.945	20.354	48.799	91.548	106.628	195.659	221.671	313.136	710.222	1.127.459	1.360.853	1.280.412	
<b>Fevereiro</b>	-	10.561	19.072	48.874	152.867	96.499	188.106	220.643	286.260	615.777	1.040.480	1.169.802	0	
<b>Março</b>	-	12.452	24.443	59.017	109.176	131.332	247.369	254.431	410.141	738.665	1.119.631	1.418.862	0	
<b>Abril</b>	-	25.906	26.729	56.554	109.751	118.262	228.467	245.335	372.276	886.824	1.146.048	1.307.700	0	
<b>Mai</b>	-	25.655	27.068	56.869	108.257	124.401	285.299	295.399	536.802	1.009.019	1.368.817	1.439.877	0	
<b>Junho</b>	-	52.534	26.035	65.988	105.611	126.039	223.867	288.998	937.299	982.573	1.203.964	1.374.952	0	
<b>Julho</b>	-	38.001	26.855	70.004	112.257	127.882	230.082	281.312	1.291.436	1.021.975	1.297.275	1.362.421	0	
<b>Agosto</b>	-	25.876	37.999	66.829	123.455	169.302	257.655	320.463	1.163.608	1.045.279	1.230.670	1.427.392	0	
<b>Setembro</b>	-	19.733	40.614	45.752	126.556	181.184	361.946	308.729	812.120	945.910	1.247.488	1.376.790	0	
<b>Outubro</b>	-	18.830	48.164	47.431	119.441	175.652	248.316	305.453	795.427	986.774	1.315.369	1.374.348	0	
<b>Novembro</b>	30.064	20.168	32.474	40.610	134.783	160.994	250.752	314.689	656.748	1.060.448	1.260.771	1.343.182	0	
<b>Dezembro</b>	34.262	20.307	47.271	39.974	149.908	186.109	220.634	312.152	594.793	1.054.230	1.250.631	1.382.915	0	
<b>Média Mensal</b>	<b>32.163</b>	<b>23.831</b>	<b>31.423</b>	<b>53.892</b>	<b>120.301</b>	<b>142.024</b>	<b>244.846</b>	<b>280.773</b>	<b>680.837</b>	<b>921.475</b>	<b>1.217.384</b>	<b>1.361.591</b>	<b>1.280.412</b>	
<b>Total</b>	<b>64.326</b>	<b>285.968</b>	<b>377.078</b>	<b>646.701</b>	<b>1.443.610</b>	<b>1.704.284</b>	<b>2.938.152</b>	<b>3.369.275</b>	<b>8.170.046</b>	<b>11.057.696</b>	<b>14.608.603</b>	<b>16.339.094</b>	<b>1.280.412</b>	<b>62.285.245</b>

Fonte: Portal da Transparência (2016),

Para Ungaro (2015, p. 2), “a elevada percepção da corrupção, com a multiplicação de casos graves, contrapõem-se, felizmente, avanços normativos e institucionais, sempre no marco democrático voltados a enfrentar as práticas ilícitas”.

Nesse contexto, o controle externo que a sociedade exerce diante dos órgãos de administração pública é relevante e deve ser incentivado pelo poder público, como forma de aprimorar os mecanismos de democracia e governança pública do País e também a fiscalização e combate às práticas corruptas.

#### **1.4. Da contabilidade à controladoria pública**

Para Martin (2002, p. 1).

Neste início do século XXI, já se tornou óbvio que no ambiente moderno dos negócios uma contabilidade gerencial, que tenha por base um modelo exclusivamente financeiro, não mais consegue propiciar as informações necessárias para dar apoio à gestão [...].

Martin (ibid.) complementa ainda dizendo que “para manter sua relevância decisória, o modelo contábil-financeiro precisa ser estendido e flexibilizado, incorporando e integrando novas dimensões e novos instrumentos de pesquisa e avaliação”.

O resultado dessa evolução de papéis da contabilidade é a controladoria. É, pois, a controladoria o resultado natural da evolução da contabilidade tradicional, como ocorre com outras áreas do conhecimento, em que as inovações e a assunção de novas funções moldam novas dimensões, em consequência ou resposta a necessidade de informação.

Atingir o ótimo em qualquer ente, seja ele privado ou público, é uma finalidade da controladoria, conforme Slomski (2013). O autor complementa dizendo que “a controladoria terá como missão disseminar conhecimento, modelar e implementar sistemas de informações capazes de responder aos usuários das informações econômico-físico-financeiras”.

No Brasil, a base normativa que dá corpo inicial a contabilidade pública é a lei nº. 4320/1964, cujas competências principais são o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a

interpretação dos resultados econômicos e financeiros. Esses papéis têm uma função que podemos chamar de burocráticas.

A contabilidade em sua atuação na área pública, não deve ser vista apenas como uma obrigatoriedade a ser cumprida ou como um instrumento responsável pelo registro de atos e fatos emanados da administração pública, ela deve ser vista como uma ferramenta capaz de dar suporte, de forma objetiva, à verificação dos atos realizados pelo gestor público e do respeito aos princípios emanados da Constituição Federal, tornando-se um mecanismo de governança ao servir de base para a averiguação da forma como vem sendo utilizado o dinheiro público. (DIAS et al., 2013, p. 5)

Partindo do pressuposto dos autores, depreende-se que novos desafios devem ser impostos à contabilidade pública e um papel mais estratégico, alinhado com novas funções advindas da controladoria, tornam-na mais aberta aos desafios que lhe são impostos pelo governo e pela sociedade.

#### **1.4.1. Objeto da Controladoria Pública**

Na administração pública, para que seja criada uma controladoria, é importante que haja, por parte dos responsáveis por sua instituição, a compreensão da importância e da busca pela eficiência e eficácia na gestão de recursos públicos que esse órgão terá.

Para tanto, a Controladoria deve ter seu papel devidamente definido na estrutura organizacional da administração pública a qual irá atuar. E, isso ocorre, por intermédio de lei.

Flores (2006, p. 26) explica que:

A estrutura organizacional é a evidenciação de como o órgão ou entidade se organiza formalmente, fruto de sua departamentalização. Importa à Controladoria o conhecimento da estrutura organizacional bem como as competências das unidades administrativas que a compõem para a organização dos controles

A Contabilidade Pública brasileira tem por marco legal a lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece dentre outras questões, as demonstrações e relatórios contábeis do setor público, nos quais se destacam: o Balanço Orçamentário, o Balanço Patrimonial, o Balanço Financeiro e a Demonstração das Variações Patrimoniais.

Logo, como evidencia Flores (2006, p. 27) um fator determinante para a Controladoria é “conhecer o sistema de informações da organização governamental como forma de suprir o gestor para a decisão”.

Em que pese as particularidades existentes na área pública quando comparada a área privada, a Controladoria tem funções muito similares, pelo menos do ponto de vista da atuação e na busca por resultados que privilegiem a salvaguarda econômica das entidades para as quais atua.

No desenvolvimento de suas atividades, tem de exercer uma conduta de gestão, que seja baseada na visão sistêmica da organização que, como aborda Maia e Pinto (1999, p. 1),

está voltada para o atendimento das necessidades dos diversos grupos da sociedade e, concomitantemente, à garantia da sua própria sobrevivência. O contínuo atendimento dessas necessidades, através da otimização de resultados, exprime o grau de atendimento da eficácia.

Partindo das palavras dos autores, pode-se inferir que a eficácia de uma organização se resume no cumprimento de sua missão. Portanto, a Controladoria tem um papel altamente estratégico nesse processo.

Sendo assim, um sistema de informações, que agrega as informações relevantes da entidade e que possam ser usados pela Controladoria, adequadamente, propicia o apoio ao processo de gestão e também ao processo de tomada de decisão por parte dos interessados.

A Controladoria administra o sistema de informações de ordem econômico-financeiras da empresa, detectando e informando sobre os eventos ambientais externos e sobre os eventos operacionais, considerados sob o aspecto da gestão econômica. Assim, espera-se da Controladoria, conforme Maia e Pinto (1999, p.14), a seguinte atuação em relação ao subsistema de informações:

- Identificar os eventos que ocorrem na empresa;
- Identificar as decisões que são tomadas na empresa;
- Identificar os modelos de decisão dos gestores e participar na elaboração dos modelos de decisão do sistema de informações;
- Identificar as informações que são necessárias para suprir os modelos de decisão, onde, e como buscá-las;

- Identificar o modelo de informação de mensuração e participar de sua elaboração;
- Elaborar o modelo de comunicação e processamento de dados ideal para a empresa, considerando as seguintes particularidades:
  - Sua missão crença e valores;
  - Seus aspectos estruturais e operacionais;
  - Seu processo decisório;
  - Seu modelo de decisão;
  - Sua estrutura, conceitos e processo de identificação, classificação e acumulação dos eventos, adequando-os aos aspectos de gestão econômica.

Alem disso:

a característica ideal deste subsistema é ser tecnicamente bom, exequível e adequado às expectativas de seus usuários. É preciso evidenciar os resultados econômicos e demais informações de forma correta (dentro dos melhores conceitos para a empresa), objetiva (com conteúdo claro e conciso) e justa (que reflita os méritos do resultado avaliado a quem o merece). (Ibid., p. 14-15)

Portanto, as ações que o implementam rumo a eficácia se configuram em:

- Gerar um banco de dados de informações sobre os eventos ambientais e operacionais, sob a ótica da gestão econômica;
- Gerar confiança e não medo e possibilitar aos gestores o domínio das informações;
- Não causar dúvidas, mas sim, certezas;
- Ser aceito, compartilhado e participativo e não imposto.

Muito embora trate da atuação da Controladoria no subsistema de informações, os autores entendem que esta serve também para o ambiente macro, ou seja, a atuação desejada também resvale no planejamento estratégico e na gestão econômica como um todo.

Para Oliveira (2009, p. 38):

Uma das funções básicas da controladoria é comparar os resultados gerados pela atividade com os que haviam sido projetados. Para que isso possa ser adequadamente executado, é necessário o pleno

conhecimento, por parte de toda a organização, dos objetivos estabelecidos e da forma com que se pretende alcançá-los.

Ainda, de acordo com o Oliveira (ibid.), uma vez que a empresa adote o gerenciamento de seus negócios, de modo organizado e com base em metodologias, ela estará executando o planejamento estratégico, o qual deve ser flexível suficiente para receber e lidar com todas as tempestividades inerentes ao ambiente de negócios, o que implica dizer que deve reconhecer e incorporar alterações não previstas no início de sua feitura, mas que com o desenrolar das atividades empresariais surgem a partir dos ambientes empresarial, econômico, financeiro e mercadológico, em que a empresa se insere.

Partindo dessas premissas e considerando ser a Controladoria o organismo de governança, cujas funções principais envolvem o planejamento, controle, registro e a divulgação dos fenômenos da administração econômica e financeira das empresas, como conceitua Oliveira (2009), há que se observar como coloca o autor, as seguintes respostas ao papel estratégico que lhes é dado:

- São conhecidas a origem de cada ingresso de recursos e o destino de cada saída?
- As receitas e as despesas estão dentro dos valores e limites esperados?
- Os desvios nesses parâmetros são de rápido conhecimento dos gestores responsáveis?
- São tomadas providências para corrigir tais desvios?
- Os sistemas de informações existentes permitem o adequado registro e acompanhamento das tomadas de decisões?

Do ponto de vista administrativo, a Controladoria opera como área que organiza e direciona os esforços dos gestores das unidades de negócios e administrativas, na operacionalização do resultado global da empresa, o que implica dizer, como bem conceitua Almeida, Parisi e Pereira (2001, p. 346), que ela tem como responsabilidades principais as seguintes atribuições:

- Desenvolvimento de condições para a realização da gestão econômica: visto que as decisões tomadas na condução das atividades têm foco no resultado econômico, significa que os gestores devem estar de posse de instrumentos adequados, bem como devidamente treinados;

- Subsídio ao processo de gestão com informações em todas as suas fases: os sistemas de informações devem ser disponibilizados para uso direto do gestor, de modo que as informações sejam oportunas;
- Gestão dos sistemas de informações econômicas de apoio às decisões: os sistemas de informações devem propiciar informações que reflitam a realidade físico-operacional. A Controladoria é a responsável pela gestão operacional;
- Apoio à consolidação, avaliação e harmonização dos planos das áreas: é a maneira de consistir a otimização do todo, constituindo-se num elemento catalisador da sinergia necessária para a otimização do resultado global.

Conforme Almeida, Parisi e Pereira (2001), é a Controladoria uma evolução natural da contabilidade, atuante no campo das organizações econômicas, cuja característica envolve a inter-relação com os sistemas abertos.

É perceptível, portanto, que para exercer o seu papel de forma eficaz e com a eficiência esperadas, a ela deve ser subsidiada por um sistema de contabilidade gerencial que disponha de todos os dados e informações da organização.

Para Oliveira (2009), a Controladoria estrutura-se a partir de dois grandes segmentos de atuação:

- contábil e fiscal; e
- planejamento e controle.

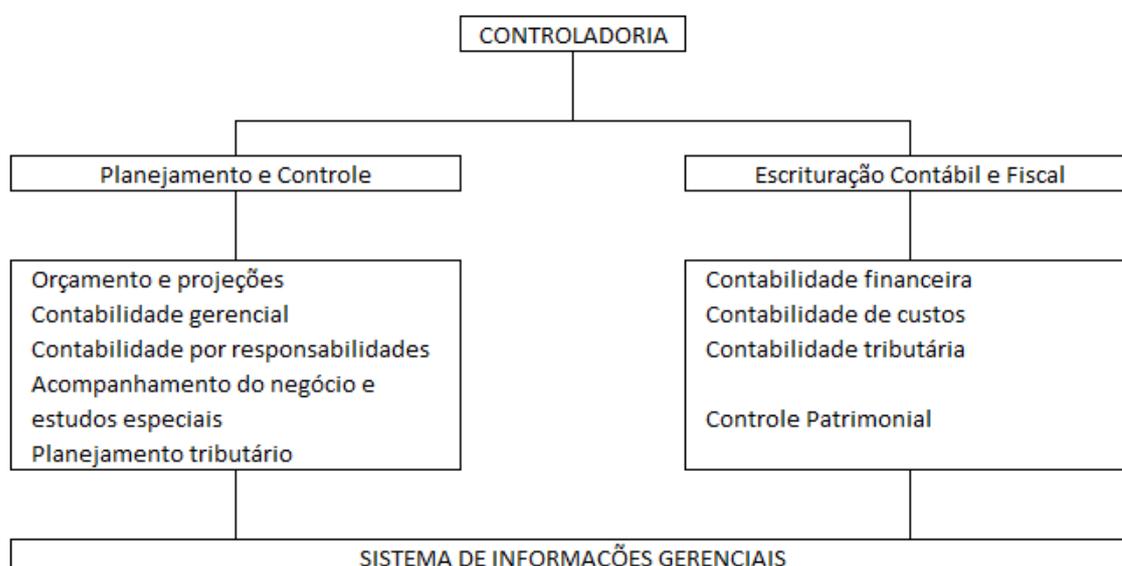


Figura 4 – Sintetização dos eixos de atuação de uma Controladoria

Fonte: Oliveira (2009, p. 16).

Almeida, Parisi e Pereira (2001), por sua vez, consideram, de forma complementar, que a Controladoria é a responsável pelas áreas financeiras, econômica, operacional e patrimonial da organização.

Na prática, implica dizer que, pelo menos, a Controladoria deveria possuir essas atribuições. No entanto, a realidade difere de empresa para empresa, pois por muito tempo, a Controladoria recebeu da administração a incumbência de agir meramente como produtora de informações, tornando-se uma mera controladora dos gastos da empresa, cuja atuação muitas vezes se dava por intermédio da intervenção e fiscalização, sendo vista pelas demais áreas da empresa como àquela que apontava os defeitos dos outros. Todavia, essa postura não corresponde mais a realidade de negócios com a realidade atual, muito embora em determinadas parcelas de organizações ainda lhes são dados esses papéis, em vez de um papel mais estratégico e menos operacional.

Para Santos (1997, p. 7), a Controladoria deveria assumir funções que perpassam pelas atribuições de gestão econômica, envolvendo:

- Efetuar a coordenação e combinação dos planos e do processo de planejamento elaborado nas diversas áreas de responsabilidade, conciliando-os e transformando-os em um plano geral e global, capaz de assegurar a otimização dos resultados e desempenho econômico global da entidade;
- Harmonizar e uniformizar os modelos de decisão, mensuração e informação dos eventos e resultados econômicos utilizados pelos gestores para o exercício pleno e efetivo da gestão econômica;
- Facilitar a ação dos gestores das diversas áreas, concebendo, implantando e mantendo um sistema de informações econômico-financeiro, capaz de mensurar corretamente os eventos econômicos e que apoie todas as fases do processo de gestão;
- Efetivar o controle dos desempenhos, estando atenta aos resultados alcançados pelas áreas, debatendo ações corretivas e indicando a otimização de cada área, no sentido de assegurar que o resultado econômico global seja efetivamente atingido.

O autor considera que uma atuação mais ampla asseguraria a otimização do resultado econômico da organização.

Compete, portanto, à Controladoria, papel de relevância na mensuração do resultado econômico. O atual papel estratégico que lhe é imputado pela administração requer dela a participação no processo de confecção do plano estratégico da organização, cuja responsabilidade maior corresponde aos integrantes da alta administração. Conforme Oliveira (2009), cabe à Controladoria a responsabilidade de implantação de um sistema de informações gerenciais que resulte no controle das atividades econômicas e financeiras da organização e na análise dos resultados alcançados em comparação com o que fora estabelecido enquanto objetivos.

Para tanto, segundo Catelli et al. (2001, p. 404), a controladoria deve subsidiar o gestor com modelos de decisão corretos e conceitos de mensuração apropriados para as diversas decisões tomadas, em todas as fases do processo de gestão.

Por sua vez, Guerreiro (1989, p. 306) considera como premissas chave, para o desenvolvimento de um sistema de informações gerenciais voltados à gestão econômica, os seguintes princípios:

- Princípio do Condicionamento Sistêmico: o sistema de informação depende do sistema de gestão e este do sistema institucional (crenças e valores);
- Princípio da Coerência do processo do dado: o mesmo sistema que processa o realizado, processa o orçado;
- Princípio da utilização da Informação: a informação só é útil se atende o modelo de decisão do usuário;
- Princípio da Avaliação do Desempenho (*accountability*): os gestores recebem autoridade para decidir sobre os recursos da empresa e devem, portanto, prestar contas de suas ações (avaliação de desempenho das áreas organizacionais);
- Princípio do Controle: as causas dos desvios devem ser segregadas de forma que propiciem e facilitem as ações necessárias;
- Princípio da Avaliação dos Resultados: todos os bens e serviços gerados pelas diversas atividades da empresa devem ter seus resultados mensurados;
- Princípio da Mensuração Econômica: a avaliação do desempenho e a avaliação dos resultados devem ser efetuadas com base em conceitos econômicos;

- Princípio da Tridimensionalidade da Gestão: todo processo de tomada de decisão envolve os aspectos operacionais financeiros e econômicos;
- Princípio da Caracterização dos Eventos Econômicos: devem ser identificados os eventos econômicos que serão mensurados, reportados pelo sistema de informação;
- Princípio da Motivação das Pessoas para Eficácia Empresarial: devem ser utilizados conceitos e critérios que sejam lógicos, racionais e imparciais, e que estimulem os gestores a implementarem ações que beneficiem a empresa e sua totalidade;
- Princípio da Identificação do Modelo Decisão dos Gestores: no nível de cada evento econômico, deve ser analisada como os gestores tomam decisões para que possam ser caracterizadas as informações adequadas;
- Princípio da Otimização do Resultado Econômico: à luz da tridimensionalidade da gestão, o resultado econômico deve ser otimizado prioritariamente ao resultado operacional e aos resultados financeiros;
- Princípio do Patrimônio Líquido como valor de custo da empresa para seus proprietários: a mensuração do patrimônio líquido deve ser efetuada com base em conceitos de forma que o patrimônio líquido da empresa represente o valor de custo para seus proprietários, ou seja, se a empresa fosse vendida por esse valor, o resultado do proprietário seria nulo.

Em linhas gerais, a Controladoria, conforme Borinelli (2006), exerce sete funções de relevância: função contábil, função gerencial, função controle e proteção dos ativos, função financeira, função de custos, função gestão da informação e função de controle interno. Quando estritamente pública ela é o “órgão incumbido de comandar o sistema de controle interno, auditoria interna, contabilidade e aperfeiçoar os demais sistemas de controles, objetivando a busca de resultados” (SOUZA et al., 2010).

No que diz respeito a função de Controle Interno, Borinelli (2006, p. 137) diz que “compreende as atividades referentes ao estabelecimento e monitoramento do sistema de controles internos, destinado a proteger o patrimônio organizacional e salvaguardar os interesses da entidade”.

Os conceitos que são relacionados à Controladoria se aplicam a qualquer tipo de entidade, mas o que diferencia a Controladoria pública é que esta subsidia o

gestor público para obtenção de resultados em conformidade com as informações econômicas, físicas e financeiras, bem como a legislação que regula os gastos públicos e as respectivas prestações de contas e transparência à sociedade.

Esse enquadramento principal das atividades da Controladoria é destacada na pesquisa de Borinelli (2006), quando, ao abordar as atividades de Controladoria mais citadas pela literatura brasileira e estrangeira, constatou-se que, o desenvolvimento e o gerenciamento de um sistema de informações gerenciais, encontrava-se presente em 82% dos autores brasileiros, como pode ser visto na Tabela 10.

Tabela 10 – Resumo das atividades de Controladoria mais citadas, segundo a literatura

Atividades	AUTORES (em %)	
	Brasileiros	Estrangeiros
Gerenciar o Departamento de Contabilidade	29	21
Desenvolver e gerenciar o sistema contábil de informação	14	32
Implementar e manter todos os registros contábeis.	21	58
Elaborar demonstrações contábeis.	25	58
Atender aos agentes de mercado (preparar informações)	36	47
Realizar o registro e controle patrimonial (ativos fixos)	14	32
Gerenciar impostos (registro, recolhimento, supervisão, etc.)	25	37
Desenvolver e gerenciar o sistema de custos.	29	42
Realizar auditoria interna.	25	26
Desenvolver e gerenciar os sistemas de informações gerenciais.	82	11
Prover o suporte ao processo de gestão, com informações.	79	63
Coordenar os esforços dos gestores das áreas (sinergia).	39	11
Elaborar, coordenar e assessorar na elaboração do planejamento da organização (agrupadas).	36	32
Elaborar, coordenar, consolidar e assessorar na elaboração do orçamento das áreas (agrupadas).	29	58
Desenvolver, acompanhar e assessorar o controle do planejamento/orçamento (agrupadas).	39	47
Desenvolver políticas e procedimentos contábeis e de controle.	11	37

Fonte: Borinelli (2006, p. 133).

#### 1.4.2. O controle interno no Brasil

Decorrente dos avanços do país na consolidação de mecanismos para combater a corrupção em suas mais distintas esferas, as organizações brasileiras têm reforçado seus sistemas de controle, objetivando combater os casos de desvios envolvendo seus negócios.

Para Garcia (2010, p.53):

[...] o controle interno promove a prática de que as políticas da companhia sejam atendidas com eficiência nas operações, assegurando que as informações enviadas para a contabilidade sejam registradas de forma exata e completa [...].

De acordo com José Filho (2008, p. 7):

Não há consenso entre os autores sobre a conceituação de Controle Interno. Observa-se, ainda a confusão que se formou entre as expressões “Controle Interno”, “Sistema de Controle Interno” e “Auditoria Interna”, na medida em que, são consideradas sinônimos.

José Filho (2008) considera ainda que:

No Dicionário Aurélio, da língua portuguesa, a palavra sistema é “a disposição das partes de um todo, coordenadas entre si, e que formam estrutura organizada”. Logo, pode-se afirmar que Sistema de Controle Interno é o conjunto de órgãos técnicos, articulados, a partir de um órgão central de coordenação, orientados para o desempenho das atribuições de controle interno indicadas na Constituição Federal e normatizadas em cada nível de Poder [...]. (2008, p. 7)

O autor complementa dispondo que:

O Controle Interno é o conjunto de normas, rotinas e procedimentos, adotados pelas próprias Unidades Administrativas, tais como Manual de rotinas, segregação de funções, determinação de atribuições e responsabilidades, rodízio de funcionários, limitação de acesso a ativos, limitação de acesso aos sistemas de computador e treinamento de pessoal, com vistas a impedir o erro, a fraude e a ineficiência (Ibid., p.7).

De forma conclusiva em seu entendimento, José Filho (ibid.) finaliza dizendo que

a diferença conceitual entre Sistema de Controle Interno, Controle Interno e Auditoria Interna resume-se no seguinte: Sistema é o funcionamento integrado dos Controles Internos; Controle Interno é o conjunto de meios de que se utiliza uma entidade pública para verificar se suas atividades estão se desencadeando como foram planejadas; e Auditoria Interna é uma técnica utilizada para checar a eficiência do Controle Interno.

Attie (1992), em seu estudo analítico sobre componentes do controle interno, elenca que este é formado por:

- Plano de organização: formalização da estrutura da organização, que será concebida de acordo com os objetivos a serem alcançados, e onde serão estabelecidas as relações de autoridade e responsabilidade dos diversos níveis hierárquicos;
- Métodos e medidas: estabelecem os caminhos e os meios de comparação e julgamento para alcançar-se determinado fim; compõem o manual de operações da organização e, se o sistema for adequadamente planejado, deve conter procedimentos destinados a promover o controle;
- Proteção do patrimônio: definições sobre os meios pelos quais são salvaguardados e defendidos os bens e direitos da organização, instruções sobre autorizações, segregações de funções, custódia, controle e contabilização dos bens patrimoniais;
- Exatidão e fidedignidade de dados contábeis: conjunto de medidas que asseguram a precisão dos elementos dispostos na contabilidade; plano de contas composto de um adequado e abrangente elenco de contas, acompanhado da descrição clara e objetiva do funcionamento delas;
- Eficiência operacional: definição adequada dos métodos e procedimentos operacionais; descrição das atividades de cada função de modo a facilitar o cumprimento dos deveres; seleção, treinamento e supervisão do pessoal adequados às atividades;
- Políticas administrativas: sistema de regras e princípios traçados pela alta administração que representam as guias de raciocínio para as tomadas de decisões em todos os níveis, de forma a focalizar o objetivo principal da organização;

O marco que fundamenta o Controle Interno na Administração Pública brasileira foi a criação, em 1936, do Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp), que teve suas atribuições reforçadas posteriormente pela lei nº 4.320/64, a qual estabeleceu em linhas gerais que cabe ao Poder Executivo o exercício de três tipos de controles da execução orçamentária: 1) legalidade dos atos que envolvem receita e despesa, surgimento ou extinção de direitos e obrigações; 2) funcionalismo público deve zelar pelos bens e valores públicos e 3)

executar os programas de trabalho do ponto de vista monetário e também das obras e prestações de serviços.

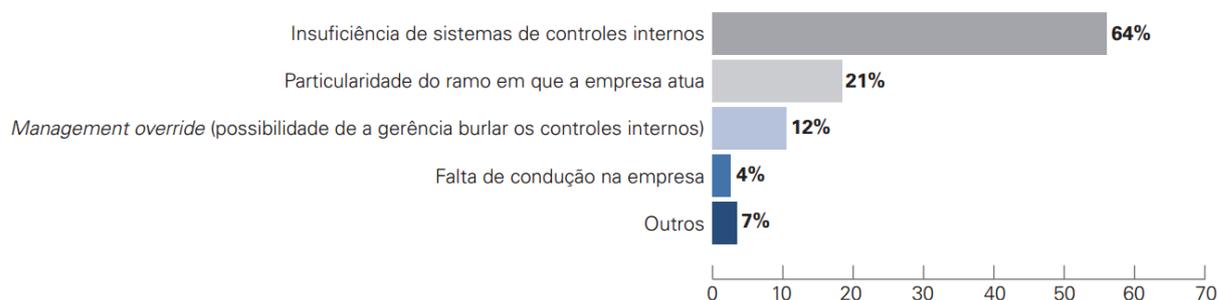
Pode-se dizer que a lei nº 4.320/64 foi inovadora, em vista de ter contemplado princípios importantes para uma boa gestão, o planejamento, orçamento e controle, assim como instituiu o Orçamento Plurianual de Investimentos, estabelecendo novas técnicas orçamentárias para a eficácia dos gastos públicos.

Deixando de lado os aspectos conceituais sobre o Controle Interno, e atentando-se ao seu funcionamento no Brasil, tem-se resultados bem interessantes.

Em 2009, a KPMG Auditores Independentes publicou relatório de pesquisa intitulado *A Fraude no Brasil*. O relatório da consultoria aponta, dentre outros aspectos, as origens das fraudes no Brasil, bem como no setor público. Uma segunda análise constante do relatório diz respeito às medidas que visam evitar futuras fraudes, fornecendo evidências quanto à relevância do controle interno na prevenção e combate às fraudes.

As circunstâncias facilitadoras para o surgimento de fraudes no Brasil, é segundo o relatório da entidade (Gráfico 6), decorrente em sua maioria da insuficiência de sistemas de controles internos, juntamente com a particularidade do ramo em que a empresa atua.

Gráfico 6 – Circunstâncias facilitadoras



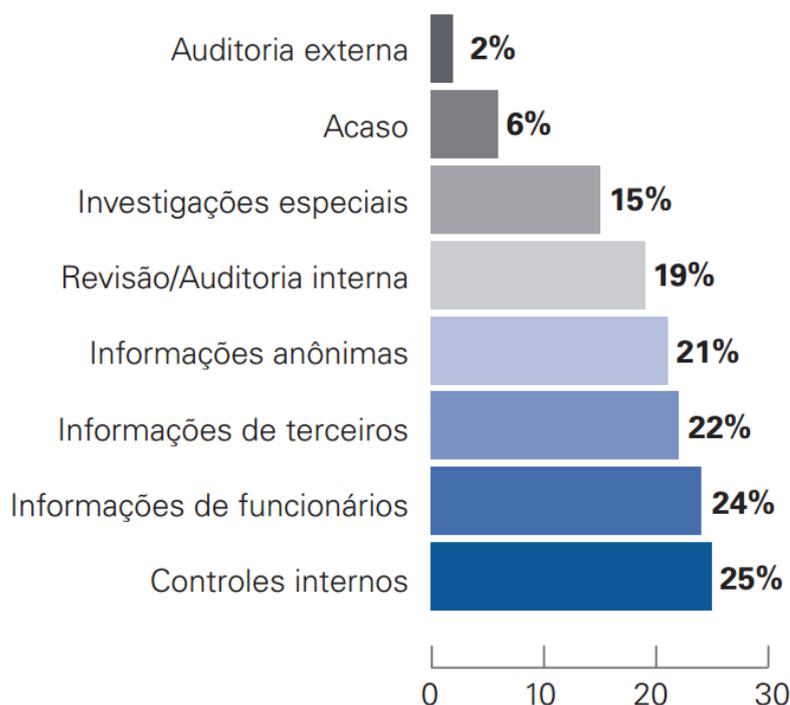
Fonte: KPMG (2009, p.11)

A oportunidade geralmente ocorre por meio de fraqueza nos controles internos e cria uma atmosfera em que o fraudador acredita lhe ser possível lograr êxito e permanecer encoberto. (KPMG, 2009, p. 11)

Um aspecto importante do referido relatório diz respeito à forma como as fraudes são detectadas nas organizações, com destaque para os controles internos,

com 25% da amostra, seguido por informações de funcionários, responsável por 24% e informações de terceiros, com 22%, conforme Gráfico 7.

Gráfico 7 – Como as fraudes foram detectadas



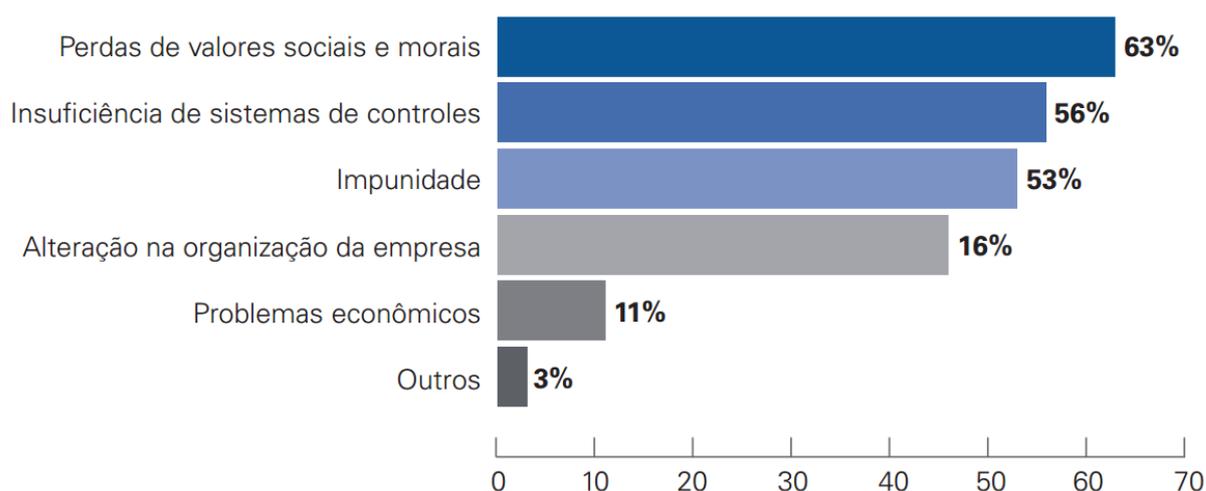
Fonte: KPMG (2009, p.16)

#### Pelo levantamento feito

[...] as organizações precisam instituir controles para detectar e coibir fraudes especificamente. Além disso, uma organização deve tentar inculcar valores éticos e práticas saudáveis de negócios, para permitir aos funcionários apontar casos de condutas impróprias cometidas por outros funcionários. (KPMG, 2009, p. 17)

De acordo com o relatório, as três principais causas das quais decorrem os atos fraudulentos, são de certo modo bastante conhecidas da sociedade brasileira, com destaque para a perda de valores sociais e morais (63%), insuficiência de sistemas de controles (56%) e impunidade (53%).

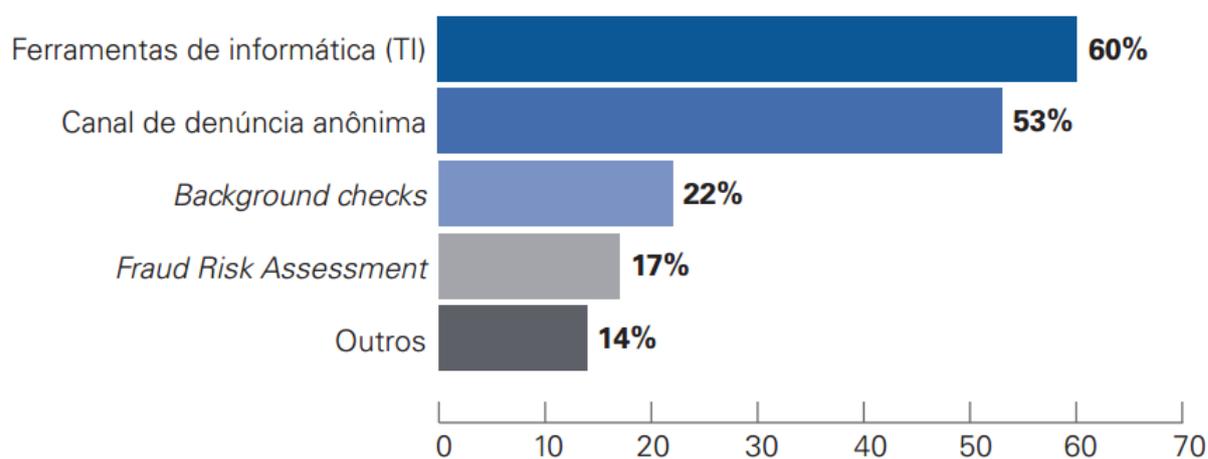
Gráfico 8 – Causas para o crescimento de atos fraudulentos



Fonte: KPMG (2009, p.17),

Para combater as fraudes, as organizações adotam como mecanismos e procedimentos de mitigação, o reforço das ferramentas de TI, implementação de canal de denúncias, dentre outros, como demonstrado no Gráfico 9.

Gráfico 9 – Ferramentas e procedimentos implementados

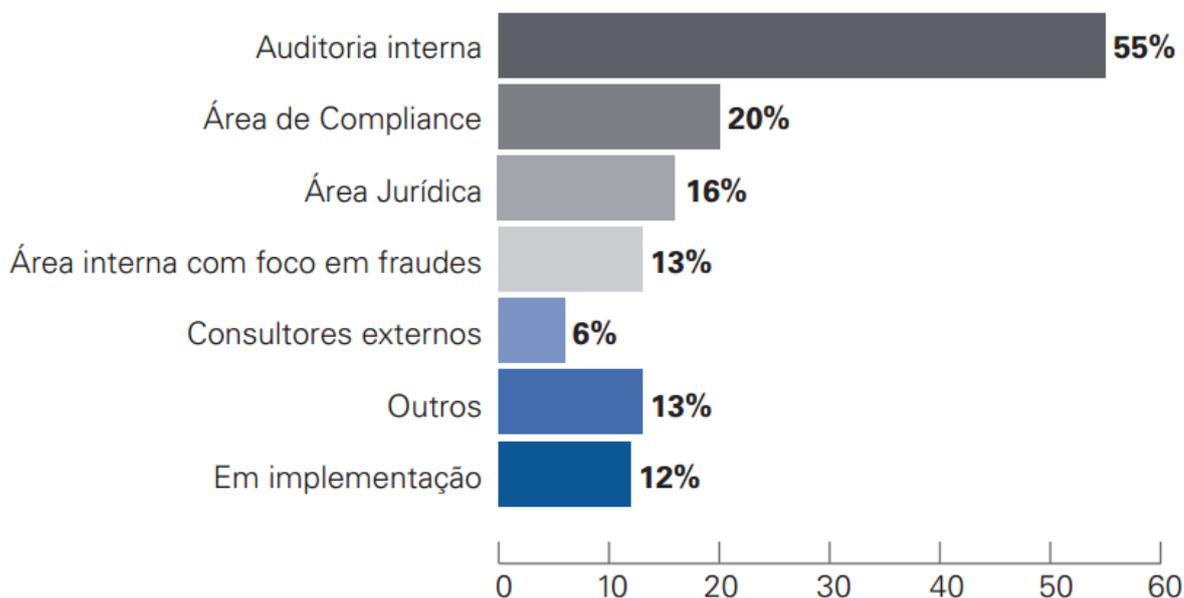


Fonte: KPMG (2009, p.18),

A gestão de risco de fraudes é uma das ferramentas dos controles internos necessárias a impelir práticas indevidas na condução de negócios. “É quase intrínseco à natureza humana que, enquanto houver negócios e dinheiro, haverá fraude. Todavia, pode-se reduzir o risco de fraude aplicando-se controles internos rigorosos para coibir fraudes” (KPMG, 2009, p.19).

O combate a esses riscos recai, segundo o relatório da KPMG, num primeiro momento, à auditoria interna, seguida da área de *Compliance*, como aponta o Gráfico 10.

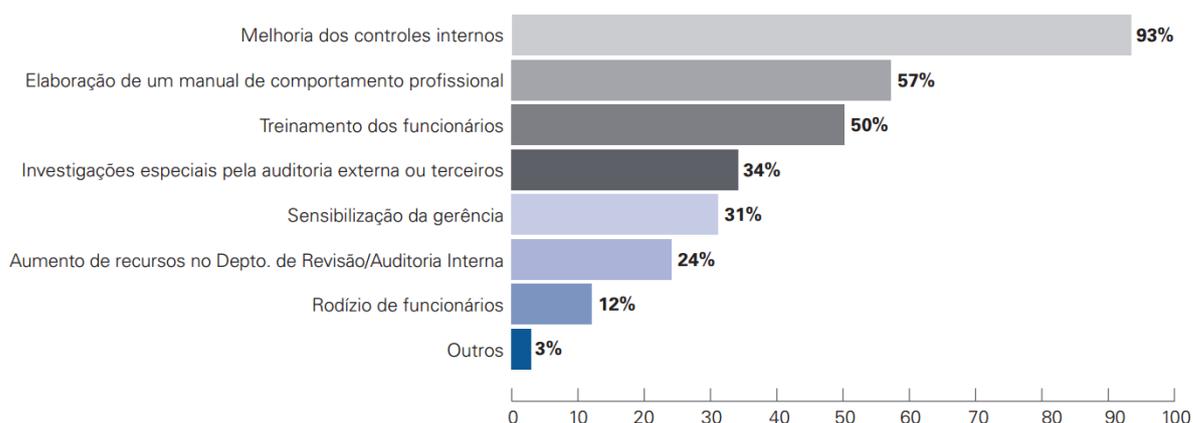
Gráfico 10 – A quem cabe implementar procedimentos e controles antifraudes na organização



Fonte: KPMG (2009, p. 19).

Como medidas adotadas para combater fraudes, o Gráfico 12 aponta que a melhoria nos controles internos é aquela com maior ênfase nas organizações pesquisadas.

Gráfico 11 – Medidas para evitar futuros atos fraudulentos



Fonte: KPMG (2009, p. 14),

Todas essas circunstâncias, guardadas suas devidas particularidades, aplicam-se ao setor público brasileiro.

### **1.5. O controle interno da administração pública federal no Brasil**

A relevância do controle na gestão é evidenciada no *Manual para os Agentes Municipais da CGU* (CGU, 2005, p.16), ao destacar que:

O controle é uma das funções clássicas da administração de qualquer entidade, seja pública ou privada, sendo precedido pelas atividades administrativas de planejamento, organização e coordenação. Na administração pública, esta função é mais abrangente e necessária em virtude do dever de prestação de contas a que todo ente estatal está submetido.

A Constituição Federal de 1988, na Seção IX, que trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, sintetiza nos artigos 70 a 75, princípios básicos que deverão ser seguidos para que haja o exercício do controle pelos poderes e pelos órgãos cuja criação decorra de tal atribuição. O art. 70 dispõe:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pela qual a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária

No art. 75, é explicitado que todas as normas estabelecidas naquela seção se aplicam aos estados e aos municípios no que couber a eles, orientando a organização, a composição e a fiscalização exercida pelos órgãos de controle desses entes.

É importante notar que cada poder deve estruturar um sistema de controle interno, que atuará de forma integrada com os sistemas de controle interno dos outros poderes (art. 74). No âmbito federal, a Controladoria-Geral da União (CGU),

órgão da Presidência da República, exerce o papel de órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal e suas principais atribuições, de acordo com o art. 74 da Constituição Federal, são:

- I. avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II. comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III. exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- IV. apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Lei 4.320/64 estabeleceu em seu artigo 75, o controle da gestão pública, que trata das normas gerais do direito financeiro para elaboração e controle da execução orçamentária, em suas disposições gerais assim reza:

Art.75 – O controle da execução orçamentária compreenderá:

I – a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II – a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos;

III – o cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Quanto ao controle interno assim dispõe a CF.

Art.76 – O poder executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Art.77 a verificação da legalidade dos atos da execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

Art.78 – Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas, de todos os responsáveis por bens e valores públicos.

Art.79 Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária, ou a outro indicado pela legislação, caberá o controle estabelecido no início do artigo 75.

Parágrafo único – Esse controle far-se-á, quando for o caso, em termos de unidades medidas previamente estabelecidas para cada atividade.

Art.80 – Compete aos serviços de contabilidade ou órgão equivalentes, verificar a exata observância dos limites das contas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim.

Como evidenciado no decorrer desta pesquisa, o controle interno é um sistema constituído por subsistemas que devem agir de modo integrado e em respeito a normas e regras comuns que visam lhes fornecer segurança em sua atuação.

O sistema de controle interno não deve ser confundido com outros sistemas, como orçamentário, planejamento e execução financeira, por mais que tenha as noções dessas dimensões.

Franco (2016) considera que o controle na administração pública, age como o guardião da despesa pública, uma vez que visa garantir a regular aplicação dos recursos públicos, em consonância com os princípios matrizes da gestão pública, a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade, com a prevenção de irregularidades e impedimento de gastos desnecessários.

Faria (2001, p. 27), ao abordar as publicações e medições de controle, dispõe que:

A INTOSAI – Comissão de Normas de Controle da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, onde, entre outros países, estão os Estados Unidos, Japão, Nova Zelândia, Países Baixos, Egito, China, Reino Unido, África do Sul e Costa Rica, reuniu os representantes de seus países membros, em 1992, para discutir o assunto de controle, objetivando reunir as experiências e ocorrências dos cenários dos países com o objetivo de oferecer diretrizes para melhorar o ambiente de controle e reduzir as ocorrências de irregularidades na administração pública.

Cinco anos depois dessa reunião, voltaram-se a se reunir com o objetivo de identificar os progressos assim como emitir as diretrizes formais como sugestão para implantação e seguimento nos órgãos de administração pública. Essas diretrizes foram definidas com base em preceitos de ética, atitude, práticas e princípios de controle geralmente recomendados. De acordo com o relatório publicado naquela data, encontra-se a recomendação de um sistema de controle como única forma de se prevenir desvios, abusos, continuada má gestão e não cumprimento de leis.

A informação proporcionada pelos países membros fez com que o seguinte conjunto de sugestões fizesse parte das diretrizes:

- Desenhar um sistema de controle interno;
- Estipular o modo de cumprimento de determinadas normas;
- Centrar a atenção na direção de suas responsabilidades com respeito à implantação de controles internos eficazes;
- Esforçar-se para evitar falhas de controle interno ao invés de limitar-se a detectá-las e corrigi-las;
- Acentuar a função dos auditores internos como parte decisiva da estrutura de controle;
- Garantir que as entidades fiscalizadoras superiores desempenhem um papel chave no estabelecimento de normas de controle interno.

Para a Intosai, a definição e implementação de uma estrutura sistêmica de controle interno, onde há controles preventivos, constitui-se numa parte básica e de grande importância para as atividades (FARIA, 2001, p. 33).

Para tanto, exige-se que haja uma boa governança pública, que tenha por finalidade alcançar resultados positivos para a administração do patrimônio público e para a sociedade.

Tal circunstância é tratada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no documento intitulado *Parceiros de Boa Governança: Mapeamento do Papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores*, o qual coloca a administração pública como

a forma como os governos utilizam processos e mecanismos institucionais para desenvolver, implementar e entregar as políticas, programas e serviços para o benefício dos cidadãos e da sociedade. Os governos usam a governança para conduzir o ciclo de política (*figura 4*): para formular objetivos políticos relevantes e integrados, para empreender ações (por meio de programas e serviços) para implementar objetivos, e para monitorar de forma contínua e avaliar os resultados e desempenho desses objetivos. (OCDE, 2014, p. 33)

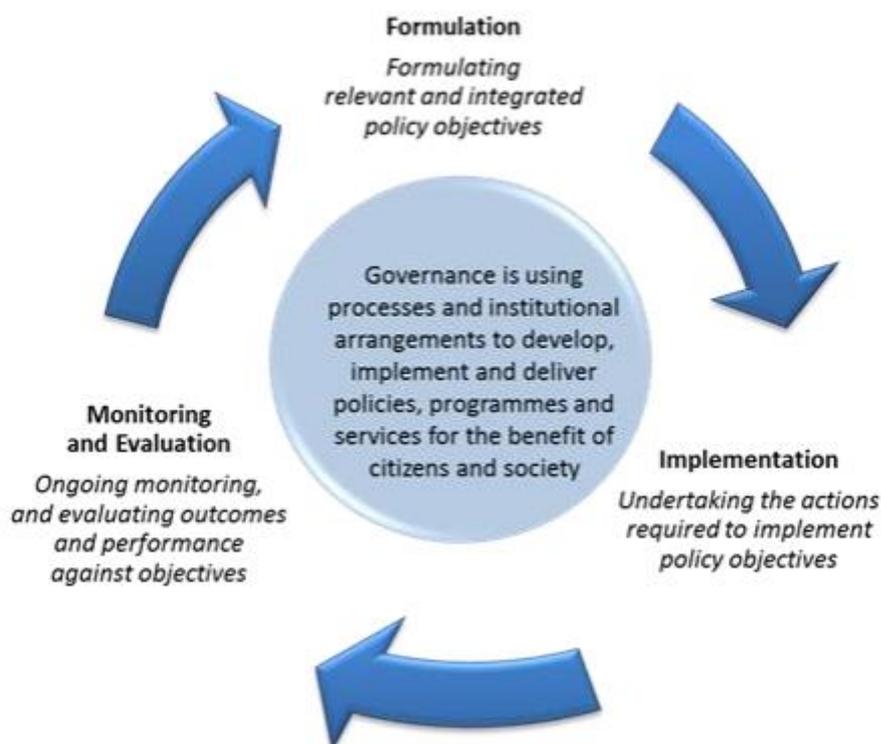


Figura 5 – Governança e a forma como o ciclo da política opera

Fonte: OCDE (2014, p. 33)

É necessário então que as boas práticas de governança na administração pública prevejam mecanismos que mensurem a execução dos programas de governo, resguardando-os quanto ao alcance do melhor desempenho possível à sociedade. E, esse papel cabe aos órgãos de controle interno.

Mas quais seriam as boas práticas de governança voltadas à administração pública? De acordo com a OCDE

o termo boa governança exige precisão. A boa governança é a otimização dos processos e mecanismos institucionais através dos quais os governos desenvolvem, implementam e executam políticas, programas e serviços para o benefício dos cidadãos e da sociedade. É a garantia de que os mecanismos de condução do ciclo de políticas na formulação, implementação, monitoramento e avaliação, estão a funcionar de forma eficaz, eficiente e econômica, e são sustentados por princípios de governança mais amplas como o Estado de direito, a transparência, integridade e a responsabilidade. (OCDE, 2014, p. 35)

De modo sintético, é possível dizer que se resume a fazer uso dos recursos públicos da maneira mais econômica, entregando aos cidadãos os melhores

resultados possíveis. Mas não é somente isso, vai, como mencionado, além de conceitos simplistas.

No âmbito dos conceitos mais amplos que envolvem as boas práticas de governança, em que se aplica à gestão pública, a transparência, a responsabilidade e a integridade, tem-se preceitos que devem ser considerados para sustentação da governança e que, de acordo com a OCDE (ibid., p. 36), configuram-se em:

- O princípio da eficácia, que corresponde aos objetivos e ao alcance dos resultados pretendidos.
- O princípio da eficiência que representa a obtenção do máximo de recursos possíveis. Preocupa-se com a relação entre os meios utilizados e os resultados entregues em termos de quantidade, qualidade e tempo.
- O princípio da economia cuja caracterização envolve a minimização dos custos dos recursos. Em que os recursos utilizados devem ser disponibilizados em tempo útil, e na quantidade e qualidade adequadas e ao melhor preço.

Políticas e programas que são projetados para o benefício da sociedade devem ser apoiados por bons princípios fundamentais de governança, a fim de garantir que eles cumpram os seus objetivos e levem a uma sociedade que funcione bem. Há uma infinidade de princípios relacionados com a boa governança, todos os quais contribuem para a boa gestão pública.

Assegurar que esses princípios sejam de fato cumpridos, de forma a contribuir para combater desvios nas políticas e programas elaborados pela administração pública, compete aos mecanismos de controle interno de cada Estado.

De acordo com a OCDE (ibid., p. 68) “os sistemas de controle interno eficazes garantem a eficácia e eficiência das operações do governo, a confiabilidade dos relatórios financeiros e conformidade com as leis, regulamentos e políticas”.

Na consideração de Castro (2010 apud NASCIMENTO, 2015, p. 33), a palavra controle sempre esteve ligada a finanças e que, numa abordagem do controle na administração pública, foi criada com a finalidade de evitar desvios, tendo a conceituação expressa de acordo com a lei nº 4.320/1964 em seu artigo 75, em atividades de fiscalização da legalidade dos atos, da realização das despesas, da fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e

valores públicos e o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

No Brasil o controle na administração pública passou por transformações ao longo da história da república, ficando sempre a mercê das circunstâncias e instabilidades políticas ao longo do século XX (NASCIMENTO, 2015, p. 34).

Quadro 4 – Fases do controle interno na administração pública no Brasil

<b>Data</b>	<b>Momento Político</b>	<b>Modelo de administração pública</b>	<b>Órgão de controle</b>
1890	Instalação da República	Patrimonialista e clientelista	Tribunal de Contas da União, sem autonomia.
1893	Constituição de 1891, inspirada no positivismo de Augusto Comte	Patrimonialista e clientelista	Corte de Contas, sem autonomia.
1922	República velha, estado-policia, momento pré-crise de 1929.	Patrimonialista, clientelista e nepotista.	Estado Absoluto sem controle de contas
1930	Início da Era Vargas, com ruptura das velhas oligarquias e distinções entre Mercado e Estado.	Burocrático-formalista	Tribunal de Contas na Constituição de 1934, sem autonomia.
1936	Criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público)	Baseada nos princípios do tipo ideal de burocracia de Max Weber: a impessoalidade, o formalismo, a profissionalização e a hierarquia funcional, controle a priori e posterior	Tribunal de Contas, sem autonomia.
1937	Marco do Estado-Novo e Constituição com amplos poderes ao presidente	Burocrática, com controle a posteriori.	Tribunal de Contas, sem autonomia.
1946	Fim do Estado-novo e Constituição com maior abertura política	Burocrática, com controle a posteriori e concomitante	Tribunal de Contas com autonomia e com representação em todos os Estados da Federação.
1964	Golpe de 1964, instituição do Regime Militar. Constituição de 1967	Burocrática	Tribunal de Contas, sem autonomia. Controle interno disperso
1988	Constituição Cidadã	Gerencial, com controles prévio, concomitantes e posteriores.	Tribunal de Contas com autonomia. Controle interno concentrado

Fonte: Nascimento (2015, p. 34).

A partir dos elementos dispostos no quadro, Nascimento (ibid.) considera que o controle era realizado posteriormente aos atos públicos, sem grandes autonomias e sem distinção entre o que seriam os controles interno e o externo.

Tal distinção adveio, conforme Brito (2009 apud NASCIMENTO. 2015, p. 35), com o advento da lei nº 4320/64, que previu a atribuição do controle interno do Poder Executivo, sem prejuízo da atribuição do Tribunal de Contas da União (art. 76)

a prática de verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária como prévia, concomitante e subsequente (art. 77). A verificação prévia ou a adoção do controle *a priori* significou, em termos práticos, uma transformação da tradicional sistemática do registro prévio, anteriormente executada pelo Tribunal de Contas.

Conforme Nascimento (2015, p. 35):

O regime autoritário que marcou o período de 1964 a 1984, ainda assim deu ensejo a criação do sistema de controle interno, nesse tempo ocorreram diversos movimentos favoráveis a instituição do controle interno na administração pública brasileira.

Quadro 5 – Escopo legal do sistema de controle interno na administração pública no Brasil

Ano	Dispositivo legal	Órgão – atribuição
1967	Decretos-Lei nº 199 e 200	Instituição do Sistema de Controle Interno, no Ministério da Fazenda. O Controle era mais ligado ao aspecto do direito financeiro e contabilidade.
1967	Decreto nº 61.386	Instituição das Inspetorias-Gerais de Finanças no âmbito dos Ministérios Cíveis, dos órgãos da Presidência da República e Ministérios Militares, com a atribuição de desempenhar as funções de auditoria e controle em geral.
1968	Decreto nº 63.659	Criação da secretaria da Receita Federal. A atividade de controle é ligada a arrecadação tributária.
1974	Decreto nº 74.439	Criação das Inspetorias-Seccionais de Finanças. No âmbito dos Ministérios. Desconcentração do processo de controle, as Inspetorias fiscalizavam os recursos federais nas políticas públicas executadas nos Estados.
1979	Decreto nº 84.362	Criação da Secretaria de Controle Interno - SECIN, vinculada a Secretaria de Planejamento, com atividades de administração financeira, contabilidade e auditoria.
1985	Decreto nº 91.150	A SECIN voltou a ser vinculada ao Ministério da Fazenda.
1986	Decreto nº 92.425	Extintuiu a SECIN e criou a Secretaria do Tesouro Nacional - STN, criando o quadro específico de pessoal e atribuições de controle interno.
2002	Decreto nº 4.177	Transfere para a Corregedoria Geral da União todas as atribuições de controle interno dispersas entre os ministérios.
2006	Decreto nº 5.683	Deu maior organização a CGU, criando uma secretaria de transferência e prevenção da corrupção, surge assim uma prática mais preventiva da corrupção.
2013	Decreto nº 8.109	Estrutura o acesso a informação e conflitos de interesse e combate da corrupção.

Fonte: Nascimento (2015, p. 35).

Nascimento (ibid.) finaliza ao dizer que o sistema de controle interno esteve durante sua origem disperso, o que acarretou uma fragmentação em suas funções, com ações pouco efetivas do ponto de vista da fiscalização efetiva da gestão pública.

Portanto, percebe-se que a integração e a autonomia do sistema de controle interno se tornaram possíveis, a partir da Constituição de 1988. E, mais recentemente, temos nos deparado com novos mecanismos institucionais e legais

que reforçam as funções do controle interno na administração, bem como o combate aos desvios que causem prejuízo ao erário público e a sociedade, tendo por consequência os casos de corrupção.

### 1.5.1. O sistema federal de controle interno

De acordo com Souza (2013, p. 150):

[...] deve haver um sistema de controle *interno para cada Poder*. Donde o mais correto é falar-se em *sistemas* de controle interno. É o que prevê o art. 70, *caput*, quando faz referência ao “...sistema de controle interno de cada Poder”. Nesse sentido, há um sistema de controle interno no âmbito do Poder Executivo Federal, que se encontra disciplinado pela Lei 10.180, de 6.2.2001 e pelo Decreto 3.591, de 6.9.2000. No âmbito do Poder Judiciário, a atividade administrativa é controlada, à luz da Emenda Constitucional 45/2004, pelo *Conselho Nacional de Justiça*. No âmbito do Poder Legislativo, há *Secretárias de Controle Interno* uma no Senado Federal, instituída pela Resolução do Senado Federal 71, de 1993, e outra na Câmara de Deputados, instituída pela Resolução da Câmara dos Deputados 69, de 1994.

No caso brasileiro, o poder executivo federal tem seu Sistema de Controle Interno, centralizado na Controladoria Geral da União

Sua estrutura articula-se em torno de um órgão público posicionado como “órgão central”, que é a Controladoria Geral da União (CGU). Este está incumbido da orientação normativa e da supervisão técnica de todos os demais órgãos que compõem o sistema. Compete à CGU, mais especificamente – e nos termos da lei – assistir o Presidente da República no desempenho de suas atribuições atinentes: *i)* à defesa do patrimônio público, *ii)* ao controle interno, *iii)* à auditoria pública, *iv)* à correição, *v)* à prevenção e ao combate à corrupção, *vi)* às atividades de ouvidoria, *vii)* ao incremento da transparência da gestão na administração pública federal. Todas essas atribuições legais, na prática, têm se traduzido – na visão da própria CGU – em quatro áreas essenciais de atuação: controle interno, correição, prevenção da corrupção e ouvidoria. (SOUZA, 2013, p. 153-154)

Conforme explicitado por Souza (*ibid.*, p. 154):

Além da CGU como órgão central do sistema, há diversos outros órgãos que o compõem, os quais ficam efetivamente encarregados da execução do controle interno. Dentre eles destacam-se as Secretarias de Controle Interno setoriais e a chamada Secretaria Federal de Controle Interno – sendo esta última parte integrante da

própria estrutura da CGU. Integram a estrutura da CGU, ainda, conselhos com atribuições consultivas. Um deles é a Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI), composto por representantes de órgãos federais de controle. Outro é o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, composto paritariamente por representantes da sociedade civil organizada e representantes do governo federal. Um terceiro é a Comissão de Coordenação de Correição, composta por representantes de órgãos federais de correição.

Do ponto de vista da prática de atuação, o sistema, utiliza técnicas de auditoria de gestão e fiscalização de programas de governo. Em conformidade com os dispositivos normativos que regulam a atuação do órgão, Souza (ibid., p. 156) atribui que:

a auditoria se presta, entre outras finalidades, a avaliar a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado, ou, mais especificamente, avaliar a aplicação das subvenções e renúncias de receita. A fiscalização se presta a comprovar se o objeto dos programas de governo corresponde a especificações estabelecidas, atende às necessidades para as quais foi definido, guarda coerência com as condições e características pretendidas e se os mecanismos de controle são eficientes.

Ambas – auditoria e fiscalização – estão especificamente encarregadas à Secretaria Federal de Controle Interno, às secretarias de controle interno e as unidades regionais do sistema.

No âmbito de auditoria ou fiscalização, cumpre a tais órgãos de controle apurar os atos ou fatos inquinados de ilegais ou irregulares, praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos federais, bem como dar ciência ao controle externo (ao TCU) e ao órgão central (CGU) e, quando for o caso, à unidade responsável pela contabilidade, para as providências cabíveis. (Ibid., p. 156-157)

Em suma, compete ao Sistema, a partir de suas unidades técnicas, em articulação pela Controladoria Geral da União, as atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, execução de programas de governo e igualmente dos orçamentos da União, assim como avaliação da gestão feita pelos administradores públicos federais. Aplica-se na consecução de tais atividades, os instrumentos de auditoria e de fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial.

Cabe ao Sistema de Controle Interno avaliar a legalidade e os resultados alcançados quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos que compõem a estrutura da administração pública federal, como também lhe compete a mesma finalidade, no que tange a aplicação de recursos públicos por entidades privadas que sejam beneficiárias.

Ademais, exerce o controle que envolve operações de crédito e garantias, e direitos e haveres da União, devendo apoiar o controle externo, qual seja o Tribunal de Contas da União, no exercício de sua missão institucional.

Com a finalidade de reforçar o sistema de controle, em 11 de maio de 2016, foi publicada no *Diário Oficial da União*, a instrução normativa conjunta nº. 1, de 10 de maio de 2016, originária de discussões entre a Controladoria Geral da União e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A normativa traz, ao setor público, uma série de medidas que sistematizam práticas relativas à gestão de riscos, controles internos e governança, fornecendo orientações e procedimentos aos órgãos da administração pública federal.



Figura 6 – Finalidade do SCI do Poder Executivo federal

Fonte: Semana Orçamentária – ESAF

Para Dias et al. (2012, p. 5), “a governança pode ser utilizada como um instrumento de combate à corrupção e a ineficiência no setor público”.

## 1.6. Princípios de eficácia, eficiência e efetividade

Acostumou-se em considerar como ambientes eficazes, eficientes e efetivos apenas os setores da iniciativa privada, desconsiderando os aspectos que envolvem a gestão pública e que também são pautados por esses princípios.

Todavia, tais princípios se fazem presentes na administração pública e, guardadas as devidas diferenças quanto à forma de serem explicados e contextualizados, têm por essência as mesmas representatividades.

A finalidade do Estado é, segundo Pagotto (2010), o reconhecimento do bem comum e, nesse sentido, cabe observar de acordo com o autor que, o Estado, enquanto estrutura organizacional e política que agrega toda a sociedade civil, ou o povo, deve ser o garantidor da propriedade e dos contratos sociais.

Partindo dessa premissa, o Estado tem de adotar condutas na sua gestão que impliquem em resultados que sejam eficazes, eficientes e efetivos.

Objetivando implementar os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade no setor público federal, o decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004, define esses conceitos, conforme Quadro 6.

Quadro 6 – Desmistificando a eficácia, eficiência e a efetividade

<b>Eficiência</b>	É a medida da relação entre os recursos efetivamente utilizados para a realização de uma meta para um projeto, atividade ou programa frente a padrões estabelecidos.
<b>Eficácia</b>	É a medida do grau de atingimento das metas fixadas para um determinado projeto, atividade ou programa em relação ao previsto.
<b>Efetividade</b>	É a medida do grau de atingimento dos objetivos que orientaram a constituição de um determinado programa expressa pela sua contribuição à variação alcançada dos indicadores estabelecidos pelo Plano Plurianual.

Fonte: Adaptado do decreto nº 5.233/2004 (BRASIL, 2004).

Considerando o ponto de vista organizacional, Lima, apresenta, conforme Quadro 7, os conceitos por trás das terminologias e a inter-relação existente entre elas.

Quadro 7 – Eficiência, eficácia e efetividade

<b>Termo</b>	<b>Conceito</b>	<b>O que se almeja?</b>	<b>Propulsor</b>
Eficiência	fazer certo a "coisa"	economia racional	habilidade
Eficácia	fazer a "coisa" certa	atingir metas / cumprir cronogramas	atitude
Efetividade	fazer a "coisa" que tem que ser feita	mudança de realidade organizacional	conhecimento

Fonte: LIMA (2009, p. 20).

Lima (2009, p. 23) considera que “os objetivos da empresa são pautados na busca de eficácia, de forma a proporcionar o desenvolvimento e prosperidade, e é neste sentido que as melhores práticas de governança corporativa devem ser entendidas”.

Tal realidade é também aplicável às organizações públicas, as quais também devem pautar seus objetivos a partir dos elementos de governança.

## **1.7. Gestão de projetos**

Projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo. A natureza temporária dos projetos indica que eles têm um início e um término definidos. O término é alcançado quando os objetivos do projeto são atingidos ou quando o projeto é encerrado porque os seus objetivos não serão ou não podem ser alcançados, ou quando a necessidade do projeto deixa de existir.

Um projeto também poderá ser encerrado se o cliente (cliente, patrocinador ou financiador) desejar encerrá-lo. Temporário não significa necessariamente de curta duração. O termo se refere ao engajamento do projeto e à sua longevidade. O termo temporário normalmente se aplica ao produto, serviço ou resultado criado pelo projeto; a maioria dos projetos é empreendida para criar um resultado duradouro. Por exemplo, um projeto de construção de um monumento nacional criará um

resultado que deverá durar séculos. Os projetos também podem ter impactos sociais, econômicos e ambientais que terão duração mais longa que os projetos propriamente ditos (PMBOK, 2013, p. 30).

De acordo com o PMBOK (ibid., p. 32):

O gerenciamento de projetos é a aplicação do conhecimento, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto para atender os seus requisitos. O gerenciamento de projetos é realizado através da aplicação e integração apropriadas dos 47 processos de gerenciamento de projetos, logicamente agrupados em cinco grupos de processos.

Os cinco grupos são:

- Iniciação;
- Planejamento;
- Execução;
- Monitoramento e controle; e
- Encerramento.

Um excelente projeto precisa ter suas fases bem realizadas passo a passo. A Figura 7 sintetiza todas essas fases que envolvem a gestão de um projeto.

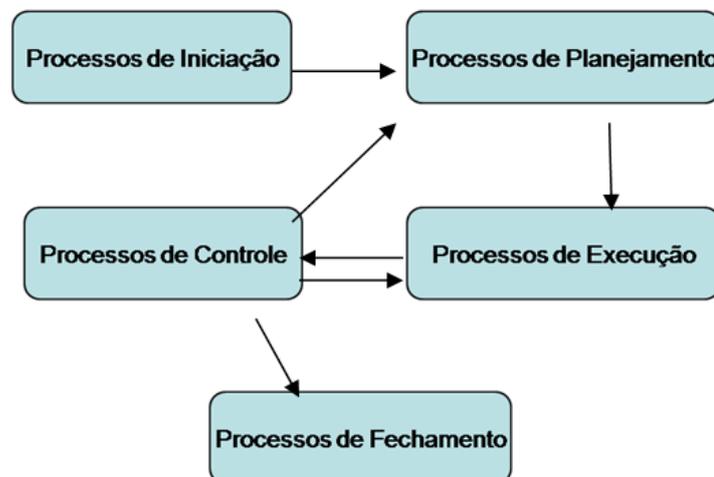


Figura 7 – Fases de um projeto

Fonte: Adaptado de RABECHINI Jr (2005).

O processo de iniciação corresponde, como o próprio nome diz, a fase inicial do projeto, aquele momento no qual determinada necessidade é identificada e

transformada em um problema estruturado a ser sanado e/ou mitigado. Nessa fase, a missão e o objetivo do projeto são definidos.

Na fase de planejamento os objetivos e certos aspectos do plano já são considerados em decorrência da etapa inicial. Cabendo nessa fase estabelecer quais ideias e objetivos deverão ser esclarecidos. É o momento de planejamento da estrutura e administração do projeto em que serão também selecionados os integrantes, especialistas, que comporão a equipe de gestão. O planejamento deverá contemplar os planos de atividades, finanças e recursos que serão necessários e deve alinhar as comunicações, normas de qualidade, segurança e administração.

Subsequente, tem-se a fase de implementação, na qual são colocados em operação os planos previstos, sendo cada atividade monitorada, controlada e coordenada para alcance dos objetivos do projeto proposto. Análises de progresso deverão ser realizadas e os planos atualizados ou revistos, sempre que necessário, para que a eficiência do trabalho seja diretamente associada à qualidade dos planos já formulados, à eficiência de administração, tecnologia, liderança e controle.

O processo de execução corresponde ao momento em que há a materialização de tudo aquilo que foi planejado anteriormente. Qualquer erro cometido em etapas anteriores fica evidente nessa fase. Grande parte do orçamento e esforço do projeto é consumida nessa fase.

A fase de controle do projeto se dá em paralelo ao planejamento e à execução e objetiva o acompanhamento e o controle daquilo que estiver sendo realizado, de modo a garantir ações corretivas e preventivas no menor espaço de tempo possível após a detecção de eventuais anormalidades em relação do projeto.

Por último, o processo de fechamento, diz respeito à fase em que a execução das atividades previstas é avaliada através de uma auditoria interna ou externa (terceiros), na qual os livros e documentos do projeto são encerrados e todas as falhas ocorridas na execução são discutidas e analisadas para que erros similares não ocorram em novos projetos (mecanismo de aprendizado).

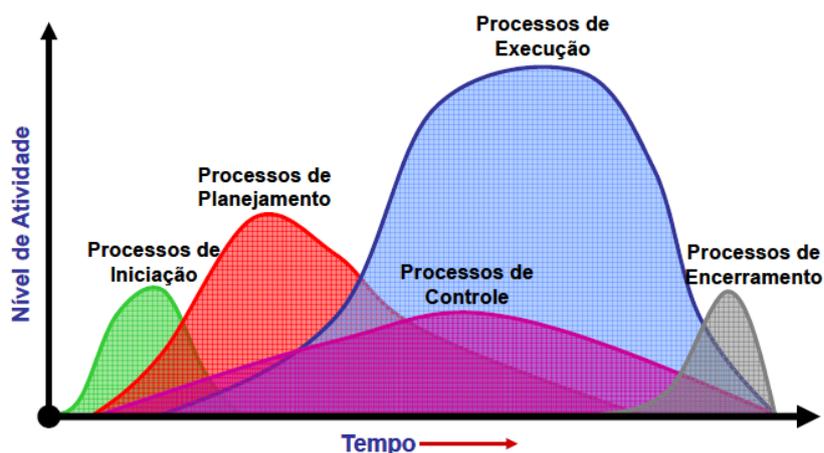


Figura 8 – Tempo de execução de um projeto em relação aos processos

Fonte: Adaptado de Rabechini Jr. (2005).

Um fator relevante para um projeto tem relação direta com seu ciclo de vida, haja vista cada projeto passar por uma série de fases desde sua concepção à conclusão e, cada fase, tem suas necessidades e características próprias, que, no entanto, devem estar sempre em integração com o objetivo do projeto.

Para o sucesso na gestão de projetos, é importante a compreensão do seu ciclo de vida, pois cada fase deve ser bem planejada e administrada, sendo construída sobre a base de sua antecessora. Problemas maiores são inevitáveis quando uma fase anterior fornece base insegura para a que vem a seguir.

O ciclo de vida do projeto também se torna um instrumento da qualidade, onde expectativas são estabelecidas entre uma fase e outra, fornecendo pontos de referência para confirmação da qualidade do produto. Muitos problemas de qualidade no ciclo de vida do projeto podem ser previstos durante a sua fase conceitual, tendo um planejamento cuidadoso e especificações precisas na fase de planejamento. A correção de falhas torna-se dificultosa à medida que o ciclo de vida do projeto avança.

Conforme o PMBOK (2013, p. 33), o gerenciamento de projetos normalmente inclui, mas não se limita a:

- Identificação dos requisitos;
- Abordagem das diferentes necessidades, preocupações e expectativas das partes interessadas no planejamento e execução do projeto;

- Estabelecimento, manutenção e execução de comunicações ativas, eficazes e colaborativas entre as partes interessadas;
- Gerenciamento das partes interessadas visando o atendimento aos requisitos do projeto e a criação de suas entregas;
- Equilíbrio das restrições conflitantes do projeto que incluem, mas não se limitam, a:
  - Escopo;
  - Qualidade;
  - Cronograma;
  - Orçamento;
  - Recurso; e
  - Riscos.

Prado (2001) considera que gerenciar um projeto envolve planejar sua execução e depois acompanhar e controlar sua execução. No planejamento são definidas as metas e etapas que serão cumpridas, com bases nos recursos necessários.

Por sua vez, Kerzner (2006, p. 16) destaca a gestão de projetos como “o planejamento, a programação e o controle de uma série de tarefas integradas de forma a atingir seus objetivos com êxito, para benefício dos participantes do projeto”.

As características e circunstâncias específicas do projeto podem influenciar as restrições nas quais a equipe de gerenciamento do projeto precisa se concentrar (PMBOK, 2013, p. 33).

Esses fatores estão relacionados de tal forma que se algum deles mudar, pelo menos um outro fator provavelmente será afetado. Por exemplo, se o cronograma for abreviado, muitas vezes o orçamento precisará ser aumentado para incluir recursos adicionais a fim de concluir a mesma quantidade de trabalho em menos tempo. Se não for possível um aumento no orçamento, o escopo ou a qualidade poderão ser reduzidos para entregar o produto do projeto em menos tempo, com o mesmo orçamento. As partes interessadas no projeto podem ter ideias divergentes sobre quais fatores são os mais importantes, gerando um desafio maior ainda. A mudança dos requisitos ou objetivos do projeto pode criar riscos adicionais. A equipe do projeto precisa ser capaz de avaliar a situação, equilibrar as demandas e manter

uma comunicação proativa com as partes interessadas a fim de entregar um projeto bem-sucedido (PMBOK, 2013, p. 33).

Para o sucesso na gestão de projetos é importante a compreensão do seu ciclo de vida, pois cada fase deve ser bem planejada e administrada, sendo construída sobre a base de sua antecessora. Problemas maiores são inevitáveis quando uma fase anterior fornece base insegura para a que vem a seguir.

O ciclo de vida do projeto também se torna um instrumento da qualidade, onde expectativas são estabelecidas entre uma fase e outra, fornecendo pontos de referência para confirmação da qualidade do produto. Muitos problemas de qualidade no ciclo de vida do projeto podem ser previstos durante a sua fase conceitual, tendo um planejamento cuidadoso e especificações precisas na fase de planejamento. A correção de falhas torna-se dificultosa à medida que o ciclo de vida do projeto avança.

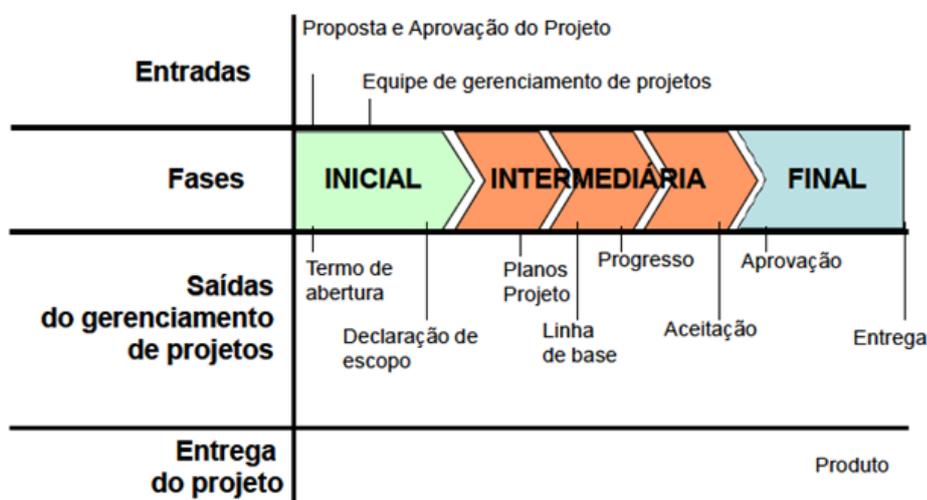


Figura 9 – Ciclo de vida de um projeto

Fonte: Adaptado de Rabechini Jr (2005).

Prado (2004) considera, como ciclo de vida de um projeto, quatro fases: criação, desenvolvimento, execução e conclusão. E, tendo por finalidade a melhoria dos processos adotados na gestão de projetos, surgem os modelos de maturidade em gerenciamento de projetos.

## 1.8. Maturidade em gerenciamento de projetos

O modelo de maturidade organizacional, em gerenciamento de projetos, segundo o PMBOK (2013, p. 45), examina as capacidades dos processos de gerenciamento de projetos de uma empresa. Constitui o nível de habilidade de uma organização entregar os resultados estratégicos desejados de maneira previsível, controlável e confiável (ibid., p. 579).

O meio pelo qual se pode avaliar o quão uma organização é hábil no gerenciamento de projetos é por intermédio do modelo de maturidade. A utilização de um modelo de maturidade permite que a organização possa avaliar em que nível se encontra, auxiliando os gestores na definição do melhor caminho para obtenção de sucesso.

Os principais modelos de maturidade, segundo Rabechini Jr (2005), são:

- PMMM (Project Management Maturity Model) – PM Solutions: desenvolvido pelo Center for Business Practices, considera nove áreas da gestão de projetos: escopo, integração, tempo, custo, qualidade, recursos humanos, comunicações, risco e aquisição. Para cálculo do indicativo de maturidade, considera cinco níveis: processos iniciais, processos e padrões estruturados, padrões organizacionais e institucionalização e institucionalização dos processos, gerenciado, otimizado.
- OPM3 (Organizational Project Management Maturity Model) – PMI: elaborado pelo Project Management Institute, comporta nove áreas: conhecimento, avaliação e aperfeiçoamento. Seu nível de maturidade decorre de avaliação contendo 151 questões, a qual se baseia em quatro dimensões: estágio de melhoria dos processos, domínios, progressão das capacitações incrementais, associação aos processos de gerenciamento do PMBOK.
- KPMMM (Kerzner Project Management Maturity Model) – Harold Kerzner: criado por Harold Kerzner, é um modelo que se encontra alinhado tanto ao PMBOK como ao PMI, compõe-se de cinco níveis de maturidade: linguagem comum, processo comum, metodologia única, *benchmarking* e melhoria contínua. Na identificação de sua maturidade, utiliza-se questionário com 183 questões.

- CMMI (Capability Maturity Model Integration): desenvolvido pelo *software* Engineering Institute, o CMMI se divide cinco níveis de maturidade: inicial, gerenciado, definido, quantitativamente gerenciado e otimizado. Os níveis encontram-se divididos por áreas de processo.
- MMGP (Modelo de Maturidade em Gerenciamento de Projetos) – Darci Prado: proposto por Darci Prado em 2002, permite que seja realizada dois tipos de avaliação: setorial e corporativa. O modelo detém cinco níveis de maturidade nas quais as organizações podem se enquadrar: inicial, conhecido, padronizado, gerenciado e otimizado. Sua aplicação utiliza formulário composto de quarenta questões para avaliar o nível de maturidade.

Uma característica importante do uso de um modelo de maturidade é que ele permite à organização ter seus métodos e processos avaliados a partir das boas práticas de gerenciamento, levando em consideração um conjunto de parâmetros externos. A maturidade identificada decorre da atribuição de um nível de maturidade em particular, a qual a organização tem mais aderência na avaliação.

Um resultado muito interessante da avaliação da maturidade pela organização é que o indicador pode ser utilizado para compará-la a outras organizações ou mesmo setores específicos no âmbito da própria organização.

Na prática, a maturidade na gestão de projetos corresponde ao desenvolvimento de processos e sistemas que, em sua essência, são repetitivos à organização e traz alta probabilidade de sucesso.

Para Belassi e Tukul (apud MORAES, 2004, p. 39), os condicionantes de sucesso de projetos têm relação com os seguintes fatores:

- Condicionantes relacionados com o projeto;
- Condicionantes relacionados com o gerente do projeto e os membros da equipe;
- Condicionantes relacionados com a organização em que o projeto é desenvolvido (organização executante);
- Condicionantes relacionados ao ambiente externo.

De acordo com Moraes (2004), a tabela a seguir demonstra o detalhamento dos condicionantes e a figura posteriormente a relação entre eles.

Quadro 8 – Variáveis condicionantes de sucesso

Grupo de condicionantes	Variáveis
relacionados com o projeto	Tamanho do projeto: orçamento e prazo originais Grau de novidade das atividades do projeto (incerteza tecnológica) Densidade da rede do projeto (grau de interdependência entre as atividades) Ciclo de vida do projeto Urgência
relacionados com o gerente do projeto	Habilidade em delegar autoridade Habilidade em realizar trocas compensatórias ( <i>tradeoffs</i> ) Habilidade em coordenação Percepção de seu papel e de suas responsabilidades Competência Comprometimento
relacionados com os membros da equipe	Experiência técnica Comunicação Resolução de problemas Comprometimento
relacionados com a organização em que o projeto é desenvolvido	Apoio da alta administração Estrutura organizacional do projeto Apoio dos gerentes funcionais <i>Project Champion</i>
relacionados com o ambiente externo	Ambiente político Ambiente Econômico Ambiente social Ambiente tecnológico Natureza Cliente Competidores Subcontratados

Fonte: Moraes (2004, p. 40).



Figura 10 – Grupos de condicionantes de sucesso

Fonte: Moraes (2004, p. 40).

### 1.8.1. O Modelo Prado e o nível de maturidade no Brasil e da administração pública

Conforme o modelo Prado de maturidade em projetos, existe uma relação direta entre maturidade e indicadores de desempenho. Conforme o método, quanto maior a maturidade de uma organização:

- Maior o sucesso total;
- Menor o fracasso;
- Menor o atraso;
- Menor o estouro de custos;
- Maior o percentual de execução do escopo previsto.

A figura a seguir mostra a relação entre maturidade de projetos e sucesso da organização, tendo por base o modelo de Prado.

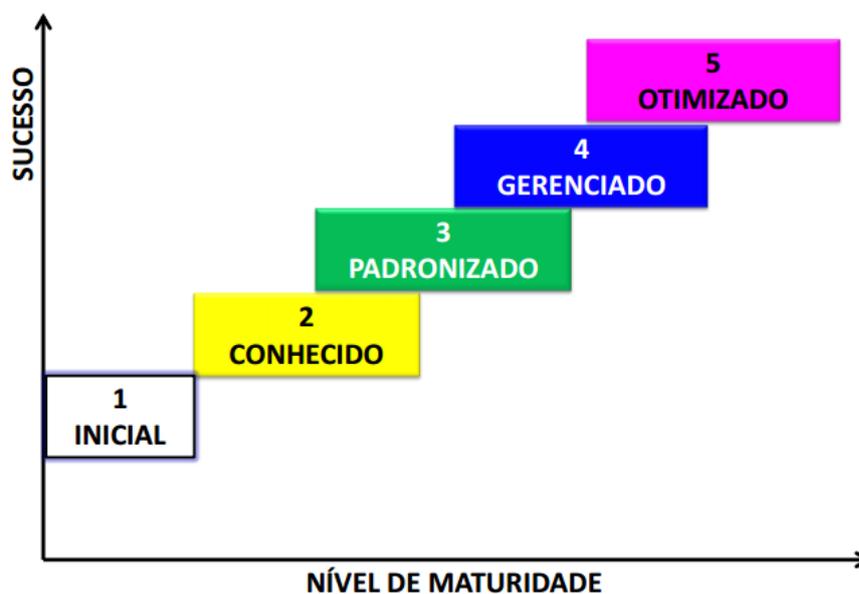


Figura 11 – Relação entre sucesso e maturidade de projetos

Fonte: Prado (2016, p. 3).

Prado e Andrade (2015) realizaram pesquisa global em 2014, junto a 415 profissionais de empresas privadas, públicas e terceiro setor no Brasil, abrangendo um total de 7.885 projetos, cuja maturidade média encontrada foi de 2,64.

Este valor pode ser admitido como bom se considerarmos que o assunto Gestão de Projetos ganhou repercussão no Brasil há pouco tempo. Por outro lado, considerando que o range de valores para

maturidade vai de 1 a 5, podemos concluir que o conjunto de organizações brasileiras ainda tem muito a melhorar. (Ibid., p. 4).

A pesquisa apontou para significativa presença de organizações no nível 2 de maturidade em projetos, conforme Gráfico 12.

Gráfico 12 – Percentual de respondentes por nível



Fonte: Prado e Andrade (2015, p. 10).

A presença das organizações no nível 2 representa que elas investiram em conhecimentos. Para aquelas que se encontram no nível 1, significa que ainda não iniciaram a evolução no gerenciamento de projetos. Para o nível 3, implementaram padrões. As que estão no nível 4 já dominam o processo, e por fim as do nível 5 atingiram o nível otimizado.

Quanto maior a maturidade de uma organização, maior o sucesso que ela detém nos seus projetos e mais alinhado à estratégia estará, como pode ser observado no Gráfico 13 a seguir, a partir do modelo de Prado. Sucesso total representa que as metas foram atingidas, tendo produzido os resultados e benefícios esperados. Por sua vez o sucesso parcial implica dizer que há a conclusão do projeto, mas não houve a produção de todos os resultados e benefícios esperados.

Gráfico 13 – Tipo de organização e sucesso



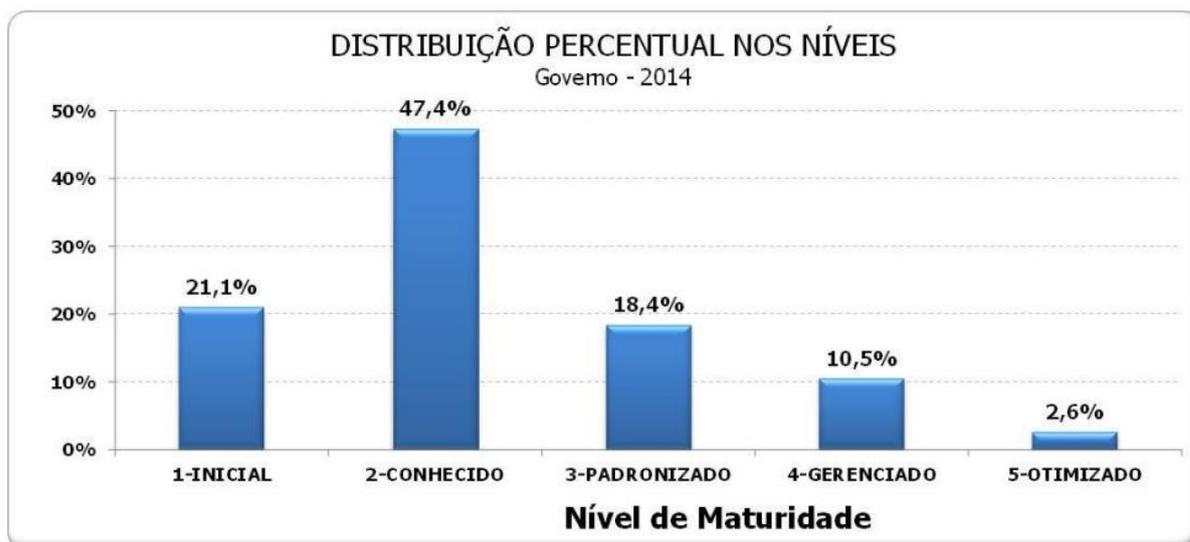
Fonte: Prado e Andrade (2015, p. 25)

Observado o tipo de organização e o sucesso de seus projetos, tem-se uma média de 50% de sucesso total para a administração pública e 38% de sucesso parcial.

Em pesquisa setorial, realizada no mesmo ano de 2014, Prado e Andrade (2015), ao avaliar o governo, sob as óticas da administração direta e indireta, identificaram maturidade de 2,48 e 2,51, respectivamente, ou seja, embora também no nível 2, ainda menor que a maturidade global do País (2,64).

Em relação especificamente ao governo brasileiro, o relatório 2014: *Governo: Administração Direta e Indireta – Parte A: Indicadores*, resultante da pesquisa de Prado e Andrade (2015, p. 11), aponta conforme gráfico, que 47,4% das organizações governamentais do Brasil se enquadram no perfil de nível 2 de maturidade em projetos, em decorrência de uma média de maturidade para o governo, de 2,50.

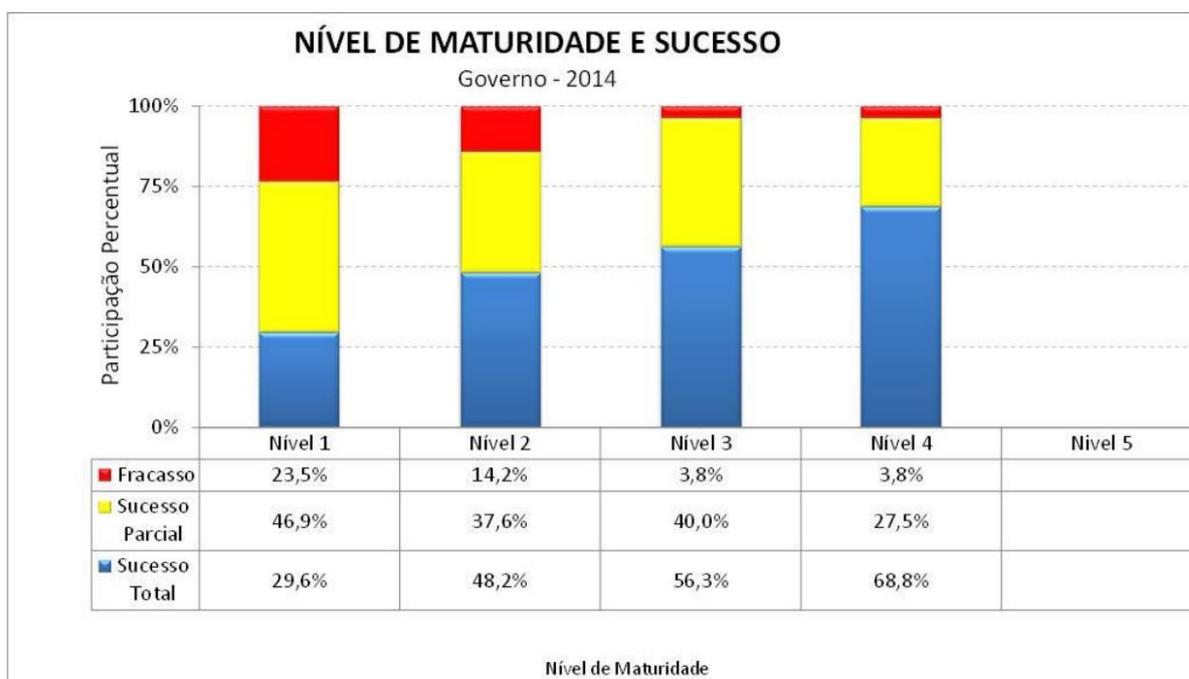
Gráfico 14 – Distribuição percentual dos níveis



Fonte: Prado e Andrade (2015, p. 11).

A relação nível de maturidade e sucesso para órgãos do governo apresentou maior percentual para sucesso total nas organizações que se encontravam nos níveis 4, 3 e 2, como demonstra o Gráfico 15.

Gráfico 15 – Nível de maturidade e sucesso do governo



Fonte: Prado e Andrade (2015, p. 15).

## **2. METODOLOGIA**

Partindo da abordagem conceitual de Vergara (2014) quanto ao perfil de pesquisas, esta pesquisa se configura em dois nortes principais, que são:

### **2.1. Quanto aos fins**

É uma pesquisa de cunho qualitativa, por ser a mais adequada para compreender a corrupção no Brasil e o controle interno na administração pública e a inter-relação com os fenômenos decorrentes, como a transparência e o controle social.

De acordo com Richardson (1999, p. 80),

os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento de particularidades do comportamento dos indivíduos.

No entanto, apresenta também as características de pesquisa descritiva – na medida em que busca demonstrar os problemas causados pela corrupção e a relevância do controle interno para seu enfrentamento – e de pesquisa explicativa – com vistas à demonstração dos fatores que condicionam a corrupção e o controle interno.

### **2.2. Quanto aos meios**

Trata-se de uma pesquisa de campo, haja vista a aplicação de formulário de pesquisa para compreensão do funcionamento do órgão de controle interno da administração pública federal, bem como das controladorias públicas pesquisadas secundariamente.

É também documental, pois foram utilizados documentos de órgãos públicos e organismos internacionais envolvidos com os temas abordados.

Da mesma forma, tem o perfil de pesquisa bibliográfica, em virtude do uso de material publicado em livros, manuais e meios eletrônicos.

Em relação ao método, a pesquisa abarcou o dedutivo, posto que este, conforme Siena (2007, p. 50), permite explicar o conteúdo das premissas, por meio de raciocínio em ordem decrescente, ou seja, análise do geral ao particular. O pressuposto desse método é que premissas verdadeiras originam conclusões verdadeiras.

### **2.3. Universo pesquisado**

O universo pesquisado é o composto pelo sistema de controle interno da administração pública no Brasil, com destaque para o organismo de controle da União, a Controladoria Geral da União (CGU).

A amostra escolhida envolveu exclusivamente além da CGU, as 27 controladorias públicas estaduais, seguidas por 27 controladorias municipais, englobando tão somente das capitais dos estados.

Os sujeitos da pesquisa, ou seja, os respondentes foram integrantes dos gabinetes dos chefes das controladorias.

### **2.4. Coleta de dados**

Para responder ao problema formulado na pesquisa, foram coletados dados por intermédio de pesquisa bibliográfica e documental, com a aplicação de questionário, o qual é derivado do modelo de gerenciamento de projetos de Prado.<sup>8</sup>

Na coleta dos dados, foi utilizado o questionário (Apêndice A) que é composto de quarenta questões, sendo dez para cada nível de maturidade abordado e se propõe a avaliar a maturidade em gerenciamento de projetos de um setor e/ou organização como um todo. O modelo contempla cinco níveis para a organização, do nível 1 ao 5, cuja representatividade envolve os aspectos iniciais do gerenciamento de projetos, perpassa por aqueles que são conhecidos na

---

<sup>8</sup> O questionário decorre do modelo de gerenciamento em projetos do pesquisador e professor Darci Prado, da Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.maturityresearch.com/novosite/downloads/Maturidade-Modelo-Prado-MMGP-V2-2-0.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2016.

organização, envolve as padronizações existentes, o gerenciamento e a otimização dos processos.

Os níveis são destacados em sete dimensões, qual seja:

- Competência em gerenciamento de projetos;
- Competência técnica e contextual;
- Competência comportamental;
- Metodologia;
- Informatização;
- Estrutura organizacional; e
- Alinhamento estratégico.

As questões contemplam, de acordo com os níveis, o despertar para o assunto gerenciamento de projetos na organização, a implantação e uso de plataforma de gerenciamento de projetos, competências, conhecimentos e práticas, bem como o uso de metodologias pelo pessoal que atua nos projetos, e melhoria contínua e inovação tecnológica.

## **2.5. Técnicas de análise**

Uma vez aplicado o questionário, cada questão possui uma pontuação que varia de 0 a 10 pontos, sendo permitido apenas uma única resposta por questão. As respostas possíveis são de a) a e), e a pontuação encontra-se distribuída da seguinte forma:

- Resposta a: 10 pontos;
- Resposta b: 7 pontos;
- Resposta c: 4 pontos;
- Resposta d: 2 pontos; e
- Resposta e: 0 ponto.

Para contabilização da pontuação obtida por nível de maturidade, utiliza-se a tabela a seguir, totalizando os pontos obtidos por nível e permitindo traçar um perfil de aderência das respostas em cada nível.

Tabela 11 – Pontos obtidos e perfil de aderência

Nível	Pontos Obtidos	Perfil de Aderência									
		10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
2											
3											
4											
5											

Feita a contabilização dos pontos, utiliza-se a fórmula desenvolvida pelo modelo, a qual irá gerar o indicador de maturidade em projetos, global, da organização, sendo que a fórmula parte de uma base cem que se soma ao total de pontos gerados e, em seguida, divide-se por cem.

$$\text{Avaliação Final} = (100 + \text{Total de pontos}) / 100$$

Até o encerramento da coleta de dados, participaram 55 controladorias públicas da União, estaduais e municipais, esta última das capitais brasileiras, das quais apenas sete responderam, Foram elas: Controladoria Geral da União, Controladoria do Município de São Paulo, Controladoria do Paraná, Controladoria do Município de Recife, Controladoria do Município de Porto Velho, Controladoria do Município de Florianópolis e Controladoria do Acre.

Os dados coletados na pesquisa foram tabulados de acordo com o quadro modelo de perfil de aderência, em planilha eletrônica em Excel e, para se chegar a uma análise dos resultados, foi feita comparação entre os indicadores obtidos com àqueles inerentes à área pública, avaliada por Prado, considerando também os resultados de pesquisa constantes no referencial teórico.

## 2.6. Limitação do método

Vergara (2014) considera que todo método tem possibilidades e limitações. Na presente pesquisa isso não foi diferente.

As análises que abordam a corrupção no Brasil, apontam para uma melhora do Brasil no reforço dos mecanismos de combate à corrupção e na governança pública, em especial no que tange ao sistema de controle interno. No entanto, há muito que se fazer para uma melhor classificação nas avaliações internacionais e

que isso reflita numa mudança de cultura que impacte e contribua com maior transparência e responsabilidade quanto às coisas públicas.

Especificamente quanto ao controle interno, a atuação direta da Controladoria Geral da União (CGU) torna verdadeira a percepção de que este é um órgão primordial no combate à corrupção no Brasil e em especial no nível da administração pública.

Por sua vez, quando relacionada à atuação da CGU com seu nível de maturidade em gerenciamento de projetos e a provável relação destes para atestar sua eficácia operacional, tendo por base comparativa os indicadores de maturidade de outras controladorias públicas, restou inconclusivo.

### **3. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS**

#### **3.1. A Controladoria Geral da União (atual Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle)**

Decorrente da lei nº 10.683/2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República, a Controladoria Geral da União sempre desempenhou funções de assistência direta à Presidência da República em assuntos relativos à defesa do patrimônio público e em questões que envolvem a transparência da gestão pública federal, por intermédio das seguintes atividades:

- Controle interno;
- Auditoria pública;
- Correição;
- Prevenção e combate à corrupção; e
- Ouvidoria.

Em 12 de maio de 2015, a Controladoria Geral da União (CGU) foi extinta, por força da medida provisória nº 726, do então presidente interino da República, Michel Temer. Em seu lugar, assumiram suas competências e estruturas, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC), criado pela mesma normativa.

No entanto, com a extinção da CGU, o recém-criado Ministério ainda utiliza seu nome, uma vez que este é possuidor de elevada estima ante a sociedade brasileira e em organismos internacionais de controle e combate à corrupção.

Todavia, o atual Ministério da Transparência continua assumindo o papel de órgão central do sistema federal de controle interno.

##### **3.1.1. Conselho de transparência e combate à corrupção**

No exercício de suas atividades, a Controladoria Geral da União tem um órgão colegiado e consultivo, cuja finalidade é a de sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle, bem como o incremento da transparência na gestão pública, é o Conselho de Transparência e Combate à Corrupção (CTPCC), que é incumbido ainda de planejar estratégias de combate à corrupção e à impunidade.

As competências desse colegiado, conforme disposto pela própria Controladoria são:

- Contribuir para a formulação das diretrizes da política de transparência da gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade, a ser implementada pela CGU e demais órgãos e entidades da administração pública federal.
- Sugerir projetos e ações prioritárias da política de transparência da gestão de recursos públicos e de combate à corrupção e à impunidade.
- Sugerir procedimentos que promovam o aperfeiçoamento e a integração das ações de incremento da transparência e de combate à corrupção e à impunidade, no âmbito da administração pública federal.
- Atuar como instância de articulação e mobilização da sociedade civil organizada para combate à corrupção e à impunidade.
- Realizar estudos e estabelecer estratégias que fundamentem propostas legislativas e administrativas tendentes a maximizar a transparência da gestão pública e ao combate à corrupção e à impunidade.

O conselho é composto por integrantes de diversos órgãos e de representantes da sociedade civil organizada, sendo que a sua atual composição é a disposta na tabela que segue.

Tabela 12 – Composição atual do Conselho de Transparência e Combate à Corrupção

Órgão/Entidade	Representante
Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle	Torquato Jardim Ministro de Estado da Transparência, Fiscalização e Controle
Casa Civil da Presidência da República	Jorge Rodrigo Araújo Messias Subchefe da Subchefia para Assuntos Jurídicos
Advocacia-Geral da União	Renato Dantas de Araújo Diretor do Departamento de Patrimônio Público e Probidade Administrativa
Ministério da Justiça	Helena Melo Moura Meireles de Matos Ouvidora-Geral e Coordenadora do Programa de Transparência e Acesso a Informações
Ministério da Fazenda	Fabiana Vieira Lima Corregedora Geral
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Ronaldo Alves Nogueira Assessor Especial de Controle Interno
Ministério das Relações Exteriores	Gabriel Boff Moreira Coordenador-Geral de Combate aos Ilícitos Transnacionais
Comissão de Ética Pública da Presidência da República	Marcello Alencar de Araújo Conselheiro da Comissão de Ética Pública
Ministério Público da União	Bruno Caiado de Acioli Procurador Regional da República
Tribunal de Contas da União	Rainério Rodrigues Leite Secretário-Geral de Controle Externo
Ordem dos Advogados do Brasil	Francisco Eduardo Torres Esgaib Advogado Conselheiro Federal da OAB/MT
Associação Brasileira de Imprensa	Aguarda nomeação
Transparência Brasil	Natália Eunice Paiva Moreira Diretora Executiva Transparência Brasil
Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG)	Aguarda nomeação
Conferência Nacional dos Bispos do Brasil	Guilherme Costa Delgado Integrante da Comissão Brasileira de Justiça e Paz
representante indicado pelas igrejas evangélicas de âmbito nacional, organizadas segundo suas convenções, concílios gerais ou sínodos	Aguarda nomeação
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag)	Ivaneck Perez Alves Assessor Jurídico
Confederação Nacional dos Transportes (CNT)	Aloísio Carlos Nogueira de Carvalho Diretor Adjunto do SEST/SENAT
Cidadão brasileiro com atuação notória	Francisco Waldir Pires de Souza
Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social	Caio Luiz Carneiro Magri Diretor Executivo de Operações, Práticas Empresariais e Políticas Públicas

Fonte: CGU (2016).

### 3.1.2. Atuação

Souza (2013, p. 157), ao tratar do uso de técnicas de auditoria e fiscalização adotados pelo sistema de controle interno, diz que

a CGU também se vale de algumas técnicas de controle cujo exercício lhe foi especialmente concedido, para que cumpra as suas missões institucionais. Uma delas é receber e processar denúncias e representações sobre lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público. Para que isso ocorra, ela há de ser constantemente alimentada com informações sobre irregularidades na administração pública. Neste sentido, a lei impõe aos titulares dos órgãos de controle interno o dever de cientificá-la das irregularidades verificadas e registradas em seus relatórios, atribuíveis a agentes da administração pública federal, de que tenham resultado ou possam resultar prejuízos ao erário. A este dever corresponde o poder da

CGU de exigir – não apenas dos demais órgãos do sistema, mas de quaisquer órgãos ou entidades da administração federal – o atendimento, em prazo indicado, de suas solicitações e requisições de informações e documentos.

Souza, ao continuar detalhando as ações da CGU, dispõe que:

Mas à CGU também compete, para além de receber e processar denúncias e representações, ou solicitar e requisitar informações e documentos, cumprir as seguintes missões: instaurar sindicâncias, inspecionar e avocar processos administrativos em curso, anular processos administrativos, receber ciência acerca de sindicâncias e processos administrativos instaurados e requisitar pessoal necessário às seus trabalhos de investigação. Ao cabo de sua atuação, a CGU, deve conforme o caso, aplicar penalidades administrativas, assim como encaminhar suas conclusões para outros órgãos competentes – seja para que prossigam noutras vertentes de investigação, seja para que pleiteiem as medidas judiciais cabíveis. (Ibid., p. 158)

A atuação do órgão ocorre mais na esfera administrativa e, em articulação com os meios jurídicos, para que haja a transformação na pena administrativa em processo penal a ser ajuizado pelo Poder Judiciário. No entanto, isso não é depreciativo às suas funções, pois, no exercício de sua missão, a CGU tem obtido êxito no que tange resultados positivos e benefícios trazidos à sociedade no combate a corrupção nas suas mais distintas formas.

### **3.1.3. Resultados e benefícios para a sociedade brasileira**

Os resultados decorrentes da atuação da CGU não refletem apenas aspectos econômicos e financeiros, mas resultam também em avanços nas penalidades administrativas, e criminais em certos casos, para aqueles agentes públicos, empresas ou indivíduos, cujas ações afetem o patrimônio público, a legalidade e moralidade na conduta das coisas públicas.

O crescimento dos números de processos administrativos e das penalizações concedidas pelo órgão fiscalizador demonstram que há uma evolução nos trabalhos da Controladoria, o que enseja a compreensão de que, quanto mais ampla sua atuação, mais eficiente e eficaz ela tem sido no exercício de suas atividades e, quanto mais efetivo for os resultados de seus trabalhos, mais importante ela é na salvaguarda dos interesses públicos e na preservação do patrimônio comum dos brasileiros.

### *3.1.3.1. Sistema Integrado de Registro Ceis/Cnep*

A atuação da CGU, nos últimos anos, combatendo desvios, fraudes e procedimentos indevidos em desconformidade com as leis e normas que regem a gestão pública e a relação dos entes privadas com a área pública, gerou como resultado, no período de 2007 a 2016, um total de 12.574 empresas que foram declaradas inidôneas e suspensas, como demonstrado na Tabela 14.

As empresas penalizadas pela CGU compõem um cadastro intitulado Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis), que contém informações sobre as empresas e pessoas físicas que sofreram sanções, cujo efeito é a restrição de participar em licitações públicas e celebrar contratos com a administração pública (CGU, 2016).

É perceptível que, no período em questão, os resultados decorrentes das atividades do órgão, que culminaram com penalizações às empresas envolvidas, apontam para ganhos de eficiência no que diz respeito à atuação da CGU, o que vem se configurando ano a ano.

Chama a atenção os dois últimos anos consolidados, de 2014 e 2015, em que foram penalizadas respectivamente 3.388 e 4.061 empresas, sendo, em relação a 2013, um acréscimo de 200% nas penalidades.

Ao considerar com ano base 2007, esse indicador propicia a visualização do quanto cresceu, de modo constante e expressivo as atividades do órgão.

Tabela 13 – Empresas declaradas inidôneas e suspensas de contratar com a administração pública

Tipificação da Penalização	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL	% Participação
Decisão judicial liminar/cautelar que impeça contratação						20	72	52	86	2	232	1,8%
Impedimento - Legislação Estadual							1	3	55	11	70	0,6%
Impedimento - Legislação Municipal									1		1	0,0%
Impedimento - Lei do Pregão					181	243	301	599	914	479	2717	21,6%
Impedimento - Lei do RDC								4	2		6	0,0%
Impedimento. Art. 28, Decreto 5450/2005									1	3	4	0,0%
Inidoneidade - Legislação Estadual				39			134	94	28	4	299	2,4%
Inidoneidade - Lei da ANTT e ANTAQ						1	5	100	84	2	192	1,5%
Inidoneidade - Lei de Licitações	3	82	32	107	70	55	48	55	133	12	597	4,7%
Inidoneidade - Lei Orgânica TCU						39	44	12	71	39	205	1,6%
Proibição - Lei ambiental								3	1		4	0,0%
Proibição - Lei Antitruste								15		3	18	0,1%
Proibição - Lei de Improbidade				9	568	411	913	9	8	524	5612	44,6%
Proibição - Lei Eleitoral					2	6	45	69	51	14	187	1,5%
Suspensão - Legislação Estadual							61	79	118	24	282	2,2%
Suspensão - Lei de Licitações		1	1			12	37	614	8	465	2148	17,1%
<b>TOTAL DE EMPRESAS</b>	<b>3</b>	<b>83</b>	<b>33</b>	<b>155</b>	<b>821</b>	<b>787</b>	<b>166</b>	<b>338</b>	<b>406</b>	<b>158</b>	<b>1257</b>	<b>100,0 %</b>

Fonte: Adaptado pelo autor (CGU, 2016).

Tabela 14 – Evolução na quantidade de empresas penalizadas

Tipificação da Penalização	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
% Evolução - Decisão judicial liminar/cautelar que impeça	0%	0%	0%	0%	0%	100%	360%	260%	430%	10%
% Evolução - Impedimento - Legislação Estadual	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	300%	5500%	1100%
% Evolução - Impedimento - Legislação Municipal	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%
% Evolução - Impedimento - Lei do Pregão	0%	0%	0%	0%	100%	134%	166%	331%	505%	265%
% Evolução - Impedimento - Lei do RDC	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	50%	0%
% Evolução - Impedimento. Art. 28, Decreto 5450/2005	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	300%
% Evolução - Inidoneidade - Legislação Estadual	0%	0%	0%	100%	0%	0%	344%	241%	72%	10%
% Evolução - Inidoneidade - Lei da ANTT e ANTAQ	0%	0%	0%	0%	0%	100%	500%	10000%	8400%	200%
% Evolução - Inidoneidade - Lei de Licitações	100%	2733%	1067%	3567%	2333%	1833%	1600%	1833%	4433%	400%
% Evolução - Inidoneidade - Lei Orgânica TCU	0%	0%	0%	0%	0%	100%	113%	31%	182%	100%
% Evolução - Proibição - Lei ambiental	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	33%	0%
% Evolução - Proibição - Lei Antitruste	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	20%
% Evolução - Proibição - Lei de Improbidade	0%	0%	0%	100%	6311%	4567%	10144%	18767%	16644%	5822%
% Evolução - Proibição - Lei Eleitoral	0%	0%	0%	0%	100%	300%	2250%	3450%	2550%	700%
% Evolução - Suspensão - Legislação Estadual	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	130%	193%	39%
% Evolução - Suspensão - Lei de Licitações	0%	100%	100%	0%	0%	1200%	3700%	61400%	101800%	46500%
<b>% Evolução - TOTAL DE EMPRESAS</b>	<b>100%</b>	<b>2767%</b>	<b>1100%</b>	<b>5167%</b>	<b>27367%</b>	<b>26233%</b>	<b>55367%</b>	<b>112933%</b>	<b>135367%</b>	<b>52733%</b>

Fonte: Adaptado pelo autor (CGU, 2016).

Os indicadores das tabelas embora correspondam a uma ação já prevista, por força de lei, demonstra, quando visualizado ano a ano sua aplicação, a efetividade da CGU no desempenho dessas ações. Ou seja, ao considerar o nível de crescimento no período de 2007 a 2016, pode-se dizer que o órgão tem se tornado efetivo nas ações que desenvolve.

A recente legislação anticorrupção (lei nº 12.846/2013) obriga os entes públicos, de todos os poderes e esferas de governo, a manter o cadastro de empresas inidôneas atualizado. Para tanto, a CGU criou o Sistema Integrado de Registro Ceis/Cnep, que é alimentado com informações procedentes dos entes federativos.

Criou-se assim um cadastro centralizado, que fornece maior transparência pública no que tange as informações que são de interesse social.

Em relação ao Cadastro de Empresas Punidas (Cnep), este contém as informações que dizem respeito às sanções impostas a partir da Lei Anticorrupção e se acordos de leniência advindos dela foram descumpridos.

Foi feita consulta em 26 de julho de 2016 e identificou-se que até o momento, apenas uma empresa que fora punida pelo governo do estado do Espírito Santo, constava no cadastro.

### 3.1.3.2. Entidades sem fins lucrativos impedidas

São diversos os motivos que levam uma entidade privada sem fins lucrativos a constar no cadastro da CGU, em síntese, eles decorrem de:

- Apresentação de prestação de contas parcial e/ou final;
- Apresentação de prestação de contas parcial ou global;
- Efetuação de aplicação indevida no mercado financeiro;
- Inexecução do objeto total ou parcial;
- Inscrição por decisão do Tribunal de Contas da União;
- Instauração de Tomada de Contas Especial;
- Irregularidades na Execução;
- Irregularidades na Prestação de Contas (atraso, omissão ou impugnação);
- Motivos diversos;

Até meados do ano de 2016, a quantidade de entidades sem fins lucrativos enquadradas como impedidas e constantes no cadastro da Controladoria Geral da União montava 3.118. Desse total, os órgãos do governo federal, que apresentaram entre os cinco primeiros com a maior quantidade de entidades penalizadas, foram, por ordem quantitativa, conforme o Tabela 16, Ministério do Desenvolvimento Agrário (1ª posição), o Ministério do Turismo (2ª posição); o Ministério da Cultura (3ª posição), o Ministério da Saúde (4ª posição) e o Ministério da Educação (5ª posição).

Tabela 15 – Quantitativo de entidades impedidas por órgão e posição

Órgão	Qtd. Entidades Impedidas	% Part. P/ Órgão	Posição no Ranking
Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos	13	0,4%	17
Ministério da Agricultura	170	5,5%	7
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	166	5,3%	8
Ministério da Cultura	325	10,4%	3
Ministério da Educação	210	6,7%	5
Ministério da Integração Nacional	63	2,0%	13
Ministério da Justiça	22	0,7%	15
Ministério da Previdência Social	103	3,3%	10
Ministério da Saúde	314	10,1%	4
Ministério das Cidades	13	0,4%	16
Ministério das Comunicações	3	0,1%	20
Ministério de Minas e Energia	2	0,1%	21
Ministério do Desenvolvimento Agrário	588	18,9%	1
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome	7	0,2%	19
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	12	0,4%	18
Ministério do Esporte	150	4,8%	9
Ministério do Meio Ambiente	75	2,4%	11
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	73	2,3%	12
Ministério do Trabalho e Emprego	24	0,8%	14
Ministério do Turismo	582	18,7%	2
Ministério dos Transportes	2	0,1%	22
Presidência da República	201	6,4%	6
<b>Total</b>	<b>3118</b>	<b>100,0%</b>	

Fonte: Adaptado pelo autor (CGU, 2016).

### 3.1.3.3. Indivíduos inabilitados para a função pública

Com relação aos indivíduos (Pessoa Física) que se encontram inabilitados perante a Controladoria Geral da União para o exercício de funções públicas, tem-se um total de 711 pessoas entre o período de 2008 a 2016, considerando que o corrente ano ainda não se encerrou.

Tabela 16 – Pessoas Físicas inabilitadas para a função pública

UF	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL	%
AC				1	2			2		5	0,70%
AL					2	5	1	1		9	1,30%
AM		1		1			9	1		12	1,70%
AP					1	2				3	0,40%
BA				3	5	3	2			13	1,80%
CE						1	2	3	6	12	1,70%
DF	3	0	9	13	8	6	8	7		54	7,60%
ES	1						1		1	3	0,40%
GO				1	2	1				4	0,60%
MA	1	4	13	14	9	40	56	12	1	150	21,10%
MG	12	15	18	8	8	1	2	1	1	66	9,30%
MS				3			2	2		7	1,00%
MT				2	3	5		4		14	2,00%
PA		1			1	6	3			11	1,50%
PB				1	6	9	8	6	3	33	4,60%
PE					1	6		5		12	1,70%
PI				1				4		5	0,70%
PR			1	2	1					4	0,60%
RJ	1			3	6	5	54	85	7	161	22,60%
RN				2	1	1	1	2		7	1,00%
RO					1		1			2	0,30%
RR				1						1	0,10%
RS		1		3		2	2	6		14	2,00%
SC			1					6		7	1,00%
SE				3	5	11	8	2		29	4,10%
SP				14	10	7	9	20	3	63	8,90%
TO					2	5		3		10	1,40%
<b>TOTAL</b>	<b>18</b>	<b>22</b>	<b>42</b>	<b>76</b>	<b>74</b>	<b>116</b>	<b>169</b>	<b>172</b>	<b>22</b>	<b>711</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Adaptado pelo autor (CGU, 2016).

#### 3.1.3.4. Benefícios econômicos do controle interno desempenhado pela CGU

A Controladoria Geral da União (CGU), como órgão central do Sistema de Controle Interno, realiza seus trabalhos tendo como principal objetivo avaliar a execução dos programas de governo e da gestão dos administradores sempre com o propósito de apoiar a correção de falhas identificadas e aprimorar o funcionamento das políticas públicas federais. Nesse sentido, a Controladoria vem buscando estabelecer indicadores e metas que permitam aferir o grau de alcance dos objetivos

estabelecidos para o órgão. Dentre os indicadores, cabe destaque aos benefícios financeiros decorrentes de recomendações do controle interno (CGU, 2016).

Em 2015, a CGU contabilizou R\$ 2,38 bilhões em benefícios financeiros. A Tabela 18 apresenta os valores por classe de benefício.

Tabela 17 – Benefícios financeiros

<b>Classe do benefício financeiro</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Cancelamento de Licitação/Contrato com objeto desnecessário	14.398.508,14
Suspensão de pagamento continuado indevido	1.090.489.228,70
Recuperação de valores pagos indevidamente	46.233.895,30
Redução nos valores licitados/contratados	428.133.250,46
Elevação da Receita	207.453.898,68
Suspensão de pagamento não continuado indevido	470.512.911,63
Eliminação de desperdícios ou redução de custos administrativos	6.125.520,96
Arrecadação de multa legal ou prevista em contrato	70.649.291,79
Compatibilização do objeto contratado com as especificações ou com o projeto	50.210.506,22
<b>Total de benefícios financeiros</b>	<b>2.384.207.011,88</b>

Fonte: CGU (2015, p. 43).

A portaria CGU nº 2.379/2012, institui a sistemática de quantificação e registro dos benefícios do controle interno e dos prejuízos identificados.

A portaria considera como benefícios, tanto os aspectos financeiros, que podem ser representados monetariamente e demonstrados por documentos comprobatórios, como não financeiro, em que, embora não seja passível de representação monetária, demonstre impacto positivo na gestão, tal como melhoria gerencial, melhoria nos controles internos, aprimoramento de normativos, entre outros.

Assim, com relação aos benefícios não financeiros, tem-se, para o ano de 2015, um total de 196 benefícios, conforme Tabela 19.

Tabela 18 – Benefícios não financeiros decorrentes da atuação da CGU em 2015

<b>Classe do benefício não-financeiro</b>	<b>Quantidade</b>
Aperfeiçoamento da gestão riscos e implementação de controles internos	117
Aperfeiçoamento dos programas/processos	39
Aperfeiçoamento da transparência	18
Aperfeiçoamento da prestação de serviços públicos	11
Outras decisões civis e medidas administrativas ou correicionais	6
Promoção de sustentabilidade ambiental	2
Demissão, cassação ou destituição	2
Aperfeiçoamento do controle social	1
<b>Total de benefícios não financeiros</b>	<b>196</b>

Fonte: CGU (2015, p. 82).

Ao considerar o cálculo acumulado dos benefícios financeiros decorrentes do controle interno, tem-se no período de 2012-2015, o montante de R\$ 14,88 bilhões, ao passo que, para os benefícios não financeiros, há um total de 674 beneficiários, conforme tabela 15.

Tabela 19 – Benefícios financeiros e não financeiros acumulados e % evolução – 2012-2015

<b>Tipo de Benefício</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Total Acumulado</b>
Benefícios Financeiros	R\$ 2,3 bilhões	R\$ 2,7 bilhões	R\$ 7,5 bilhões	R\$ 2,38 bilhões	R\$ 14,88 bilhões
Benefício não financeiros	117 beneficiários	139 beneficiários	222 beneficiários	196 beneficiários	674 beneficiários
% Evolução - Benefício Financeiro	100%	117%	326%	103%	
% Evolução - Benefício não-financeiro	100%	119%	190%	168%	

Fonte: Relatórios de Gestão da CGU (2012, 2013, 2014 e 2015).

Em relação ao ano de constituição da metodologia de análise, implementada pela portaria CGU nº 2.379/2012, verifica-se que, em 2013, 2014 e 2015, ocorreu crescimento de 117%, 326% e 103%, respectivamente, quanto aos benefícios financeiros alcançados. E, no que tange aos benefícios não financeiros, estes apresentaram também crescimento no período.

No entanto, se considerar o crescimento de um ano para outro, verifica-se que em 2015, houve queda nos benefícios financeiros.

### **3.2. Análise dos dados e resultados**

Foi avaliado na pesquisa em que medida o grau de maturidade em gerenciamento de projetos da Controladoria Geral da União (CGU) serve ou não de base para testar a eficiência do órgão central do Sistema de Controle Interno da administração pública federal.

Com a finalidade de verificar a questão, utilizou-se como método, o modelo de maturidade em gerenciamento de projetos desenvolvido pelo pesquisador Darci Prado. Os resultados obtidos se encontram nos tópicos a seguir.

#### **3.2.1. Nível de maturidade da CGU**

A CGU é a referência, no âmbito da administração pública, para as controladorias públicas existentes, em vista de sua estrutura de gestão, dos procedimentos e métodos utilizados para o desenvolvimento de seus trabalhos, assim como os resultados alcançados.

Na pesquisa, os dados obtidos permitiram traçar um perfil de maturidade em gerenciamento de projetos na faixa de 1,78 pontos, o que coloca a CGU no nível conhecido de gerenciamento de projetos, o nível 2, muito embora tenha em seu perfil de aderência aspectos relativos ao nível 3, conforme Tabela 21.

Tabela 20 – Indicador de maturidade da Controladoria Geral da União

Nível	Pontos Obtidos	Perfil de Aderência									
		10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
2	60										
3	18										
4											
5											
<b>Total</b>	<b>78</b>										

**Indicador de Maturidade**  
**1,78**

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os dados obtidos apontam, como já mencionado, para prevalência do gerenciamento de projetos pela CGU no nível 2, conhecido, em que os conhecimentos em gerenciamento de projetos são básicos, há tentativas isoladas quanto ao uso de metodologias, não havendo estrutura organizacional voltada a projetos, inexistindo alinhamento com a estratégia da organização e com algum avanço na qualidade das relações humanas.

Base da análise é o nível de conhecimento posto pelo modelo Prado, considerando o indicador obtido na CGU. No entanto, a metodologia encontra-se implantada e padronizada, o que propicia estrutura organizacional igualmente implantada e padronizada, com avanços no que diz respeito ao alinhamento com a estratégia organizacional, embora com poucos avanços em relação à qualidade dos relacionamentos humanos.

Em decorrência dos dados, tanto da CGU como também das demais controladorias públicas pesquisadas, pode-se inferir que o indicador da Controladoria Geral da União é muito baixo, quando comparado as demais controladorias, quando visto em comparação com o indicador médio do Brasil, de 2,64 (PRADO; ANDRADE, 2015) e aquém do esperado inclusive da administração pública direta e indireta de 2,50 (ibid.).

Como observado na pesquisa, a CGU é a referência nacional e internacional no combate à corrupção e no controle interno na administração pública e, como tal, deveria ter apresentado indicador muito maior do que constou nos resultados

obtidos, bem como pela lógica deveria ser maior que aquele inerente a área pública, isso porque é um órgão altamente qualificado, com estrutura administrativa voltada a projetos, que usa metodologias em suas ações, com resultados altamente relevantes em relação à sua finalidade institucional.

### 3.2.2. Nível de maturidade das controladorias públicas

Na busca para traçar o perfil de maturidade em projetos da CGU, foi necessário a adoção de um parâmetro de avaliação, e esse parâmetro considerou os indicadores em gerenciamento de projetos das demais controladorias públicas.

Nesse sentido, de um total de 27 controladorias estaduais e 27 controladorias municipais – das capitais dos estados –, a pesquisa obteve êxito na identificação do índice de maturidade de seis controladorias, sendo duas estaduais (Acre e Paraná) e quatro municipais (São Paulo, Porto Velho, Florianópolis e Recife), cujos indicadores apresentaram variação entre 2 e 4.

#### 3.2.2.1. Controladoria do estado do Acre

Com 249 pontos obtidos e um indicador de 3,49 em gerenciamento de projetos, a Controladoria do Acre é a que obteve o segundo maior índice de maturidade. Com perfil de aderência forte nos três primeiros níveis.

Tabela 21 – Indicador de maturidade da Controladoria do estado do Acre

Nível	Pontos Obtidos	Perfil de Aderência									
		10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
2	76										
3	73										
4	70										
5	30										
<b>Total</b>	<b>249</b>										

**Indicador de Maturidade**  
**3,49**

Fonte: Elaborado pelo autor.

### 3.2.2.2. Controladoria do estado do Paraná

O estado do Paraná foi representado por sua Controladoria, obtendo a mesma 116 pontos, o que gera índice de maturidade em gerenciamento de projetos de 2,16, conforme Tabela 23.

Por sua vez, a pesquisa aponta para presença maior no níveis 5 e 2, de gerenciamento.

Tabela 22 – Indicador de maturidade da Controladoria do estado do Paraná

Nível	Pontos Obtidos	Perfil de Aderência									
		10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
2	33										
3	29										
4	14										
5	40										
<b>Total</b>	<b>116</b>										

**Indicador de Maturidade**  
2,16

Fonte: Elaborado pelo autor.

### 2.3.2.3. Controladoria do município de São Paulo

A Controladoria do Município de São Paulo apresentou, conforme a pesquisa, 313 pontos obtidos, o que, pela metodologia do modelo Prado, representa um indicador de maturidade em gerenciamento de projetos de 4,13.

Observando o perfil de aderência do órgão, vimos que essa Controladoria tem uma aderência forte ao nível 2 de maturidade e 5 de maturidade, contendo 86 e 80 pontos, respectivamente. Todavia, os demais níveis (3 e 4) se mantêm em mais de 70 pontos, o que se presume ser uma pontuação elevada. A Tabela 24 sintetiza seu nível de aderência, pontos obtidos e indicador de maturidade.

Tabela 23 – Indicador de maturidade da Controladoria do município de São Paulo

Nível	Pontos Obtidos	Perfil de Aderência									
		10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
2	86										
3	75										
4	72										
5	80										
<b>Total</b>	<b>313</b>										

**Indicador de Maturidade**  
**4,13**

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 2.3.2.4. Controladoria do município de Porto Velho

Os dados levantados na pesquisa indicaram pontuação total de 116, o que representa um indicador de maturidade em projetos de 2,16.

Seu perfil de aderência aponta que essa Controladoria tem atuação mais forte nos seus projetos, a partir do nível 2 e 4 de gerenciamento, conforme Tabela 25.

Tabela 24 – Indicador de maturidade da Controladoria do município de Porto Velho

Nível	Pontos Obtidos	Perfil de Aderência									
		10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
2	42										
3	21										
4	43										
5	10										
<b>Total</b>	<b>116</b>										

**Indicador de Maturidade**  
**2,16**

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 2.3.2.5. Controladoria do município de Florianópolis

Seguindo a mesma linha das demais controladorias citadas, para a Controladoria de Florianópolis, tem-se um total de 224 pontos obtidos, que a

qualifica com um indicador de maturidade de gerenciamento de projetos na ordem de 3,24.

No que diz respeito ao seu perfil de aderência aos níveis de maturidade, os resultados apontam um equilíbrio entre todos eles, sem tantos desníveis, como consta do Tabela 26.

Tabela 25 – Indicador de maturidade da Controladoria do município de Florianópolis

Nível	Pontos Obtidos	Perfil de Aderência									
		10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
2	71										
3	77										
4	76										
5	0										
<b>Total</b>	<b>224</b>										

**Indicador de Maturidade**  
**3,24**

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 2.3.2.6. Controladoria do município de Recife

A Tabela 27 apresenta os dados da Controladoria de Recife, na qual é possível visualizar que seus pontos representam um indicador de maturidade em projetos na faixa de 2,44, mostrando um perfil de aderência muito forte no nível 2 de gerenciamento de projetos, ou seja, nível inicial, havendo presença dos demais níveis, mas em menor escala.

Tabela 26 – Indicador de maturidade da Controladoria do município de Recife

Nível	Pontos Obtidos	Perfil de Aderência									
		10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
2	80										
3	16										
4	28										
5	20										
<b>Total</b>	<b>144</b>										

<p><b>Indicador de Maturidade</b></p> <p><b>2,44</b></p>
--

Fonte: Elaborado pelo autor

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa possibilitou trazer às Ciências Contábeis a discussão da corrupção no Brasil, em especial na administração pública no nível federal e o seu enfrentamento pelo órgão de controle interno, a Controladoria Geral da União. Ambos os temas “corrupção” e “controle interno” têm tomado presença constante nas mídias e no meio acadêmico.

Isso porque, nos últimos anos, o Brasil tem reforçado seus mecanismos de controle interno e como consequência vêm sendo identificados diversos casos de corrupção tanto na esfera pública como no nível da economia privada.

O cerne da pesquisa foi verificar o quão relevante é a responsabilidade do controle interno no combate à corrupção na administração pública federal e o papel do indicador de maturidade em gerenciamento de projetos identificado na Controladoria Geral da União no desenvolvimento das atividades do órgão.

Ao abordar a corrupção, seus reflexos, os mecanismos de legais e de controle interno que a administração pública no País têm adotado, bem como os resultados obtidos no seu enfrentamento, tanto sob a ótica dos benefícios financeiros como também dos benefícios não financeiros, percebe-se a partir dos elementos obtidos na pesquisa, que o Brasil tem melhorado apesar das dificuldades existentes.

Há por parte da administração pública um reforço das ferramentas de combate, com destaque para a transparência dos dados e informações governamentais e seu respectivo acesso pelos cidadãos comuns, penalizações dos casos de corrupção e a devida obtenção de devolução de recursos desviados para o erário público, assim como o controle social, que torna viável uma maior participação da sociedade nas ações governamentais e nos gastos públicos, o que propicia um ambiente de maior responsabilidade à administração pública federal e por extensão ao seu órgão de controle interno, tornando-o mais eficiente.

Nesse sentido, entendemos que o objetivo foi em parte alcançado e de forma plena. No entanto, quando o assunto é o “papel do indicador de maturidade em gerenciamento de projetos identificado na Controladoria Geral da União no desenvolvimento das atividades do órgão”, não há tanta clareza de sua relevância para a eficiência na atuação do órgão.

A busca por maior eficácia de ação se traduz pelos resultados econômicos e não econômicos que a CGU obtém. Todavia, não são traduzidos por seu indicador de maturidade em projetos, quando comparado as demais controladorias públicas que foram abordadas na pesquisa.

O indicador de maturidade em projetos da CGU não apresentou tendência próxima aqueles obtidos pelo pesquisador Darci Prado em suas pesquisas sobre o setor público. Igualmente, ficou inferior aos indicadores encontrados nas demais controladorias públicas que foram analisadas, bem como nos indicadores de maturidade global do Brasil e específico da administração pública abordados por Prado em suas pesquisas.

Como no Brasil a CGU é um órgão de referência para as demais controladorias públicas e, portanto, espera-se que esteja melhor classificada nos indicadores, não foi o que aconteceu.

O que implica dizer que muito embora os resultados tenham sido frutíferos, para demonstrar o papel do controle interno e o combate a corrupção, o problema de pesquisa inicialmente posto, qual seja: “a eficácia do sistema de controle interno da administração pública federal é mensurável a partir do nível de maturidade em gerenciamento de projetos de seu órgão central, a Controladoria Geral da União e pelos resultados econômicos por ela obtidos no combate à corrupção”, não foi respondido.

Entretanto, o problema secundário foi respondido pela pesquisa, na medida em que restou comprovada a falta de relação entre o indicador de maturidade da CGU e a eficácia de suas ações.

Provavelmente, o fato de os resultados identificados na pesquisa não terem sido satisfatórios se refere ao modelo adotado não permitir que seja traçado perfil detalhado dos respondentes, o que possibilitaria uma melhor análise qualitativa dos dados obtidos.

Nesse sentido, no presente caso, é possível que os respondentes tenham adotado conceitos subjetivos para procederem as respostas, o que termina por não refletir a realidade do gerenciamento de projetos na Controladoria Geral da União, bem como nas demais controladorias.

Como contribuição para uma discussão mais profunda sobre os controles internos e também da corrupção na área pública, a pesquisa elenca como pontos essenciais de discussões futuras, as seguintes questões:

- Avaliar a relação entre gastos públicos e benefícios decorrentes da atuação do órgão central de controle interno da administração pública federal;
- Identificar e discutir que tipos de mecanismos de governança podem ser adotados pela administração pública federal, para reforçar o seu sistema de controle interno;
- Aprofundar o gerenciamento de projetos nesses organismos de governança e sua relação com o sucesso obtido por eles em suas ações.

Não se pode deixar de considerar que referidas observações para futuras pesquisas se aplicam também às controladorias públicas estaduais e municipais.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L B.; PARISI, C; PEREIRA, C. Controladoria. In: CATELLI, A (Coord.). **Controladoria: uma abordagem da Gestão Econômica - Gecon**. São Paulo: Atlas, 2001.

ASSUNÇÃO, M. 55% não sabem o que faz o TCU. **O Estado de São Paulo**, 4 maio 2008, Nacional, p. A10. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/343128/noticia.htm?sequence=1>>. Acesso em: 21 ago 2016.

ATTIE, W. **Auditoria Interna**. São Paulo: Atlas, 1992.

\_\_\_\_\_. **Auditoria Interna**. 2a. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

AVELINO, G. et al. **Medindo a corrupção: o que nós aprendemos?** São Paulo: FGV, 2011. Disponível em: <[http://cepesp.fgv.br/sites/cepesp.fgv.br/files/measuring\\_corruption\\_eng\\_final-1.pdf](http://cepesp.fgv.br/sites/cepesp.fgv.br/files/measuring_corruption_eng_final-1.pdf)>. Acesso em: 5 ago. 2016.

AVRITZER, L; FILGUEIRAS, F. **Corrupção e Controles Democráticos no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1550.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1550.pdf)>. Acesso em: 28 jul. 2016.

BANCO MUNDIAL. **Boas Práticas América Latina e Região do Caribe. Sinais de Alerta de Corrupção e Fraude em Processos Licitatórios**, 2014. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/857341468272367014/pdf/956470PORTUGUE00portuguese00PUBLIC0.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Worldwide Governance Indicators, 2016. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>>. Acesso em: 8 set 2016.

BORINELLI, M. L. **Estrutura conceitual básica de controladoria: sistematização à luz da teoria e da práxis**. 2006. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade: Contabilidade) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-19032007-151637/pt-br.php>>. Acesso em: 3 ago. 2016.

BRASIL. CASA CIVIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao\\_compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm)>. Acesso em: maio 2016

\_\_\_\_\_. **Decreto Nº 5.233** de 6 de outubro de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5233.htm)>. Acesso em: maio 2016

\_\_\_\_\_. **Lei de acesso a informação**. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.html)>. Acesso em: 25 maio 2016.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI): Princípios Fundamentais de Auditoria (nível 3)**. Brasília, 2015. Disponível em: <[file:///C:/Users/jrpsilva/Downloads/NORMAS%20INTERNACIONAIS%20DAS%20ENTIDADES%20FISCALIZADORAS%20SUPERIORES\\_f.pdf](file:///C:/Users/jrpsilva/Downloads/NORMAS%20INTERNACIONAIS%20DAS%20ENTIDADES%20FISCALIZADORAS%20SUPERIORES_f.pdf)>. Acesso em: 9 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Resultados da ENCCLA**, 2016. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protexcao/lavagem-de-dinheiro/enccla/principais-resultados-da-enccla-1>>. Acesso em: 4 set. 2016.

CATELLI, A. et al. **Controladoria: uma abordagem da gestão econômica – GECON**. 2a. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

CGU – CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Manual para os Agentes Municipais. 2005**. Brasília: CGU, 2005. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/cartilhagestaorecursosfederais.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão. Orientações para o gestor municipal**. Brasília: CGU, 2010. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/controlesocial/documentos/ManualIntegridade.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Relatório de gestão exercício 2012**. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/sobre/auditorias/arquivos/2012/relatorio\\_gestao\\_cgu\\_2012.pdf](http://www.cgu.gov.br/sobre/auditorias/arquivos/2012/relatorio_gestao_cgu_2012.pdf)>. Acesso em: 24 set 2016.

CGU – CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório de gestão exercício 2013**. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/sobre/auditorias/arquivos/2013/relatorio\\_gestao\\_cgu\\_2013.pdf/@@download/file/relatorio\\_gestao\\_cgu\\_2013.pdf](http://www.cgu.gov.br/sobre/auditorias/arquivos/2013/relatorio_gestao_cgu_2013.pdf/@@download/file/relatorio_gestao_cgu_2013.pdf)>. Acesso em: 25 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Relatório de gestão exercício 2014**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/auditorias/arquivos/2014/cgu-relatorio-de-gestao-2014-publicado-tcu.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção**. Brasília: CGU, 2016. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/arquivos/cartilha-onu-2016.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2016.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (BR). **Retratos da Sociedade Brasileira, nº. 28**, 2016. Disponível em: <[http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/cni\\_estatistica\\_2/2016/01/26/203/RetratosDaSociedadeBrasileira\\_28\\_ProblemasPrioridadespara2016.pdf](http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/cni_estatistica_2/2016/01/26/203/RetratosDaSociedadeBrasileira_28_ProblemasPrioridadespara2016.pdf)>. Acesso em: 3 jun. 2016.

CRIP – CENTRO DE REFERENCIA DE INTERESSE NACIONAL (BR). **Pesquisa de Opinião Pública Nacional**. 2009. Disponível em: <[http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/survey\\_corrupcao\\_crip\\_2009.pdf](http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/survey_corrupcao_crip_2009.pdf)>. Acesso em: 4 ago. 2016.

DIAS, L N. S. D et. al. Fatores associados ao desperdício de recursos da saúde repassados pela união aos municípios auditados pela Controladoria Geral da União, 2012. *Cont. Fin.* – USP, São Paulo, v. 24, n. 63, p. 206-218, set./out./nov./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rcf/v24n63/04.pdf>>. Acesso em: 4 out 2016.

FARIA, R M. C. **Sistema de Controle: Evidências da Contribuição do Sistema para a minimização de fraudes nas organizações**. 2001. 95f. Dissertação (Mestrado em Administração Privada) – Fundação Rio de Janeiro: FGV, 2001. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/4111/000305170.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

FERRAZ, L. **Reflexões sobre a Lei nº 12.846/2013 e seus impactos nas relações público-privadas: Lei de improbidade empresarial e a não lei anticorrupção**. Belo Horizonte: Forum, 2014. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/ef/wp-content/uploads/2015/05/lei-anticorrupcao-artigo-luciano-ferraz.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2016.

FLORES, P. C. **Controladoria na Gestão Governamental**. São Leopoldo: Unisinos, 2006.

FRANCO, S. M. H. Controle interno o guardião da despesa pública. **Conaci**, 2016. Disponível em: <<http://conaci.org.br/wp-content/uploads/2016/03/Controle-Interno-o-%E2%80%98guardi%C3%A3o%E2%80%99-da-despesa-p%C3%BAblica.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2016.

GARCIA, A S. **Introdução à Controladoria**: Instrumentos básicos de controle de gestão das empresas. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4a. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GUERREIRO, R. **Modelo conceitual de sistema de informação de gestão econômica: uma contribuição a teoria na comunicação da Contabilidade**. São Paulo: USP, 1989.

HAGE SOBRINHO, J. A articulação Interinstitucional como Instrumento Fundamental de Combate à Corrupção In. BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça. **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção**: ENCCLA 10 anos. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/biblioteca/livro-enccla-10-anos/livro-enccla-10-anos>>. Acesso em: 2 maio 2016.

INSTITUTO PÓLIS. Cartilha Participação Popular na Construção do Poder Local. Controle Social das políticas públicas. **Repente**, Polis, n. 29, 2008. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/1058/1058.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2016.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (BR). **Estado, Instituições e Democracia**: República. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFslivros/livros/livro09\\_estadoinstitui coes\\_vol1.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFslivros/livros/livro09_estadoinstitui coes_vol1.pdf)>. Acesso em: 11 ago. 2016.

JOSÉ FILHO, A. **A importância do Controle Interno na Administração Pública**, Piripiri: UESPI, 2008. Disponível em: <[http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/JOSE\\_controle\\_interno.PDF](http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/JOSE_controle_interno.PDF)>. Acesso em: 15 jun 2016.

KERZNER, H. **Gestão de Projetos: As melhores práticas**. 2a. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

KPMG – Auditores Independentes. **A Fraude no Brasil:Relatório da Pesquisa 2009**. KPMG, 2009. Disponível em: <[http://www.kpmg.com.br/publicacoesforensic/Fraudes\\_2009\\_port.pdf](http://www.kpmg.com.br/publicacoesforensic/Fraudes_2009_port.pdf)>. Acesso em: 5 jul. 2016.

LIMA, R. M. **Lei Sarbanes\_Oxley**: estudo sobre a divulgação de deficiências na avaliação dos controles internos. 2009. 90fls. Dissertação (Mestrado em Ciências Cont. Atuariais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/1754>>. Acesso em: 4 out. 2016.

MAIA, H. H R.; PINTO; J. S. **Proposta de um modelo ideal de atuação empresarial com enfoque na controladoria**. São Paulo: CBC, 1999. Disponível em: <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/viewFile/3181/3181>>. Acesso em: 7 jun. 2016.

MARTIN, N. C. Da Contabilidade à Controladoria: A Evolução Necessária. **Revista Contabilidade & Finanças** – USP, n. 28, p. 7-28, jan./abr. São Paulo: USP 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rcf/v13n28/v13n28a01.pdf>>. Acesso em: 2 de set 2016.

MARTINS, G. A. **Manual para Elaboração de Monografias e Dissertações**. São Paulo: Atlas, 1994.

MORAES, R. O. **Condicionantes de desempenho dos projetos de software e a influência da maturidade em gestão de projetos**. 2004. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-14072004-154749/pt-br.php>>. Acesso em: 19 nov. 2016.

MOURA, H. S. **Os Controles Adotados na Administração Pública como Instrumentos de Redução dos Riscos de Corrupção e Aumento da Eficiência e Transparência dos Recursos Públicos**. Tese (Doutorado em Contabilidade) – Universidade do Minho, 2013.

MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Combate à corrupção**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/tipos-de-corrupcao>>. Acesso em: 19 set. 2016.

NASCIMENTO, L. F. **Ferramentas de Controle Interno da Controladoria Geral da União**: Instrumentos de Fiscalização da Gestão, Controle Social e Combate à Corrupção. Rio de Janeiro: FGV, 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/14165/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20MAP%20FGV%20LAURINALDO%20F%C3%89LIX.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 13 ago. 2016.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Partners for Good Governance: Mapping the Role of Supreme Audit Institutions**. 2014. Disponível em: <[http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/3\\_committees/4\\_goal4/FAC\\_TFSP\\_OECD\\_Partners\\_Good\\_Governance\\_Mapping\\_Role\\_SAI.pdf](http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/3_committees/4_goal4/FAC_TFSP_OECD_Partners_Good_Governance_Mapping_Role_SAI.pdf)>. Acesso em: 12 out. 2016.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Fighting corruption in the public sector**. 2016. Disponível em: <<http://www.oecd.org/corruption/ethics/>>. Acesso em: 16 ago. 2016.

OLACEFS – ORGANIZAÇÃO LATINO AMERICANA E DO CARIBE DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. **Declaração de Assunção**. 2010. Disponível em: <[http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/2\\_regional\\_working\\_groups/olacefs/Declaraci%C3%B3n\\_de\\_Assun%C3%B3n\\_S\\_and\\_P.pdf](http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/2_regional_working_groups/olacefs/Declaraci%C3%B3n_de_Assun%C3%B3n_S_and_P.pdf)>. Acesso em: 29 jul 2

OLIVEIRA, A. B. S. **Controladoria**: um curso introdutório sobre os fundamentos do controle empresarial. São Paulo: Editora Saraiva, 2009, 1 vol.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Global. Os Dez Princípios do Pacto Global da ONU**. 2004. Disponível em: <<https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles/principle-10>>. Acesso em: 1 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção**. 2007. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics\\_corruption/Publicacoes/2007\\_UNCAC\\_Port.pdf](https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf)>. Acesso em: 10 jul 2016.

PAGOTTO, L. U. C. **O combate à corrupção: a contribuição do direito econômico**. 2010. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-21112011-103454/pt-br.php>>. Acesso em: 7 jun. 2016.

PMBOK – PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **Um Guia do Conhecimento do PMBOK Gerenciamento de Projetos (Guia PMBOK®)**. 5a. ed. Newtown Square, Pennsylvania: PMI, 2013. Disponível em: <<http://www.mediafire.com/file/ej781y95e7i363m/PMBOK+5%C2%AA+Edi%C3%A7%C3%A3o+%5BPortugu%C3%AAs%5D%5B2013%5D.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

PORTAL DE TRANSPARÊNCIA. **Estatística de acesso**, jan. 2016. Disponível em: <[http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/Estatisticas\\_visitacao/janeiro-2016.pdf](http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/Estatisticas_visitacao/janeiro-2016.pdf)>. Acesso em: 16 fev 2016.

PRADO, D. S. **Planejamento e controle de projetos**. 4a. ed. Belo Horizonte: Editora de Desenvolvimento Gerencial, 2001 (Série Gerência de Projetos, vol.2).

\_\_\_\_\_. **Planejamento e controle de projetos**. Belo Horizonte: INDG, 2004.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos do Modelo Prado: MMGP**. 2016. Disponível em: <<http://www.maturityresearch.com/novosite/biblio/fundamentos-modelo-prado-mmgp.pdf>>. Acesso em: 14 out 2016.

\_\_\_\_\_; ANDRADE, C. **Governo: Administração Direta e Indireta. Parte A: Indicadores**. MPCM, fev. 2015. Disponível em: <<http://www.maturityresearch.com/novosite/2014/download/2-Governo/RelatorioMaturidade2014-Governo-Parte-A-Indicadores.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2016.

RABECHINI JR, R. **Competências e maturidade em gestão de projetos: uma perspectiva estrutura**. 1a. ed. São Paulo: Annablume, 2005.

REDE BRASILEIRA DO PACTO GLOBAL. **Há sempre um ser humano por trás da corrupção**. 2015. Disponível em: <<http://www.pactoglobal.org.br/Artigo/200/%E2%80%98Ha-sempre-um-ser-humano-por-tras-da-corrupcao>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

RICHARDSON, R J. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

SANTOS, L. A.; CARDOSO, R. L. S. Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. In: **Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias vencedoras: Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública**. Brasília: TCU/ Instituto Serzedello Corrêa, 2002.

SANTOS, R. V. **Gestão Econômica (GECON) e a Controladoria na Gestão Empresarial**. São Paulo: FEA-USP, 1997. Disponível em: <[http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP1997\\_T7201.PDF](http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP1997_T7201.PDF)>. Acesso em: 2 ago. 2016.

SIENA, O. **Metodologia da pesquisa científica: elementos para elaboração e apresentação de trabalhos acadêmicos**. Porto Velho: Gepes/PPGMAD/ Departamento de Administração/ UNIR, 2007. Disponível em: <[http://www.ppga.unir.br/downloads/104\\_manual\\_de\\_trabalho\\_academicorevisado\\_2011.pdf](http://www.ppga.unir.br/downloads/104_manual_de_trabalho_academicorevisado_2011.pdf)>. Acesso em: 19 nov 2011.

SILVA, A. R. M. Quais os custos e os efeitos da corrupção no Brasil? **Huffpost Brasil**, 19 nov. 2015. Disponível em: <[http://www.brasilpost.com.br/associacao-nacional-dos-procuradores-da-republica-/corrupcao-efeito-brasil\\_b\\_8315806.html](http://www.brasilpost.com.br/associacao-nacional-dos-procuradores-da-republica-/corrupcao-efeito-brasil_b_8315806.html)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

SLOMSKI, V. **Manual de contabilidade pública**: De acordo com as normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público (IPSASB / IFAC / CFC). 3a. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

SOUZA, R. P. de. **Controle Estatal das Transferências de Recursos Públicos para o Terceiro Setor**. 2013. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <[http://www.teses.usp.br/teses/\\_disponiveis/2/2134/tde-29052013-082642/pt-br.php](http://www.teses.usp.br/teses/_disponiveis/2/2134/tde-29052013-082642/pt-br.php)>. Acesso em: 2 out 2016.

SOUZA, F. J. V. de; SILVA, M. C. da; ARAÚJO, A. O.; SILVA, J. D. G. da. Controladoria privada e governamental: uma análise comparativa. **Revista do Administrador Público**, n. 63, jul. 2010. Disponível em: <[http://arquivos.info.ufrn.br/arquivos/201021412778be423950c66fbf54fe3c/artigo\\_controladoria\\_governamental.pdf](http://arquivos.info.ufrn.br/arquivos/201021412778be423950c66fbf54fe3c/artigo_controladoria_governamental.pdf)>. Acesso em: 16 jul. 2016

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Global corruption barometer**. 2013. Disponível em: <<http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=brazil>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

UNGARO, G. **Paradoxo no Combate à corrupção**. CONACI, 2015. Disponível em: <<http://conaci.org.br/wp-content/uploads/2015/01/Paradoxo-no-combate-%C3%A0-corrup%C3%A7%C3%A3o-Gustavo-Ungaro.pdf>>. Acesso em: 30 jun 2016.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2014.

## Apêndice A

**DARCI PRADO**

Questionário  
de  
Avaliação de Maturidade Setorial:  
**Modelo de Maturidade *Prado-MMGP***

Versão 2.2.0  
Julho 2014

Extraído do Livro  
"Maturidade em Gerenciamento de Projetos" – 3ª Edição (a publicar)  
Autor: Darci Prado  
Editora Falconi – 2002-2014

O questionário mostrado a seguir pode ser utilizado para avaliar a maturidade de um setor (tal como Engenharia, Desenvolvimento de Novos Produtos, T.I., etc.) de uma organização.

#### A. Como Totalizar as Respostas:

Utilize esta tabela para avaliar suas respostas:

- Resposta a: 10 pontos.
- Resposta b: 7 pontos.
- Resposta c: 4 pontos.
- Resposta d: 2 pontos.
- Resposta e: 0 ponto.

É também conveniente dar visibilidade ao Perfil de Aderência, preenchendo o quadro seguinte:

Nível	Pontos Obtidos	Perfil de Aderência									
		10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
2											
3											
4											
5											

Exemplo:

Nível	Pontos Obtidos	Perfil de Aderência									
		10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
2	40										
3	20										
4	20										
5	0										

Pontos Obtidos:

Nível 2: 40

Nível 3: 20

Nível 4: 20

Nível 5: 00

Total de pontos obtidos: 80

Depois de respondidas e avaliadas, coloque o Total de Pontos Obtidos na fórmula abaixo.

$$\text{Avaliação Final} = (100 + \text{total\_de\_pontos}) / 100$$

Para o exemplo, temos:

$$\text{Avaliação Final da Maturidade} = (100 + 80) / 100 = 1,8$$

## NIVEL 2 – CONHECIDO (iniciativas isoladas)

Este nível representa o despertar para o assunto gerenciamento de projetos. Suas principais características são:

- Conhecimentos introdutórios de Gerenciamento de Projetos.
- Uso introdutório de ferramentas (sw) para sequenciamento de atividades.
- Iniciativas isoladas para o planejamento e controle de alguns projetos.
- Cada profissional trabalha a seu modo, visto a não existência de uma plataforma padronizada para Gerenciamento de Projetos, constituída de processos, ferramentas, estrutura organizacional, etc.
- Ocorre o despertar de uma consciência sobre a importância da implementação de cada um dos componentes de uma plataforma de Gerenciamento de Projetos (GP).

1. Em relação aos treinamentos internos e externos ocorridos nos últimos 12 meses, relacionados com aspectos básicos de gerenciamento de projetos, assinale a opção mais adequada:

- a) Diversos elementos do setor participaram de treinamentos nos últimos 12 meses. Os treinamentos abordaram aspectos ligados a áreas de conhecimentos e processos (tais como os padrões disponíveis, PMBOK, IPMA, Prince2, etc.).
- b) A situação existente é levemente inferior ao apresentado no item A.
- c) A situação existente é significativamente inferior ao apresentado no item A.
- d) Esforços foram iniciados neste sentido.
- e) Nenhum esforço foi iniciado neste sentido.

2. Em relação ao uso de softwares para gerenciamento de tempo (sequenciamento de tarefas, cronogramas, Gantt, etc.), assinale a opção mais adequada:

- a) Diversos profissionais do setor participaram de treinamento em software nos últimos 12 meses e o utilizaram em seus projetos.
- b) A situação existente é levemente inferior ao apresentado no item A.
- c) A situação existente é significativamente inferior ao apresentado no item A.
- d) Esforços foram iniciados neste sentido.
- e) Nenhum esforço foi iniciado neste sentido.

3. Em relação à experiência com o planejamento e controle de projetos, por elementos envolvidos com projetos no setor, podemos afirmar:

- a) Nos últimos 12 meses, diversos elementos do setor têm efetuado o planejamento, o acompanhamento e o encerramento de uma quantidade razoável de projetos, baseando-se em padrões conhecidos (PMBOK, etc.) e em ferramentas computacionais (MS-Project, etc.).
- b) A situação existente é levemente inferior ao apresentado no item A.
- c) A situação existente é significativamente inferior ao apresentado no item A.
- d) Esforços foram iniciados neste sentido.
- e) Nenhum esforço foi iniciado neste sentido.

4. Em relação à aceitação, por parte dos principais envolvidos com gestão na organização, da importância do assunto Gerenciamento de Projetos para agregar valor à organização, assinale a opção mais adequada:

- a) Este é um tema já consolidado ou em evolução. Tem se observado, nos últimos 12 meses, iniciativas para o desenvolvimento/aperfeiçoamento do entendimento do assunto, tais como reuniões para se discutir o assunto, participação em congressos, cursos, etc.
- b) A situação existente é levemente inferior ao apresentado no item A.
- c) A situação existente é significativamente inferior ao apresentado no item A.
- d) Esforços foram iniciados neste sentido.
- e) Nenhum esforço foi iniciado neste sentido.

5. Em relação à aceitação, por parte dos principais envolvidos com gestão na organização, da importância de se possuir uma metodologia, assinale a opção mais adequada:

- a) Este é um tema já consolidado ou em evolução. Tem se observado, nos últimos 12 meses, iniciativas para o desenvolvimento/aperfeiçoamento do entendimento do assunto, tais como reuniões para se discutir o assunto, participação em congressos, cursos, etc.
- b) A situação existente é levemente inferior ao apresentado no item A.
- c) A situação existente é significativamente inferior ao apresentado no item A.
- d) Esforços foram iniciados neste sentido.
- e) Nenhum esforço foi iniciado neste sentido.

6. Em relação à aceitação, por parte dos principais envolvidos com gestão na organização da importância de se possuir um sistema informatizado para atender ao gerenciamento dos projetos, assinale a opção mais adequada:

- a) Este é um tema já consolidado ou em evolução. Tem se observado, nos últimos 12 meses, iniciativas para o desenvolvimento/aperfeiçoamento do entendimento do assunto, tais como reuniões para se discutir o assunto, participação em congressos, cursos, etc.
- b) A situação existente é levemente inferior ao apresentado no item A.
- c) A situação existente é significativamente inferior ao apresentado no item A.
- d) Esforços foram iniciados neste sentido.
- e) Nenhum esforço foi iniciado neste sentido.

7. Em relação à aceitação, por parte dos principais envolvidos com gestão na organização, da importância dos componentes da estrutura organizacional (Gerentes de Projeto, PMO, Comitês, Sponsor, etc.), escolha:

Este é um tema já consolidado ou em evolução. Tem se observado, nos últimos 12 meses, iniciativas para o desenvolvimento/aperfeiçoamento do entendimento do assunto, tais como reuniões para se discutir o assunto, participação em congressos, cursos, etc.

A situação existente é levemente inferior ao apresentado no item A.

A situação existente é significativamente inferior ao apresentado no item A.

Esforços foram iniciados neste sentido.

Nenhum esforço foi iniciado neste sentido.

8. Em relação à aceitação, por parte dos principais envolvidos com gestão na organização, da importância de os projetos do setor estejam rigorosamente alinhados com as estratégias e prioridades da organização, escolha:

- a) Este é um tema já consolidado ou em evolução. Tem se observado, nos últimos 12 meses, iniciativas para o desenvolvimento/aperfeiçoamento do entendimento do assunto, tais como reuniões para se discutir o assunto, participação em congressos, cursos, etc.
- b) A situação existente é levemente inferior ao apresentado no item A.
- c) A situação existente é significativamente inferior ao apresentado no item A.
- d) Esforços foram iniciados neste sentido.
- e) Nenhum esforço foi iniciado neste sentido.

9. Em relação à aceitação, por parte dos principais envolvidos com gestão na organização, da importância de se evoluir em competência comportamental (liderança, negociação, comunicação, conflitos, etc.) escolha:

- a) Este é um tema já consolidado ou em evolução. Tem se observado, nos últimos 12 meses, iniciativas para o desenvolvimento/aperfeiçoamento do entendimento do assunto, tais como reuniões para se discutir o assunto, participação em congressos, cursos, etc.
- b) A situação existente é levemente inferior ao apresentado no item A.
- c) A situação existente é significativamente inferior ao apresentado no item A.

- d) Esforços foram iniciados neste sentido.  
Nenhum esforço foi iniciado neste sentido.

10. Em relação à aceitação, por parte dos principais envolvidos com gestão na organização, da importância de se evoluir em competência técnica e contextual (ou seja, assuntos ligados ao produto, aos negócios, à estratégia da organização, seus clientes, etc.), escolha:

- Este é um tema já consolidado ou em evolução. Tem se observado, nos últimos 12 meses, iniciativas para o desenvolvimento/aperfeiçoamento do entendimento do assunto, tais como reuniões para se discutir o assunto, participação em congressos, cursos, etc.
- A situação existente é levemente inferior ao apresentado no item A.
- A situação existente é significativamente inferior ao apresentado no item A.
- Esforços foram iniciados neste sentido.
- Nenhum esforço foi iniciado neste sentido.

### NIVEL 3 - PADRONIZADO

Ao responder as questões deste nível, tenha em mente que ele representa a situação em que foi implementada uma plataforma de GP, que está em uso. Suas principais características são:

- Evolução nas competências.
- Ambiente propício a mudança de cultura
- Existência de uma plataforma padronizada para Gerenciamento de Projetos
- Uso de baseline.
- Medição de desempenho dos projetos encerrados.
- Captura de dados de anomalias que impactam os resultados dos projetos (atrasos, estouro de custos, etc.).
- A plataforma está em uso pelos principais envolvidos há mais de um ano.
- Uma quantidade significativa de projetos utilizou todos os processos da metodologia (início, meio e fim).

1. Em relação ao uso de metodologia de gerenciamento de projetos por pessoas envolvidas com projetos, no setor, assinale a opção mais adequada:

- Existe uma metodologia contendo os processos e áreas de conhecimentos necessários e alinhados a algum dos padrões existentes (PMBOK, PRINCE2, IPMA, etc.). Ela diferencia projetos pelo tamanho (grande, médio e pequeno) e está em uso há mais de um ano.
- A situação existente é levemente inferior ao apresentado no item A.
- A situação existente é significativamente inferior ao apresentado no item A.
- Esforços foram iniciados neste sentido.
- Nenhum esforço foi iniciado neste sentido.

2. Em relação à informatização dos processos para gerenciamento dos projetos, assinale a opção mais adequada:

- Existe um sistema, aparentemente completo, adequado e amigável. Ele contempla diferentes tamanhos de projetos e permite armazenar e consultar dados de projetos encerrados. Está em uso pelos principais envolvidos (que foram treinados) há mais de um ano.
- A situação existente é levemente inferior ao apresentado no item A.
- A situação existente é significativamente inferior ao apresentado no item A.
- Esforços foram iniciados neste sentido.
- Nenhum esforço foi iniciado neste sentido.

3. Em relação ao mapeamento e padronização dos processos desde (caso aplicáveis) o surgimento da ideia, os estudos técnicos, o estudo de viabilidade, as negociações, a aprovação do orçamento, a alocação de recursos, a implementação do projeto e uso, temos:

- Todos os processos acima foram mapeados, padronizados e, alguns, informatizados (tanto da ótica do desenvolvimento do produto como do seu gerenciamento). O material existente é, aparentemente, completo e adequado e está em uso há mais de um ano.

- b) A situação existente é levemente inferior ao apresentado no item A.
- c) A situação existente é significativamente inferior ao apresentado no item A.
- d) Esforços foram iniciados neste sentido.
- e) Nenhum esforço foi iniciado neste sentido.
4. Em relação ao documento Plano do Projeto, que deve conter a abordagem para executar cada projeto em função de sua complexidade e também ser utilizado para monitorar o progresso do projeto e controlar variações, riscos e stakeholders, podemos afirmar:
- a) A criação deste documento demanda reuniões entre os principais envolvidos até a aprovação da baseline, com suas metas para prazos, custos e indicadores de resultados (se aplicável). Este processo está em uso há mais de um ano e é bem aceito.
- b) A situação existente é levemente inferior ao apresentado no item A.
- c) A situação existente é significativamente inferior ao apresentado no item A.
- d) Esforços foram iniciados neste sentido.
- e) Nenhum esforço foi iniciado neste sentido.
5. Em relação ao Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP ou PMO) ou suas variações, assinale a opção mais adequada:
- a) Está implantado. Suas funções foram identificadas, mapeadas e padronizadas e são utilizadas por seus membros, que possuem o treinamento necessário em GP. É bem aceito, está operando há mais de um ano e influencia positivamente os projetos do setor.
- b) A situação existente é levemente inferior ao apresentado no item A.
- c) A situação existente é significativamente inferior ao apresentado no item A.
- d) Esforços foram iniciados neste sentido.
- e) Nenhum esforço foi iniciado neste sentido.
6. Em relação ao uso de Comitês (ou sistemas executivos de monitoramento ou equivalentes) para acompanhamento dos projetos durante suas execuções, assinale a opção mais adequada:
- a) Foram implantados, reúnem-se periodicamente e têm forte influência no andamento dos projetos sob seu acompanhamento. São bem aceitos e estão operando há mais de um ano.
- b) A situação existente é levemente inferior ao apresentado no item A.
- c) A situação existente é significativamente inferior ao apresentado no item A.
- d) Esforços foram iniciados neste sentido.
- e) Nenhum esforço foi iniciado neste sentido.
7. Em relação ao acompanhamento da execução de cada projeto, em reuniões efetuadas pelo gerente do projeto com sua equipe para atualizar o plano do projeto e tratar as exceções e os riscos, assinale a opção mais adequada:
- a) São realizadas reuniões periódicas que permitem que todos percebam o andamento do projeto. Os dados são coletados e comparados com a baseline. Em caso de desvio, contramedidas são implementadas. E feita análise de riscos. Está em uso há mais de um ano.
- b) A situação existente é levemente inferior ao apresentado no item A.
- c) A situação existente é significativamente inferior ao apresentado no item A.
- d) Esforços foram iniciados neste sentido.
- e) Nenhum esforço foi iniciado neste sentido.
8. Com relação ao gerenciamento de mudanças (prazo, custos, escopo, resultados, etc.) para projetos em andamento temos:

- a) Os valores baseline são respeitados durante a vida de cada projeto e evitam-se alterações. Quando uma modificação é solicitada, rigorosos critérios são utilizados para sua análise e aprovação. O modelo funciona adequadamente há mais de um ano.
- b) A situação existente é levemente inferior ao apresentado no item A.
- c) A situação existente é significativamente inferior ao apresentado no item A.
- d) Esforços foram iniciados neste sentido.
- e) Nenhum esforço foi iniciado neste sentido.
9. Com relação à definição de sucesso e à criação e uso de métricas para avaliação do sucesso dos projetos (ou seja, atingimento de metas: resultados obtidos, atraso, estouro de custos, performance, etc.), temos:
- a) Ao término de cada projeto é feita uma avaliação do sucesso e são analisadas as causas de não atingimento de metas. Periodicamente são efetuadas análises no Banco de Dados para identificar os principais fatores ofensores. Está em uso há mais de um ano.
- b) A situação existente é levemente inferior ao apresentado no item A.
- c) A situação existente é significativamente inferior ao apresentado no item A.
- d) Esforços foram iniciados neste sentido.
- e) Nenhum esforço foi iniciado neste sentido.
10. Com relação à evolução das competências (conhecimentos + experiência) em gestão de projetos, técnica e comportamental dos diversos grupos de envolvidos (alta administração, gerentes de projetos, PMO, etc.), temos:
- a) Foram identificadas as competências necessárias para cada grupo de profissionais e foi feito um levantamento envolvendo "Situação Atual" e "Situação Desejada". Foi executado um Plano de Ação que apresentou resultados convincentes nos últimos 12 meses.
- b) A situação existente é levemente inferior ao apresentado no item A.
- c) A situação existente é significativamente inferior ao apresentado no item A.
- d) Esforços foram iniciados neste sentido.
- e) Nenhum esforço foi iniciado neste sentido.

## NIVEL 4 - GERENCIADO

Ao responder as questões deste nível, tenha em mente que ele representa a situação em que a plataforma de GP implementada realmente funciona e dá resultados. As principais características deste nível são:

- Os profissionais demonstram constantemente um alto nível de competência, alinhando conhecimento e experiência prática.
- Eliminação (ou mitigação) das anomalias gerenciáveis que atrapalham os resultados dos projetos.
- Os resultados da área (índice de sucesso, atrasos, etc.) são compatíveis com o esperado para o nível de maturidade 4.
- Esta situação ocorre há mais de 2 anos
- Uma quantidade significativa de projetos já completaram seus ciclos de vida neste cenário.

1. Em relação à eliminação de anomalias (atrasos, estouro de orçamento, não conformidade de escopo, qualidade, resultados, etc.) oriundas do próprio setor ou de setores externos (interfaces), assinale a opção mais adequada:
- a) Todas as principais anomalias foram identificadas e eliminadas (ou mitigadas) pelo estabelecimento de ações (contramedidas) para evitar que estas causas se repitam. Este cenário está em funcionamento com sucesso há mais de 2 anos.
- b) A situação existente é levemente inferior ao apresentado no item A.
- c) A situação existente é significativamente inferior ao apresentado no item A.

- d) Esforços foram iniciados neste sentido.
- e) Nenhum esforço foi iniciado neste sentido.

2. Com relação ao sucesso da carteira de projetos do setor, envolvendo (se aplicável) os seguintes componentes: benefícios, resultados esperados, satisfação de stakeholders, lucratividade, atrasos, custos, conformidade de escopo e qualidade, etc., temos:

- a) Foram estabelecidas metas, para o desempenho da carteira, para os diversos indicadores que são componentes da definição de sucesso (metas coerentes com o esperado para o nível 4 de maturidade). Estas metas têm sido atingidas nos últimos 2 anos.
- b) A situação existente é levemente inferior ao apresentado no item A.
- c) A situação existente é significativamente inferior ao apresentado no item A.
- d) Esforços foram iniciados neste sentido.
- e) Nenhum esforço foi iniciado neste sentido.

3. Em relação ao envolvimento da alta administração (ou seja, as chefias superiores que têm alguma influência nos projetos do setor) com o assunto "Gerenciamento de Projetos", assinale a opção mais adequada:

- a) Nos últimos dois anos tem havido um adequado envolvimento da alta administração com o assunto, participando dos comitês e acompanhando "de perto" os projetos estratégicos. Ela possui o conhecimento adequado, têm atitudes firmes e estimula o tema GP.
- b) A situação existente é levemente inferior ao apresentado no item A.
- c) A situação existente é significativamente inferior ao apresentado no item A.
- d) Esforços foram iniciados neste sentido.
- e) Nenhum esforço foi iniciado neste sentido.

4. Em um ambiente de boa governança temos eficiência e eficácia devido à correta estrutura organizacional. Ademais, os principais envolvidos são competentes, pró-ativos e utilizam corretamente os recursos disponíveis (processos, ferramentas, etc.). Escolha:

- a) Existe boa governança no setor. As decisões certas são tomadas na hora certa, pela pessoa certa e produzem os resultados certos e esperados. Isto vem ocorrendo há mais de dois anos.
- b) A situação existente é levemente inferior ao apresentado no item A.
- c) A situação existente é significativamente inferior ao apresentado no item A.
- d) Esforços foram iniciados neste sentido.
- e) Nenhum esforço foi iniciado neste sentido.

5. Em relação à Melhoria Contínua, praticada por meio de controle e medição das dimensões da governança de projetos (metodologia, informatização, estrutura organizacional, competências e alinhamento estratégico) temos:

- a) Existe um sistema pelo qual tais assuntos são periodicamente avaliados e os aspectos que mostram fragilidade ou inadequabilidade são discutidos e melhorados. É bem aceito e praticado pelos principais envolvidos há mais de 2 anos.
- b) A situação existente é levemente inferior ao apresentado no item A.
- c) A situação existente é significativamente inferior ao apresentado no item A.
- d) Esforços foram iniciados neste sentido.
- e) Nenhum esforço foi iniciado neste sentido.

6. Em relação ao acompanhamento do trabalho efetuado pelos gerentes de projetos e ao estímulo que lhes é concedido no sentido de atingirem as metas de seus projetos, assinale a opção mais adequada:

- a) Existe um Sistema de Avaliação dos gerentes de projetos, pelo qual se estabelecem metas e, ao final do período, se avalia quão bem eles se destacaram, podendo,

- eventualmente, obter bônus pelo desempenho. O sistema funciona com sucesso há pelo menos 2 anos.
- A situação existente é levemente inferior ao apresentado no item A.
  - A situação existente é significativamente inferior ao apresentado no item A.
  - Esforços foram iniciados neste sentido.
  - Nenhum esforço foi iniciado neste sentido.
7. Em relação ao aperfeiçoamento da capacidade dos gerentes de projetos do setor, com ênfase em relacionamentos humanos (liderança, negociação, conflitos, motivação, etc.), assinale a opção mais adequada:
- Praticamente todos os gerentes passaram por um amplo programa de capacitação em relacionamentos humanos. O programa está funcionando com sucesso há pelo menos dois anos e sempre apresenta novos treinamentos.
  - A situação existente é levemente inferior ao apresentado no item A.
  - A situação existente é significativamente inferior ao apresentado no item A.
  - Esforços foram iniciados neste sentido.
  - Nenhum esforço foi iniciado neste sentido.
8. Em relação ao estímulo para a constante capacitação e para a obtenção de certificação (PMP, IPMA, PRINCE2, etc.) pelos gerentes de projetos e elementos do PMO, assinale a opção mais adequada:
- Existe uma política para estimular os profissionais a se capacitarem continuamente e a obter uma certificação. Está em funcionamento há mais de dois anos com bons resultados e uma quantidade adequada de profissionais já obteve certificação.
  - A situação existente é levemente inferior ao apresentado no item A.
  - A situação existente é significativamente inferior ao apresentado no item A.
  - Esforços foram iniciados neste sentido.
  - Nenhum esforço foi iniciado neste sentido.
9. Em relação ao alinhamento dos projetos executados no setor com os negócios da organização (ou com o Planejamento Estratégico), assinale a opção mais adequada:
- Na etapa de criação de cada projeto (Business Case ou Plano do Negócio) é feita uma avaliação dos resultados/benefícios a serem agregados pelo projeto, os quais devem estar claramente relacionados com as metas das Estratégias. Funciona há 2 anos.
  - A situação existente é levemente inferior ao apresentado no item A.
  - A situação existente é significativamente inferior ao apresentado no item A.
  - Esforços foram iniciados neste sentido.
  - Nenhum esforço foi iniciado neste sentido.
10. Com relação à competência em aspectos técnicos pela equipe responsável pela criação e implementação do produto (bem, serviço ou resultado), nos últimos dois anos, podemos afirmar:
- Todos os envolvidos são altamente competentes nesta área, o que contribuiu para que retrabalhos e perdas caíssem para patamares quase nulos.
  - A situação existente é levemente inferior ao apresentado no item A.
  - A situação existente é significativamente inferior ao apresentado no item A.
  - Esforços foram iniciados neste sentido.
  - Nenhum esforço foi iniciado neste sentido.

## **NIVEL 5 - OTIMIZADO**

Ao responder as questões deste nível, tenha em mente que ele representa a situação em que a plataforma de GP não somente funciona e dá resultados como também foi otimizada pela prática da melhoria contínua e inovação tecnológica e de processos. Suas principais características são:

- Otimização de processos e ferramentas.
- Otimização de resultados (prazos, custos, escopo, qualidade, desempenho, etc.)

- Altíssimo nível de sucesso.
- Ambiente e clima de trabalho de eficiência, produtividade e baixo stress.
- Alto reconhecimento da competência da área, que é vista como benchmark.
- Esta situação ocorre há mais de 2 anos
- Uma quantidade significativa de projetos já completaram seus ciclos de vida neste cenário.

1. Um dos mais importantes pilares da otimização é a inovação tecnológica e de processos por permitir saltos de qualidade e eficiência. Escolha a melhor opção que descreve o cenário de inovação no setor:

- a) O tema deixou de ser tabu e houve significativa evolução no aspecto inovação que permitiu visualizar os produtos e processos sob novos prismas. Nos dois últimos anos, ocorreram diversas iniciativas inovadoras com resultados totalmente compensadores.
- e) A situação existente não atende ao descrito no item A.

2. Com relação à competência (conhecimentos + experiência + atitude) da equipe em planejamento e acompanhamento de prazos e/ou custos e/ou escopo, podemos afirmar que:

- a) A equipe tem demonstrado, nos últimos dois anos, um domínio tão expressivo nestes aspectos que tem permitido significativas otimizações nas durações / custos / escopo dos projetos. A equipe domina algumas técnicas, tais como Ágil/Enxuta (Agile/Lean).
- e. A situação existente não atende ao descrito no item A.

3. Com relação à competência (conhecimentos + experiência + atitude) da equipe na gestão das partes envolvidas (stakeholders) e gestão de riscos, podemos afirmar que:

- a) A equipe tem demonstrado, nos últimos dois anos, um domínio tão expressivo nestes aspectos que tem permitido que os projetos avancem "sem nenhum susto". A equipe domina aspectos de complexidade estrutural, tal como pensamento sistêmico (system thinking).
- e. A situação existente não atende ao descrito no item A.

4. Com relação à competência (conhecimentos + experiência + atitude) da equipe em aspectos técnicos do produto (bem, serviço ou resultado) sendo criado, podemos afirmar que:

- a) A equipe tem demonstrado domínio tão expressivo nestes aspectos, incluindo (se aplicável) avanços na tecnologia, VIPs - *Value Improving Practices*, etc., que têm permitido significativas otimizações nas características técnicas do produto sendo criado.
- e. A situação existente não atende ao descrito no item A.

5. Com relação ao sistema informatizado:

- a) Está em uso há mais de 2 anos um amplo sistema que aborda todas as etapas desde a ideia inicial (ou oportunidade ou necessidade) até a entrega do produto para uso. Ele inclui gestão de portfólio e de programas (se aplicáveis) e projetos encerrados.
- e. A situação existente não atende ao descrito no item A.

6. Em relação ao histórico de projetos já encerrados (Gestão do Conhecimento), no que toca aos aspectos (caso aplicáveis): Avaliação dos Resultados Obtidos; Dados do Gerenciamento; Lições Aprendidas; Melhores Práticas, etc., podemos afirmar que:

- a) Está disponível, há mais de dois anos, um banco de dados de ótima qualidade. O sistema está em uso pelos principais envolvidos para evitar erros do passado e otimizar o planejamento, a execução e o encerramento dos novos projetos.
- e. A situação existente não atende ao descrito no item A.

7. Em relação à estrutura organizacional existente (projetizada / matricial forte, balanceada ou fraca / funcional), envolvendo, de um lado a organização e do outro, os Gerentes de Projetos e o Escritório de Gerenciamento de Projetos (PMO), escolha:

- a) A estrutura existente é perfeitamente adequada, foi otimizada e funciona de forma totalmente convincente há, pelo menos, 2 anos. O relacionamento entre os envolvidos citados é muito claro e eficiente.
- e. A situação existente não atende ao descrito no item A.

8. Em relação à capacidade dos principais envolvidos com projetos do setor em competência comportamental (negociação, liderança, conflitos, motivação, etc.), assinale a opção mais adequada:

- a) Os envolvidos atingiram um patamar de excelência neste tema, demonstrando, inclusive, fortes habilidades em assuntos como Inteligência Emocional, Pensamento Sistêmico, Prontidão Cognitiva, etc.
- e. A situação existente não atende ao descrito no item A.

9. Em relação ao entendimento, dos principais envolvidos, sobre o contexto da organização (seus negócios, suas estratégias, seus processos, sua estrutura organizacional, seus clientes, etc.), temos:

- a) Existe um alto entendimento destes aspectos que são levados em conta no planejamento e execução de projetos de forma que os produtos entregues (bens, serviços ou resultados) realmente estejam à altura da organização.
- e. A situação existente não atende ao descrito no item A.

10. Em relação ao clima existente no setor, relativamente a gerenciamento de projetos, assinale a opção mais adequada:

- a) O assunto gerenciamento de projetos é visto como "algo natural e necessário" há, pelo menos, dois anos. Os projetos são alinhados com as estratégias e a execução ocorre sem interrupção, em clima de baixo stress, baixo ruído e alto nível de sucesso.
- e) A situação existente não atende ao descrito no item A