

Controle interno para a boa governança pública

Wagner de Campos Rosário
Fábio do Valle Valgas da Silva
Danusa da Matta Duarte Fattori
Otávio Moreira de Castro Neves

Introdução

O Governo Federal Brasileiro formalizou, em 2017, o Decreto 9203, que dispôs sobre a política de governança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Este importante normativo definiu Governança Pública como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas.

Para falar de controle no Brasil, remontamos à Constituição Federal de 1988, que em seu Art. 70, atribuiu ao Controle Interno e ao Controle Externo do país a responsabilidade pela 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.

O Controle Interno e Externo tratados nos Art(s). 70 a 741 da CF são aqueles vinculados à Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentaria da União, conforme previsto na Seção IX da carta magna pátria. Estes tipos de Controle vêm sendo desenvolvidos na União pelo Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em seu componente externo, e pela Controladoria-Geral da União (CGU), no âmbito do Poder Executivo Federal, em seu componente interno.

Porém, quando falamos de Controle no contexto da Governança Pública, estamos falando de um controle em sentido lato, ou seja, não tratamos exclusivamente das auditorias públicas voltadas para as áreas contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Falamos também da capacidade de responsabilização daqueles que cometem irregularidades, da transparência, da gestão de riscos, da identificação de fragilidades e da implementação de medidas preventivas que evitem ou minimizem a ocorrência de irregularidades em geral.

No presente artigo, vamos explorar o papel da Controladoria-Geral da União, órgão que possui dentre suas atividades as de controle interno e de auditoria pública interna do Poder Executivo Federal brasileiro, enfatizando sua atuação em todos os aspectos que permeiam a Governança Pública.

1 Breve Histórico da CGU

Se olharmos em perspectiva para os últimos 20 anos, focando nas mudanças que ocorreram no setor público, vamos notar que a partir dos anos 2000 houve uma importante transformação naquilo que diz respeito ao aprimoramento da governança pública, tornando-se este tema um elemento chave na agenda da reforma política do Brasil (OCDE, 2011). Objetivava-se um governo mais eficiente, com aperfeiçoamentos na prestação de contas e responsabilização, além de melhores mecanismos de prevenção e combate à corrupção.

¹ A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu artigo 74 que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: 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.

Não por acaso, no ano de 2001 a Medida Provisória nº 2.216-37 (MPV2216-37/2001), de 31 de agosto, criou a Corregedoria-Geral da União (CRU), atribuindo àquela estrutura a competência para assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, fossem atinentes à defesa do patrimônio público (BRASIL, 2001).

Entende-se, de forma geral, que este é o marco normativo inicial que propiciou as condições institucionais para que pudéssemos evoluir até o presente, com a constituição daquilo que hoje é a Controladoria-Geral da União (CGU). Uma curiosidade desse processo evolutivo é que a delimitação de atribuições da CRU, constantes daquela MPV2216-37/2001, tinha muito mais relação com as atuais competências da área correcional da CGU², do que com a alçada típica da auditoria governamental ou do controle interno.

O segundo passo dessa construção foi dado a partir da edição do Decreto nº 4.113, de 5 de fevereiro de 2002 (D4113/2002), quando houve a transferência da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e da Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI), do Ministério da Fazenda (MF) para a Casa Civil da Presidência da República (CCPR) (BRASIL, 2002). Tal movimentação sinalizou um importante incremento no status da atividade de Controle Interno, que deixava de ser uma subestrutura de um ministério para se situar na mais alta estrutura administrativa e política do Poder Executivo federal.

Passados apenas 51 dias, ocorreu a edição de um novo normativo, o Decreto nº 4.177, de 28 de março de 2002 (D4177/2002), transferindo os direitos e obrigações da SFC da estrutura da CCPR para a CRU. Neste mesmo ato, as competências da ouvidoria geral do Ministério da Justiça também foram transferidas para a CRU (BRASIL, 2002b).

Aqui fazemos nossa primeira pausa para lançarmos um olhar sobre os aspectos transformadores que esses eventos projetaram sobre o posicionamento do Brasil no que diz respeito à reformulação de sua governança pública. O caminho que estava sendo trilhado era coerente com as melhores práticas internacionais? Por exemplo, naquele início dos anos 2000, a definição de governança pública, referenciada pela *Commission of the European Communities*, parecia traduzir o esforço organizacional que se desenhava para o aprimoramento dessa face da administração pública no Brasil. Assim dizia:

Forma pela qual a sociedade, em sua acepção mais ampla, resolve aquilo que é do seu interesse ou é comum a todos. É a gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, econômicos e financeiros, com vistas a um desenvolvimento equitativo e sustentável. Implicam em processos decisórios claros no nível das autoridades públicas, instituições transparentes e responsáveis, primando pela gestão e distribuição dos recursos e no fortalecimento da capacidade para elaborar e implementar medidas determinadas a prevenir e combater a corrupção. (TEXEIRA; GOMES Apud *Commission of the European Communities*, 2001).

Tendo por baliza essa acepção de governança pública e considerando os avanços incrementais ocorridos nesses iniciais anos do século XXI, não é exagero dizer que, pela primeira vez, o Brasil passava a ter uma estrutura administrativa que reunia em um único órgão as funções de controle interno governamental, representado pelas atribuições que eram próprias da SFC, de ouvidoria pública, pela absorção das competências da ouvidoria geral do Ministério da Justiça, e de correição, em razão das responsabilidades originais da CRU. Começava a se desenhar um sistema de governança pública, articulando as áreas de prevenção (ouvidoria), detecção (SFC) e sanção (correição). Ainda embrionário, é verdade, mas certamente caminhando para a constituição de um órgão mais eficiente e efetivo, fitando o vencimento dos desafios que a república exigia.

² Para mais detalhes sugiro verificar a redação dos arts. 6º-B, seus respectivos §§ e incisos, e 6º-C da Medida Provisória 2.216-37/2001.

Cabe notar que esses avanços não foram resultado apenas de circunstâncias fortuitas, ou somente de uma conjuntura política favorável. Nessa mescla de elementos, merece destaque o estabelecimento e desenvolvimento de uma doutrina de controle interno governamental, que começou justamente na SFC, quando ainda era uma das secretarias do Ministério da Fazenda.

Por exemplo, em 1994 há um importante movimento, sob a liderança da SFC do MF, de transformar o antigo modelo fragmentado de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, em um padrão centralizado, portanto mais coeso e uniforme. Esta reorganização trouxe uma “novidade”: o monitoramento das políticas públicas federais executadas por entes subnacionais (OLIVIERI, 2010). Tal movimento permitiu que o novo modelo ganhasse projeção, retroalimentando o ciclo virtuoso de modernização.

Ao voltarmos para nossa navegação histórica, naquele mesmo ano de 2002, a Medida Provisória nº 37, de 8 de maio de 2002 (MPV37/2002), transforma a CRU, órgão integrante da estrutura da Presidência da República, em Controladoria-Geral da União, ao mesmo tempo em que altera o cargo de Ministro de Estado Corregedor Geral da União, para Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União (Brasil, 2002c). Surge, desta forma, a designação CGU, que, ao longo desses 18 anos, transforma-se em uma marca institucional de excelência e sinônimo de enfrentamento à corrupção no Brasil.

O ano de 2002 foi auspicioso para a constituição desse novo modelo de fiscalização da coisa pública. A edição do Decreto 4.304, de 16 de julho de 2002 (D4304/2002), estabelece a CGU como Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal (BRASIL, 2002d), o que representou um interessante ganho do ponto de vista de governança do processo de fiscalização governamental, aí compreendidos os aspectos sistêmicos existentes até aquele momento: controle interno, ouvidoria e correição.

Em 1º de janeiro de 2003 é editada a Medida Provisória nº 103 (MPV103/2003), que foi convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (L10683/2003). A importância deste ato normativo merece destaque. Com ele a CGU passa a ter caráter permanente, integrando a Presidência da República, com status de ministério. Confirmam-se as funções de controle interno, auditoria pública, ouvidoria e corregedoria. Incorporam-se novas competências, relacionadas ao incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública federal, além da criação do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC) (BRASIL, 2003).

Nos anos que seguiram, vários ajustes no modelo institucional da CGU foram feitos. Em 2005 foi criado o Sistema de Correição do Poder Executivo federal (SISCOR), tendo a CGU como órgão central, conforme aparece no Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005.

Em 2006 foi estruturada a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), com a edição do Decreto 5.683, de 24 de janeiro de 2006.

Este ato marcou a agregação de uma nova estrutura organizacional, que passou a ser funcionalmente responsável por promover o incremento da transparência pública, fomentar a participação da sociedade civil na prevenção da corrupção, contribuir para a promoção da ética e o fortalecimento da integridade das instituições públicas, entre outras (BRASIL, 2006). Em 2013 o Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013, transforma a SPCI em Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), com a formatação que essencialmente persiste até hoje.

No ano de 2018, o Decreto nº 9.492, de 5 de setembro, instituiu o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, atribuindo à CGU, por meio da Ouvidoria-Geral da União (OGU), a função de órgão central desse sistema.

Toda essa evolução culmina e se reafirma com a publicação da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019 (L13844/2019), que estabeleceu a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, alterando e revogando outros tantos dispositivos (BRASIL, 2019). Neste ato, também é criada a Secretaria de Combate à Corrupção (SCC), tornando-se o quinto braço operacional da CGU em sua atual configuração.

Desta feita, a Controladoria-Geral da União, nos dias atuais, possui competências conectadas com as providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal, conforme determina o inciso I do art. 51 da já citada L13844/2019.

A tradução deste comando normativo se dá pela constituição de uma organização pública cuja estrutura comporta atualmente cinco grandes áreas finalísticas: i) Secretaria Federal de Controle Interno (SFC); ii) Ouvidoria-Geral da União (OGU); iii) Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC); iv) Corregedoria-Geral da União (CRG); e, v) Secretaria de Combate à Corrupção (SCC).

Tal arranjo deixa transparente o propósito integrativo e articulado que representa o atual modelo institucional da CGU, que apresenta um viés muito forte de auxílio ao gestor na tomada das decisões estratégicas, e outro de combate à fraude e corrupção estruturado nos seguintes eixos: (i) Prevenção; (ii) Detecção; e, (iii) Sanção. Tal formatação permite fluidez, segurança e coesão, que se traduzem em resultados mais consistentes e mais amplos no que diz respeito ao atingimento e superação da proposta constitucional estampada no seu artigo 70.

E é justamente em razão dessa coesão e do positivo fato do extravasamento além dos limites da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, marcado pelas competências de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal, que a atuação e desempenho das alçadas institucionais da CGU desafiam positivamente toda a Administração Pública, certamente e de forma mais decisiva a federal. Tal particularidade, por exemplo, faz com que os padrões de gestão e governança sejam equitativamente exigidos de todos.

2 Fortalecimento do controle interno e os princípios da governança

Como demonstra a linha histórica apresentada, os anos iniciais do novo milênio trazem inegável fortalecimento do sistema de controle interno do Poder Executivo federal. Neste fim do segundo decênio, tal robustecimento parece imprimir concretude às responsabilidades que a Constituição Federal do Brasil de 1988 outorgou às instituições de controle externo e interno.

A consolidação das instâncias de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, assim como das demais funções relacionadas ao controle no âmbito do Poder Executivo federal, gerou progressos além de um ineditismo em nossa história político-administrativa, ao passar a exigir que os gestores públicos tenham a necessidade de interagir com três distintos sistemas institucionais. O primeiro deles, o Sistema Representativo, se dá a partir do controle exercido pelo Congresso Nacional, pelos membros do poder legislativo. O segundo, o Sistema Participativo, é constituído pelos integrantes dos conselhos de políticas públicas. E finalmente o terceiro, o Sistema de Controle e Defesa do Estado, consubstanciado pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pela CGU e demais estruturas institucionais de fiscalização da *Res Publica*. (LOUREIRO et al. Apud IPEA, 2011). Sem dúvida que tal pacto passou a ser um enorme desafio para a articulação e atendimento de exigências e comandos desses três sistemas, que nem sempre se concertam adequadamente.

Em assim sendo e a partir do ponto referencial da gestão, torna-se imperativo o desenvolvimento de estratégias de adequação a essa nova realidade institucional. Não sem razão, as questões conexas com a governança e integridade pública ganham cada vez mais força. Nesse diapasão, o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 (D9203/2017), indica, de forma clara, princípios de governança pública (BRASIL, 2017), tendo por referência: i) recomendações mais atuais de organizações internacionais especializadas no tema, em especial a OCDE e o Banco Mundial; ii) referenciais de governança do Tribunal de Contas da União; e iii) revisão da literatura especializada (BRASIL, 2018).

Os princípios de governança ali indicados são: i) Capacidade de Resposta; ii) Integridade; iii) Confiabilidade; iv) Melhoria Regulatória; v) Prestação de Contas e Responsabilidade; e vi) Transparência. Não custa repisar que tais princípios são obrigacionais para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional, cobrindo, portanto, grande parte das gestões e gestores do Governo federal.

Ao debulharmos cada um desses princípios, temos a oportunidade de justapô-los às competências organizacionais sob responsabilidade da CGU, o que fortalece o caráter fluído, seguro, coeso e orientado para resultados consistentes e amplos, colocados à disposição dos gestores públicos que o atual modelo institucional permite. Vejamos.

O Princípio da Capacidade de Resposta, ou responsividade, diz respeito a habilidade que uma instituição pública possui para cumprir sua função social na prestação do serviço a que ela se destina, antecipando aspirações e interesses do cidadão-usuário. Tal princípio está claramente coberto pela atuação exigida da OGU, conforme pode ser depreendido das competências hoje existentes. Neste caminho, a definição das Nações Unidas (2015), a respeito da capacidade de resposta, fortalece esse entendimento:

A governança responsiva exige que os servidores públicos atuem além das ordens e sejam proativos. Para fortalecer a capacidade de resposta do serviço público, a capacitação em áreas como inovação, foco no cliente e no cidadão, liderando por meio de influência, colaboração, gerenciamento de projetos, gerenciamento financeiro e negociação, entre muitos outros, será necessária. Acima de tudo, é preciso incutir um firme compromisso de servir os cidadãos.

O Princípio da Integridade, normalmente conectado à prevenção da corrupção, pela indução de padrões éticos e morais de conduta, é uma das principais atribuições da STPC, operacionalizado pelo Programa de Integridade sob gestão daquela secretaria da CGU. Para reforçar e permitir o cotejamento com as atribuições da STPC, apresentamos a definição da OCDE (2017):

Integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público.

Por sua vez o Princípio da Confiabilidade tem relação com a capacidade das instituições de minimizar as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político. (OCDE, 2017b). Nesta acepção é imprescindível que a instituição seja capaz de imprimir confiabilidade, mantendo-se atenta ao cumprimento de seus objetivos previamente definidos e conhecidos pelo conjunto da sociedade, buscando sempre desempenhar ações consistentes com sua missão institucional. Ao revisarmos as competências da SFC, encontraremos essa função de mensuração, cobrança e desenvolvimento de práticas e recomendações estruturantes que atuam justamente para que determinado fim institucional se cumpra de forma eficiente e efetiva.

No que se refere ao Princípio da Melhoria Regulatória, tal como definido pela *European Commission* (2016) como sendo o desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos em um processo transparente.

E ainda baseado em evidências e orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas, devendo sempre que possível haver a avaliação das propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais, aferindo, sempre que possível, seus custos e benefícios.

A manutenção do processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade. e edição e revisão de atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade. A estabilidade e coerência do ordenamento jurídico, com a realização de consultas públicas sempre que conveniente (BRASIL, 2018). Aqui mais uma vez temos a indubitável atuação da OGU, exercendo essas competências, não unicamente, mas de forma institucionalizada, a partir de solicitações de simplificação, regulada pelo Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, conhecida como programa “Simplifique!” (BRASIL, 2017b).

No que diz respeito ao Princípio da Prestação de Contas e Responsabilidade, representado pela necessária vinculação, notadamente na administração de recursos públicos, entre decisões, condutas e competências e seus respectivos responsáveis, tratando de manter uma linha clara e objetiva entre as justificativas e os resultados da atuação administrativa, de um lado, e os agentes públicos que dela tomarem parte, de outro, naquilo que se conhece também como *accountability*, fica patente que se trata de exercício institucional sob competência, mais uma vez, da STPC, que tem, entre outras, a função de promover e fortalecer a transparência e a integridade.

A atuação da STPC, no que se refere às questões de transparência ativa e disponibilização de dados em formato aberto, igualmente ecoa na observância do Princípio da Transparência, ao formular, coordenar, fomentar e apoiar iniciativas que promovam o controle social, o acesso à informação e o governo aberto (*open government*).

Por fim é importante reconhecer os desafios que se foram acumulando ao longo dos anos, não somente pela incorporação de uma infinidade de novas habilidades exigíveis dos gestores públicos, muitas das quais derivadas de exigências hodiernas de gestão ou novéis métricas de governança, reconhecidas, validadas e aplicadas pelos órgão de controle, mas também pelo indispensável reconhecimento da conjuntura contemporânea, marcada por um mundo globalizado, que experimenta transformações disruptivas com uma velocidade nunca antes imaginada. É capital que esse gestor do século XXI reconheça tal conjuntura, e que nela se reconheça, somente assim conseguirá operar a partir dos referenciais de transparência, de eficácia e de efetividade que dele se exigem.

3 Controle Interno para a boa governança pública

Embora as estruturas política, econômica e social dos países sejam bastante diversas entre si, o mundo atual vem exigindo de todos eles que se adaptem às constantes mudanças sociais e econômicas de um mundo globalizado, “incerto, complexo, interconectado e volátil” (IIA: As três linhas, p.1). Verifica-se também que a grande maioria dos países, devido à baixa disponibilidade de recursos, precisa atrair investimentos e alcançar o crescimento econômico, como uma forma de assegurar o atendimento às demandas sociais sempre crescentes.

Para alcançar essa finalidade, são fundamentais a manutenção do equilíbrio fiscal, a clareza e a obediência às regras, a modernização e o respeito às instituições. Todos esses elementos, entretanto, não podem ser alcançados sem que haja uma adequada governança e o aperfeiçoamento do controle da atuação governamental, parte integrante e insubstituível da boa governança.

3.1 Governança e Controle

A governança pública, conforme definição da OCDE, consiste em:

“(...)acordos formais e informais que estabelecem como as decisões públicas são tomadas e como as ações públicas são realizadas, com o objetivo de manter os valores constitucionais de um país diante de problemas e de ambientes em mudança”. Tradução livre de OCDE: (2011:2)³

Esses acordos visam a construir confiança, por meio do estabelecimento e do cumprimento de regras claras, capazes de promover a estabilidade, de atrair investimentos e, finalmente, de gerar desenvolvimento. Ainda segundo a OCDE, os principais elementos de boa governança seriam a prestação de contas (*accountability*), a transparência, a eficiência, a efetividade, a responsividade, entendida como a “capacidade de reagir rápida e positivamente”, e o estado de direito. Tradução livre de OCDE: (2011:2) ⁴

Embora inicialmente de forma indireta, a definição elaborada pela OCDE estabelece uma importante vinculação entre governança e controle. Essa relação pode ser depreendida primeiramente por meio da referência a ações e decisões públicas, de um lado, e, de outro lado, a valores constitucionais.

Essa dualidade remete, ainda que de forma indireta, ao “conflito de agência” e, conseqüentemente, à necessidade da existência de uma instância capaz de equilibrar o interesse público, representado aqui pelos valores constitucionais, e as ações e decisões públicas, isto é, ações e decisões daqueles que têm como incumbência administrar os recursos públicos. Posteriormente, essa relação é explicitada por intermédio dos denominados “elementos de boa governança”, sobretudo, *accountability* e transparência.

Outras instituições, a exemplo do Banco Mundial e do *Institute of Internal Auditors (IIA)*, estabelecem também essa relação entre governança e controle de forma ainda mais nítida. Uma das definições adotadas pelo Banco Mundial para governança consiste em “exercício de autoridade, de controle, de gestão e de poder de governo”. Tradução livre de World Bank (1992:3)⁵ (Grifo nosso). Ao lado dessa definição, o Banco propõe ainda uma outra: “a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento”. Tradução livre de World Bank (1992:3)⁶.

Nesse contexto, recebem destaque os seguintes elementos, que configuram, na realidade, a qualidade da ação governamental: eficiência na gestão de recursos e na prestação de serviços públicos, responsabilidade, previsibilidade e transparência na estrutura política, aplicação efetiva das leis, implementação e monitoramento das políticas orçamentárias, sistemas de aquisições eficientes que desencorajem a corrupção e preservem as prioridades de investimento público, além de participação dos beneficiários e de outros atores. Para que tudo isso ocorra, são necessários sistemas de prestação de contas e informações adequadas e confiáveis que garantam credibilidade.

Já de acordo com o IIA:

“A governança é definida como a combinação de processos e de estruturas implantadas pelo conselho para informar, dirigir, gerenciar e monitorar as atividades da organização em direção ao cumprimento de seus objetivos. No setor público, governança está relacionada aos meios pelos quais as metas são

³ “Public governance refers to the formal and informal arrangements that determine how public decisions are made and how public actions are carried out, from the perspective of maintaining a country's constitutional values when facing changing problems and environments.” In: OECD: POLICY FRAMEWORK FOR INVESTMENT USER'S TOOLKIT”, p.2

⁴ “The principal elements of good governance refer to accountability, transparency, efficiency, effectiveness, responsiveness and rule of law. “Public Governance”. (Idem, ibidem)

⁵ “[...] exercise of authority, control, management, power of government.” The World Bank. Governance and development. p.2 Washington, 1992.

⁶ “[...]”the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development.” Idem, ibidem.

estabelecidas e cumpridas. Também inclui atividades que garantem a credibilidade de uma entidade do setor público, estabelecem a prestação equitativa de serviços e asseguram o comportamento adequado dos funcionários do governo - reduzindo o risco de corrupção pública.” Tradução livre de IIA (2012:5).⁷

Ainda conforme esclarece o IIA, constituem princípios de boa governança: a prestação de contas, a equidade, a integridade e a transparência (IIA, Aspectos Exclusivos da Auditoria Interna no Setor Público, 2019, p.4). O Instituto também enfatiza a forte interdependência entre governança, gerenciamento de riscos e controles, de tal forma que considera impossível se conceber o primeiro de forma independente dos dois últimos elementos. Essa interdependência fica bastante clara por meio do modelo das três linhas (IIA: O modelo das três linhas do IIA 2020).

De acordo com esse modelo, a governança requer estruturas e processos que assegurem: prestação de contas; gerenciamento de riscos; correta aplicação de recursos e outras ações para atingir os objetivos da organização; além de avaliação e de consultoria, realizadas por uma função de auditoria interna independente. Essas estruturas e processos estão distribuídos basicamente em cinco papéis a serem desempenhados nas organizações, sejam elas públicas ou privadas, a fim de que essas alcancem uma boa governança: o corpo administrativo, a gestão (dividida em 1ª e 2ª linhas), a auditoria interna e os prestadores externos de avaliação.

O corpo administrativo tem como funções: garantir estruturas e processos adequados para a boa governança e recursos para que a gestão possa alcançar os seus objetivos, além de assegurar que os objetivos e as atividades da organização estejam em conformidade com os interesses dos *stakeholders*, com as leis, com a regulação e com a ética.

São papéis da gestão (1ª e 2ª linhas):

1ª linha: conduzir ações a fim de atingir os objetivos da organização; entregar produtos e serviços aos clientes/população; garantir a existência e o funcionamento de estruturas e de processos adequados para gerenciar riscos e assegurar a conformidade com leis, regulamentos e com princípios éticos.

2ª linha: prestar suporte especializado à primeira linha; monitorar o processo de gerenciamento de riscos, verificando o desenvolvimento desse processo, a sua implantação, a ocorrência de melhoria contínua e o alcance de seus objetivos.

São papéis da Auditoria Interna (3ª linha):

Interagir com a gestão a fim de assegurar que os trabalhos de auditoria estejam coerentes com os objetivos estratégicos e operacionais das organizações; planejar e executar trabalhos de avaliação e de consultoria, sobre a eficácia da governança, do gerenciamento de riscos e dos controles internos, com independência e objetividade, de forma a verificar se esses processos estão de fato contribuindo para o alcance dos objetivos das organizações.

De acordo com o modelo aqui apresentado, há ainda os prestadores externos de avaliação (a exemplo dos reguladores e da auditoria externa), cujo papel é complementar as avaliações internas, a pedido da gestão e do corpo administrativo, e cumprir as leis e os regulamentos que visam a garantir os interesses dos *stakeholders*.

⁷ *“Governance is defined as the combination of processes and structures implemented by the board to inform, direct, manage, and monitor the organization’s activities toward the achievement of its objectives. In the public sector, governance relates to the means by which goals are established and accomplished. It also includes activities that ensure a public sector entity’s credibility, establish equitable provision of services, and assure appropriate behavior of government officials — reducing the risk of public corruption. IIA. The role of auditing in public sector governance, p.5. Janeiro: 2012.*

Para que possam de fato criar e proteger valor, essas instâncias de governança devem atuar de forma simultânea e harmoniosa. Destarte, faz-se necessário que se comuniquem e cooperem umas com as outras, de maneira a garantir que as informações que irão subsidiar as decisões sejam confiáveis, coerentes e transparentes. Devem também considerar os interesses dos *stakeholders*.

Para tudo isso, faz-se necessário que mantenham forte conexão com o presente e, ao mesmo tempo, preparem as instituições para o futuro, ou seja, que considerem os riscos a que podem estar sujeitas.

Do exposto até aqui, verifica-se que o controle, entendido como sinônimo de Auditoria Interna, representa um papel essencial para a boa governança pública. Para que possa cumprir adequadamente esse papel, entretanto, é preciso que adote uma abordagem: sistemática e disciplinada, mas nem por isso rígida e desconectada do tempo presente; mais voltada para o desempenho do que para a conformidade; com maior ênfase no futuro, ou seja, nos riscos, do que no passado, e mais próxima da gestão, como vem fazendo a CGU, especialmente nos últimos anos.

Com a finalidade de se adaptar às significativas mudanças pelas quais vêm passando o Brasil e o mundo, a CGU vem desenvolvendo uma série de ações e de instrumentos para tornar sua atuação mais abrangente e efetiva, de maneira a contribuir de forma mais ampla para o aperfeiçoamento da gestão dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal. Tudo isso tem gerado impactos positivos no que tange à governança interna, ou seja, na própria CGU, e à externa, isto é, nos demais órgãos da Administração Pública federal.

3.2 Aderência às normas internacionais de auditoria

Nos últimos anos, a CGU vem atualizando os seus normativos internos. Para isso, adotou como parâmetro as normas internacionais de auditoria, especialmente as emitidas pelo *Institute of Internal Auditors (IIA)*, e as boas práticas nacionais e internacionais. Essa atualização, baseada em metodologia criada por grandes especialistas e testada mundialmente, além de permitir a maior interação e a troca de experiências com as demais auditorias internas do Brasil e das mais diversas partes do mundo, vem contribuindo fortemente para o alcance de maior objetividade nos trabalhos desenvolvidos e de melhores resultados.

3.3 Planejamento de auditoria baseado em riscos

Uma importante inovação trazida pelos normativos de auditoria do órgão de controle interno do Poder Executivo Federal consiste no planejamento dos trabalhos de auditoria baseado em riscos. Esse método tem como finalidade centrar os trabalhos nas áreas, nas unidades e nos processos sujeitos a maiores ameaças, capazes de impedir o alcance dos objetivos organizacionais e de governo.

Esse processo é dividido em duas etapas. Na primeira etapa, a elaboração do Plano Anual, selecionam-se as unidades ou os macroprocessos de maior risco. Para tanto, é necessário que as equipes aprofundem os conhecimentos que detêm sobre as unidades e processos e que avaliem o grau de “maturidade da gestão de risco” dessas unidades. Nos casos em que o grau de “maturidade da gestão de riscos” é considerado adequado, as equipes podem utilizar os riscos identificados pela própria gestão. Nos casos em que a maturidade é avaliada como insuficiente, cabe às equipes: identificar os riscos para subsidiar o seu trabalho, propor ações para sensibilizar a gestão em relação ao tema e fomentar o aperfeiçoamento do processo de gerenciamento de riscos.

Na segunda etapa, a do planejamento dos trabalhos individuais de auditoria, cada objeto selecionado é estudado e analisado cuidadosamente. Posteriormente os riscos associados ao objeto, inclusive os riscos de fraude, são identificados e avaliados. Selecionam-se então os controles relacionados aos objetos de maior risco para que tenham a sua efetividade avaliada.

O método de planejamento de auditoria baseado em riscos, portanto, proporciona maior conhecimento dos objetos auditados, o que garante maior segurança às equipes. Também favorece a otimização da utilização dos recursos da CGU, tendo em vista que a força de trabalho passa a ser empregada na avaliação dos objetos mais relevantes. Ademais, possibilita que sejam elaboradas, em conjunto com os gestores, soluções para tornar os controles mais efetivos e, por conseguinte, assegurar que os recursos públicos alcancem sua finalidade.

3.4 Prestação de serviços de consultoria

Outra alteração significativa implementada por meio dos novos normativos foi a inclusão da consultoria no rol de serviços prestados pela CGU aos ministérios, às autarquias e às fundações do Poder Executivo federal. Esse tipo de serviço, além de possuir um caráter eminentemente preventivo, se mostra bastante apropriado para um mundo em constantes mudanças, pois tem como finalidade contribuir para a resolução de problemas específicos enfrentados pelos gestores.

Os serviços de consultoria oportunizam uma maior interação entre os gestores e os auditores. Por conseguinte, possibilitam que as equipes conheçam de maneira mais aprofundada o funcionamento e os principais desafios da gestão e possam, assim, utilizar sua experiência e seus conhecimentos para melhor orientar os gestores, especialmente em situações relacionadas aos processos de governança, de gestão de riscos e de controles internos. Tudo isso com o devido cuidado para não comprometer a objetividade e a independência, princípios essenciais dos trabalhos de auditoria.

Alguns exemplos de objetivos possíveis de serem alcançados por meio de trabalhos de consultoria são: i) contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas e da atuação das organizações que as gerenciam, mediante apoio à unidade no processo de desenho ou de redesenho de programas e de sistemas; ii) auxiliar os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal na estruturação e no fortalecimento da “primeira e da segunda linhas” da gestão; iii) promover a capacitação e a orientação da unidade auditada nos assuntos relativos a governança, a gestão de riscos e a controles internos; iv) emitir recomendações com a finalidade de se obterem melhorias de controle, de eficiência ou redução de custos; e v) auxiliar na revisão de políticas e de procedimentos.⁸

3.5 Auditoria contínua

A auditoria contínua consiste na utilização de técnicas de auditoria baseadas em tecnologia com a finalidade de avaliar padrões e tendências regularmente, de forma automática, menos burocrática e, portanto, mais célere, e identificar tempestivamente exceções e anomalias nas transações e nos controles de uma organização. Seu propósito, portanto, é a prevenção de situações irregulares.

Ao longo dos últimos anos, o Governo Federal vem investindo no desenvolvimento de ferramentas que possibilitem a realização de auditoria contínua, como as “trilhas de pessoal” e a ferramenta “Alice” (acrônimo de “Análise de licitações e editais”). Esses instrumentos utilizam bases de dados governamentais para realizar cruzamentos e identificar situações que denotam indícios de irregularidade. Essas situações são analisadas pelas equipes de auditoria e, se confirmada a irregularidade, são encaminhadas aos gestores para a adoção de providências. Algumas situações mais graves são tratadas direta e imediatamente com os gestores da área, ao passo que outras podem ser abordadas por meio de trabalhos de avaliação mais amplos, em momento posterior.

⁸ Internal Auditing Assurance & Advisory Services. 2017.

3.5.1 Trilhas de auditoria

As trilhas de auditoria de pessoal têm por objetivo identificar, de forma automatizada, inconsistências no cadastro e no pagamento dos servidores públicos civis do Poder Executivo federal, por meio de levantamentos e de cruzamentos de informações constantes do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) com outras bases de dados federais.⁹ Dado que, no Brasil, a soma de servidores e de empregados públicos federais, público-alvo das citadas trilhas, é de quase um milhão, a automatização desse processo é questão fundamental para que se alcancem os objetivos esperados.

Ao identificar situações que contrariem a legislação vigente, a CGU as encaminha, de forma consolidada, ao Ministério da Economia, o responsável pelo sistema de pessoal, para que este adote as providências cabíveis, entre elas, quando necessário, a inclusão dessas trilhas no próprio sistema informatizado da Administração Pública federal. Essa inclusão, além de subsidiar melhorias no Siape e de diminuir a possibilidade de futuras ocorrências, permite que a identificação de novas impropriedades semelhantes seja realizada pelos próprios gestores. Desses trabalhos resultam também indicadores, como “suspensão de pagamentos indevidos” e “valores ressarcidos ao erário” que permitem verificar se houve diminuição ou aumento das situações irregulares.

3.5.2 Ferramenta Alice

A ferramenta Alice realiza análise textual de editais e de termos de referência publicados no Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet) e, com base em cruzamentos com outros bancos de dados e em regras pré-definidas, revela indícios de inconsistências, como a exigência de documentos indevidos que restrinjam a competitividade da habilitação, empresas concorrentes com sócios em comum, fornecedores impedidos de contratar junto à União, sobrepreço, entre outros.

Esses indícios são encaminhados automaticamente aos auditores cadastrados, que analisam as informações, preferencialmente antes da realização do certame licitatório. A depender do resultado das análises, a equipe entra em contato com os gestores para solicitar mais informações e, quando constata tratar-se de contratação irregular, solicita a interrupção do processo. Em 2019, a CGU, com o auxílio do Alice, suspendeu 22 licitações suspeitas que totalizavam R\$ 4,1 bilhões.

3.6 Avaliação de políticas públicas

A avaliação de políticas públicas consiste no exame sistemático das medidas adotadas pelos governos, em conjunto com a sociedade, para solucionar problemas de ordem econômica, política e social. A finalidade desses exames é verificar se essas políticas respondem a um problema bem delimitado e pertinente, se o seu desenho está adequado (ex-ante) e se as medidas implementadas são adequadas ou não, ou seja: se estão atingindo os resultados esperados e em que aspectos devem ser alteradas ou mantidas (ex-post). No que tange especificamente aos aspectos da governança, a avaliação das políticas públicas configura compromisso com a eficiência, a efetividade e a transparência na ação governamental e permite ganhos em termos de satisfação dos usuários e de legitimidade social e política para as soluções implantadas.

A CGU, conforme determina a Constituição Federal de 1988, tem como uma de suas atribuições avaliar a execução dos programas de governo, ou seja, as políticas públicas. Essa incumbência é desempenhada por meio de trabalhos de auditoria em que as políticas são selecionadas com base em riscos. Além de realizar essas avaliações, a CGU participa também ativamente do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).

⁹ Está em fase de negociação a utilização de bases de dados de entes subnacionais.

3.6.1 O Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

O CMAP tem como principal atribuição avaliar as políticas constantes do Plano Plurianual (PPA). O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento governamental que define as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para o horizonte de quatro anos. O PPA 2020-2023 é composto por 66 programas finalísticos, os quais consolidam diversas políticas públicas.

Além de avaliar as “políticas”, cabe também ao CMAP monitorar o atendimento às recomendações resultantes das avaliações, as quais devem estar sempre em consonância com as boas práticas de governança; comunicar o resultado das avaliações e das recomendações e instituir mecanismos de transparência que permitam a disseminação das atividades e dos processos do Conselho, bem como das avaliações realizadas e das recomendações emitidas.

Como uma forma de promover o aperfeiçoamento das políticas, as informações decorrentes das avaliações e do monitoramento, sempre que possível, são integradas ao ciclo de gestão de finanças públicas, especialmente, aos processos de planejamento e de orçamento do Governo federal. A fim de cumprir o requisito da transparência, os resultados são apresentados ao Congresso Nacional, e os relatórios finais de avaliação e de recomendações são disponibilizados no sítio eletrônico do Ministério da Economia.

O Conselho é composto por três membros: o Secretário-Executivo da CGU, o Secretário-Executivo do Ministério da Economia e o Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência da República. A estrutura do CMAP conta ainda com dois Comitês: o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG), cuja finalidade é fornecer apoio técnico em assuntos relativos às políticas públicas financiadas integral e diretamente pelo orçamento da União; e o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS) que presta apoio técnico sobre as políticas realizadas por meio de transferências governamentais para pessoas ou entidades do setor privado, com a finalidade de reduzir custo do produtor ou preço ao consumidor (subsídios) e de outros benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia.

Esses comitês são formados por quatro representantes do Ministério da Economia; dois representantes da Casa Civil da Presidência da República e dois representantes da Controladoria-Geral da União. A finalidade principal dos comitês é prestar apoio técnico a respeito das suas respectivas áreas, e encaminhar ao CMAP as propostas de alteração das políticas públicas avaliadas.

Além de compor algumas equipes de avaliações de políticas, a CGU participa do CMAP por meio de: i) grupos técnicos temporários, que têm como finalidade auxiliar no exercício das competências do Conselho (como na elaboração de resoluções e no desenvolvimento de estratégias de atuação); ii) operacionalização (com a ajuda de sistema informatizado) do monitoramento das recomendações emitidas com a finalidade de aperfeiçoar as políticas avaliadas; e iii) desenvolvimento, em conjunto com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e outros órgãos do Ministério da Economia, de metodologias de validação dos processos de cruzamento de bases de dados relativos ao escopo de atuação do Conselho.

Em 2019, o CMAP avaliou 16 políticas públicas. Em 2020, estão sendo avaliadas 14. A meta é avaliar, até 2023, 66 políticas, pelo menos uma de cada programa finalístico do PPA.

3.6.2 Desburocratização

A desburocratização tem como principal finalidade melhorar a qualidade dos serviços prestados à população, agregando a esses serviços celeridade e transparência. Para isso, requer a simplificação administrativa, que visa a reduzir formalidades e a agilizar os processos, geralmente com o auxílio das tecnologias de informação.

O processo de desburocratização contribui fortemente para o aperfeiçoamento da governança, pois favorece a organização tanto da gestão pública, quanto do ambiente de negócios. Constitui, por isso mesmo, uma estratégia adotada pelo Governo Federal para estimular o desenvolvimento do país, tendo em vista seu potencial para (OCDE 2011: pp. 22-24): i) atrair investimentos de empresas nacionais e estrangeiras e, conseqüentemente, fortalece o desempenho econômico; ii) estimular as pequenas e médias empresas; iii) aumentar os incentivos para a atividade econômica formal, com benefícios para o governo, os trabalhadores e os investidores; iv) reduzir os custos dos negócios; v) incentivar a inovação; vi) estabelecer um ambiente que facilita o planejamento empresarial e as respostas das empresas a novas oportunidades de mercado; e vii) melhorar as interações regulatórias coerentes e eficientes entre governo, empresas e cidadãos.

O Governo Federal tem realizado diversos esforços para o desenvolvimento, a implementação e o incentivo às medidas de desburocratização, alguns dos quais estão descritos a seguir.

3.6.2.1 Desenvolvimento de ferramentas eletrônicas

As ferramentas eletrônicas, além de diminuir o esforço humano que seria empregado na análise de documentos, a exemplo das prestações de contas, possibilita maior rapidez na adoção de providências para o ressarcimento de valores aos cofres públicos. São exemplos dessas ferramentas:

- . Malha Fina de Convênios - analisa as prestações de contas das transferências voluntárias da União;
- . Malha Fina do FNDE - analisa as prestações de contas das transferências relativas aos seguintes programas do Governo federal geridos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE): Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate);
- . Sistema Eletrônico de Processos de Tomada de Contas Especial (e-TCE) - implementada, juntamente com o Tribunal de Contas da União (TCU), a ferramenta unifica e padroniza o processo de TCE¹⁰ entre os órgãos de controle, o que torna as ações de ressarcimento aos cofres públicos mais ágeis e efetivas;
- . Sistema Eletrônico de Análise de Atos de Pessoal (e-Pessoal) - Cabe à CGU averiguar a exatidão e a suficiência de dados relativos a admissão de pessoal, aposentadoria e pensão dos servidores públicos federais, emitir pareceres sobre tais atos e encaminhá-los ao TCU. A atividade envolve um número elevado de processos. Atualmente, esses dados são registrados no e-Pessoal, o qual está integrado com outras bases de dados (Receita Federal, Siape etc.). Essa integração possibilita a emissão de críticas automáticas em casos de inconsistência nos dados e, portanto, permite a melhoria da qualidade das informações, mitiga o envio dos atos com impropriedades à CGU, além de possibilitar análises amostrais, o que agiliza a análise dos atos de pessoal e gera grande aumento de produtividade.

3.6.2.2 Avaliação da capacidade institucional para a regulação – Projeto CGU-UNOPS

A avaliação da capacidade institucional para a regulação, conduzida pela Controladoria-Geral da União (CGU) juntamente com o Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS), tem como finalidade aperfeiçoar a governança regulatória das agências da área de infraestrutura. O aperfeiçoamento da governança das agências visa a tornar mais claras as regras para os setores de infraestrutura, e o ambiente de negócios, mais seguro.

A avaliação é realizada com base em 39 indicadores, relacionados a 8 dimensões: competência e efetividade regulatória; autonomia decisória; autonomia financeira; mecanismos de controle; fiscalização; mecanismos de gestão de risco; análise de impacto regulatório (AIR) e regulação de contratos. Quatro agências já foram avaliadas. Ainda este ano, serão realizadas 20 novas avaliações em órgãos reguladores federais, estaduais e municipais.

¹⁰ A Tomada de Contas Especial (TCE) é um instrumento que os órgãos e autarquias dispõem para recompor ao erário os recursos desviados - ou aplicados de forma não justificada - seja por pessoas físicas, entes governamentais ou entidades sem fins lucrativos.

3.7 Modernização da Legislação

A governança envolve o conjunto de relações entre os cidadãos e as instituições. Essas relações são regidas por leis e por outras regras as quais, além de representarem os interesses e as necessidades legítimas dos *stakeholders*, devem ser capazes de solucionar conflitos e de promover o aperfeiçoamento da atuação governamental. Para atender a essa necessidade, a CGU vem unindo esforços com outras instituições públicas para atualizar e desenvolver normativos e manuais que contribuam para a melhoria da atuação e do desempenho da Administração Pública federal. Como exemplo, podem ser citados:

. Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 10 de maio de 2016: estabelece que os órgãos do Poder Executivo federal devem implantar, manter, monitorar e revisar a gestão de riscos e os controles internos e aplicar os princípios da boa governança;¹¹

. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017: dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;

. Manuais de avaliação de políticas públicas (Guia ex-ante e Guia ex-post)¹²: fornecem aos gestores e aos técnicos dos órgãos e das entidades do governo federal um conjunto de ferramentas para auxiliá-los na formulação, na condução e no aprimoramento das políticas públicas. Constituem as diretrizes metodológicas do CMAP.

Outrossim, a CGU atuou ativamente para a atualização dos valores de referência das modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666/93. Essa atualização foi consubstanciada no Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018.

4 Governo aberto para boa governança

A estrutura montada para um controle interno que efetivamente contribui para a boa governança no Brasil consolidou-se ao longo de décadas, de forma institucionalizada e metodologicamente consistente. Traz consigo, porém, as limitações intrínsecas desta forma de atuação.

O controle interno é, e não poderia ser diferente, circunscrito às fronteiras de atuação definidas em lei, que ditam em que casos e sobre quais instituições pode atuar. É restrito às burocracias do Estado, que por vezes podem comprometer a celeridade dos processos. E é, no caso brasileiro, desafiado por um número de municípios duas vezes maior do que o número de auditores; e um número ainda maior de políticas e processos a serem monitorados.

Não surpreende que, no Brasil, foi do próprio órgão de controle interno que surgiram ações para mitigar tais dificuldades. Em 2004, frente à dificuldade de controlar o uso de recursos públicos transferidos do governo central (União) para os estados e municípios da federação brasileira, a Controladoria-Geral da União lançou uma ferramenta para livre consulta, por toda a sociedade brasileira, destes valores e suas finalidades. O Portal da Transparência, como foi batizado tal instrumento, inaugurava uma era de envolvimento da sociedade no trabalho de controle da atuação do Estado e do uso da transparência como instrumento fundamental para a boa governança.

¹¹ De acordo com o Art. 21 da IN 01, são princípios da boa governança: liderança; integridade; responsabilidade; compromisso; transparência e *accountability*.

¹² Participaram também da elaboração dos guias as seguintes instituições: o Ministério da Fazenda (MF) e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), ambos hoje reunidos em um só ministério, o Ministério da Economia; a Casa Civil; o Ipea, com a colaboração do Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e África Lusófona da Fundação Getúlio Vargas (Clear/FGV) e do *Centre for Public Impact (CPI)*.

Em 2005, o Portal foi institucionalizado pelo Decreto 5.482, que ampliou as informações que constariam na ferramenta e ampliava as obrigações de publicidade, com a criação das páginas de transparência: sítios que cada órgão deveria manter com informações sobre seus orçamentos, suas licitações e seus contratos.

Na virada entre os anos 2007 e 2008, o Portal da Transparência fez uma significativa demonstração de seu potencial, ao ser utilizado pela imprensa para o acompanhamento dos gastos com o Cartão Pagamentos Governo Federal (CPGF) – um cartão de crédito utilizado para gastos de pequenos valores, cujo detalhamento dos gastos era um dos novos dados que entraram para consulta na ferramenta ao longo do tempo. Uma série de reportagens questionou o uso indevido do instrumento, reconhecendo que, ao mesmo tempo que havia problemas, havia transparência (Lôbo, 2008). O escrutínio levou a discussões públicas, à mudança das regras de uso (com o Decreto 6.370 de 2008) e, mais importante, à queda nos valores gastos.

Até 2007 os gastos do CPGF vinham em alta e alcançaram, naquele ano, o montante de R\$ 76.254.492. A média caiu para R\$ 61.464.326 entre 2008 e 2016 e caiu ainda mais, para R\$ 51.480.009, entre 2017 e 2019 – mesmo com uma inflação acumulada acima de 100% no período¹³. A atuação da sociedade, possibilitada pelo livre acesso ao Portal da Transparência, interrompeu uma tendência que poderia ter facilmente dobrado o número de 2007 em 2019.

A experiência com o Portal chamou a atenção do mundo. Em 2008, a ferramenta ganhou um prêmio do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC) como exemplo de boa prática de governança. E, em 2010, o Brasil se sentava à mesa com outros oito países e nove organizações da sociedade civil, para discutir melhorias na governança pública global. Como resultado desses diálogos, surgiu, em 2011, a Parceria para Governo Aberto (OGP)¹⁴.

A OGP propunha que seus países membros – 8 inicialmente e mais de 70 hoje – se comprometessem com políticas de transparência, participação social, integridade pública e a oferta de tecnologia que permitissem acesso da sociedade ao governo e responsividade dos agentes governamentais, como forma de oferecer melhores serviços, promover a inovação, aprimorar a gestão pública e criar comunidades mais seguras¹⁵.

A criação da OGP gerou significativas pressões sobre as políticas de governo aberto no Brasil. Em que pese os grandes avanços na publicação proativa de informações, o país teve que agilizar um processo, iniciado em 2009, para aprovar uma lei que regulamentasse o direito de acesso a informações públicas pela sociedade, conforme previsto no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (Constituição Federal, 1988)

A Lei 12.527 de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, ou LAI, foi aprovada no fim de 2011, cerca de 2 meses depois do lançamento da OGP, e institucionalizava a transparência passiva no Brasil, ou seja, a obrigação do Estado de responder às demandas de informação do cidadão quando solicitado. Era, portanto, instrumento primordial de governança, garantido acesso às informações de interesse da sociedade, indo além daquelas que o Estado decidiu publicar. Sua implementação foi o cerne do primeiro Plano Nacional de Governo Aberto do Brasil, lançado também em 2011.

¹³ Referência Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado em <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>

¹⁴ O Brasil preferiu manter a sigla em inglês, OGP, de *Open Government Partnership*

¹⁵ Declaração de Governo Aberto, disponível em <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>

A LAI entrou em vigor em 2012. Sua implementação foi o cerne do primeiro Plano Nacional de Governo Aberto do Brasil, lançado também em 2011. Também em 2012, o governo lançou o Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC) e dava os seus primeiros passos na política de dados abertos, com o lançamento do Portal Brasileiros de Dados Abertos.

Mais uma vez, foi a Controladoria-Geral da União que ficou a cargo de impulsionar a transparência no país. Pelo reconhecimento obtido com o Portal da Transparência e a liderança no processo de construção da OGP, a CGU foi escolhida como órgão chave na implementação e monitoramento da LAI e como coordenador do Grupo Executivo do Comitê de Governo Aberto.

A Controladoria-Geral liderou a implementação da Lei de Acesso à Informação no Governo Federal, mas com uma estratégia que afetou a governança de todos os órgãos – uma vez que cada organização pública teve que indicar um responsável pelo tema ligado diretamente à sua autoridade máxima.

Já no primeiro dia de vigor da LAI mais de 250 órgãos estavam registrados no sistema para recebimento de pedidos de informação, por meio de uma ferramenta integrada: o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão, ou e-SIC.

O e-SIC foi fundamental não apenas na operacionalização do processo de solicitação e resposta ao cidadão, mas também no monitoramento. Acompanhando diariamente a demanda e a atuação dos órgãos e entidades, a CGU foi capaz de intervir para manter o funcionamento da lei. Desde a entrada em vigor da LAI, em maio de 2012, até meados de agosto de 2020, o Governo Federal se aproximava de um milhão de solicitações, tendo 99,9% delas sido respondidas ou ainda dentro do prazo de resposta¹⁶.

4.1 De ações de transparência a uma política de governo aberto

Em função da criação da Parceria para Governo Aberto, o Governo federal publicou o Decreto sem número de 15 de setembro de 2011, que determinava a criação dos Planos Nacionais de Governo Aberto. Tais documentos constituem a essência da participação dos países na OGP, registrando compromissos concretos dos países para avançar suas políticas de governo aberto.

Por seu papel de fundador da Parceria, logo em 2011 o Brasil entregou seu primeiro Plano de Ação, focando em compromissos em torno da implementação da LAI, da criação de um portal de dados abertos e ampliação da transparência. O Plano, porém, era incompleto para fortalecer uma real política de governo aberto. Abordava de frente a transparência, mas pouco agregava a outros aspectos relevantes sobre o tema, como participação social e integridade pública.

Para além dos planos, havia iniciativas esparsas que só mais tarde iriam se consolidando como parte da agenda de governo aberto. Aliás, apesar de a ideia de governo aberto ganhou força com o lançamento da OGP, mas suas raízes, no mundo inteiro, são bem anteriores a 2011. Para alguns autores (Yu & Robinson, 2012), o termo surge da necessidade de maior transparência nos Estados Unidos, após a Segunda Guerra Mundial, tendo sido usado em 1957 para pressionar o governo pelo direito de acesso a informações públicas. Entretanto, a concepção utilizada atualmente para o termo “governo aberto” vai além da mera transparência. Como mencionado, a declaração de governo aberto da OGP vai falar em transparência associada à integridade pública, à participação social e à tecnologia para maior *accountability*. De outra forma, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), define governo aberto como “uma cultura de governança que promove os princípios de transparência, integridade, *accountability*, e participação social no suporte à democracia e ao crescimento inclusivo.” (Comitê de Governança Pública da OCDE, 2017).

¹⁶ Dados obtidos em 25/08/2020, no portal oficial de estatísticas da LAI: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>

Em comum, nas diferentes definições, a ideia de que governo aberto tem como pilares transparência, participação da sociedade, integridade e *accountability* – esse último sendo entendido não apenas à responsabilização e prestação de contas dos agentes públicos, mas principalmente como responsividade, ou seja, o dever do Estado de dar respostas às demandas da sociedade. É em torno desses 4 pilares que vem se constituindo, também no Brasil, a Política de Governo Aberto.

4.1.1 A transparência na política de governo aberto

A transparência e o acesso à informação são condições essenciais para a construção de uma política de governo aberto. Tais condições são necessárias para que os cidadãos tenham verdadeiramente liberdade, apontou John Stuart Mill (Mill, 1859).

Não à toa, estão associadas diretamente à liberdade de expressão e de opinião dos cidadãos na Declaração Universal de Direitos Humanos (1948) e estão expressos nos direitos fundamentais da Constituição Federal.

O Brasil tem um vasto arcabouço normativo de transparência: começando com o Decreto 5.482 de 2005, depois, em 2009, com a Lei Complementar 131 – que expande a necessidade de portais de transparência para estados e municípios e exige novas informações – passando pela Lei de Acesso à Informação e avançando em novos desafios com a Política de Dados Abertos, instituída pelo Decreto 8.777, em 2016, Pode-se até remontar ao ano 2000, quando a Lei de Responsabilidade Fiscal traz fortemente o tema, ainda que para uma finalidade e público mais específico (Neves, 2019).

Em termos práticos, porém, é preciso ir além das normas. Não há de se falar em participação social se os cidadãos não podem conhecer as decisões do Estado, não conhecem as oportunidades de participação e não tem elementos para formarem suas opiniões. Tampouco se pode falar em integridade e *accountability* se os atos públicos são obscuros e não se pode obter informações sobre a atuação dos órgãos e agentes dos governos.

Da mesma forma, a publicidade de informações tem seu poder de transformação limitado sem os demais elementos de governo aberto presentes. Foi por isso que, no Brasil, a evolução da transparência a levou de um princípio constitucional a uma política que visa atingir resultados concretos (Neves, 2019).

No cerne da evolução desta política está o Portal da Transparência. Mais do que simplesmente cumprir normas que obrigam a publicidade de certos documentos e informações, o Governo federal faz um esforço deliberado de abrir dados que permitam a atuação da sociedade (participação) e espera com isso inibir comportamentos indesejados na gestão pública (integridade), e ter maior capacidade de detecção de problemas que possam resultar em melhorias de políticas ou punições a desvios de conduta (*accountability*).

Sem a participação da sociedade e sem a resposta do Estado a essa participação, portanto, o Portal é inefetivo. Por essa razão, a área encarregada do Portal da Transparência do Governo Federal está também incumbida de “propor e coordenar a realização de ações que estimulem a participação dos cidadãos no controle social”¹⁷.

A transparência, enquanto elemento de boa governança, não se limita apenas ao monitoramento do uso de recursos públicos. Ela permite um amplo acompanhamento de todas as demais políticas públicas e contribui em diversas dimensões para a melhoria da gestão pública. Caso, por exemplo, da criação de um novo processo para transporte de órgãos a serem doados, instituída pelo Decreto 9.175 de 2017, após levantamento feito por meio da LAI apontar as dificuldades e oportunidades de melhora na operação (O Globo, 2016).

¹⁷ Decreto 9.681 de 2019, Art 17, inciso IV e VI.

Nesse sentido, o Governo Federal trouxe para junto da gestão da política de transparência a política de dados abertos. Iniciada pelo Portal de Dados Abertos – compromisso do 1º Plano de Governo Aberto do Governo Federal, ela só se tornou uma política em 2016, constituída de forma isolada no Decreto 8.777 de 2016. Em 2019, ela passa para a Controladoria-Geral da União, que a gere associada aos esforços de transparência e governo aberto. O Decreto obriga a criação de Planos de Dados Abertos por todos os órgãos do Governo Federal, esforço que é monitorado, de forma pública¹⁸, pela CGU.

Acesso à Informação, transparência e dados abertos, formam uma tríade basilar para as políticas de governo aberto. Por um lado, o cidadão precisa dela para ter elementos para participar e cobrar do governo integridade e *accountability*. Por outro, o governo quer que os diferentes setores da sociedade se apropriem das informações para fazer com que a transparência do Estado se reflita em melhor gestão, aprimoramento de políticas, economia de recursos e maior integridade.

4.1.2 Participação da sociedade

Para entender melhor a fundamental importância da participação da sociedade como pilar de uma política de governo aberto, é preciso aprofundar nesta ideia. Quando se fala de governo aberto, fala-se de uma participação que permeia todo o ciclo das políticas públicas: identificação de prioridades, desenho de soluções e das próprias políticas, atuação na prestação de serviços públicos e na implementação de medidas, engajamento na avaliação dessas políticas e serviços. Uma proposta de participação que, por vezes, não está nas zonas de conforto dos governos, como aponta a OCDE:

Alguns governos continuam a abordar suas relações com a sociedade como uma relação de soma zero, concluindo que precisam restringir a participação da sociedade a fim de reforçar seu próprio poder. Isso não é uma abordagem nem sustentável nem efetiva de governar. Em vez de ver os papéis desempenhados pela sociedade civil como uma ameaça a sua posição, governos podem se beneficiar ao responder de forma positiva e desenvolver relações construtivas que reconheçam o valor agregado pela sociedade civil (tradução nossa) (OCDE, 2016).¹⁹

Para melhor entender o valor mencionado pela OCDE é preciso primeiro entender que está se falando de um sentido amplo de sociedade, incluindo, portanto, o setor privado, a academia, as organizações da sociedade civil e os cidadãos. Ademais, essa participação pode se manifestar de diversas formas: opinião de usuário para desenhos de melhores serviços, controle social sobre gastos onde os órgãos têm dificuldade de monitorar, oferta de expertise técnica para o desenvolvimento de ferramentas, mão de obra para ampliar o alcance de ações, capacidade logística para distribuição de bens, estudos sobre impactos de políticas, soluções tecnológicas, dentre outras.

Assim, como na transparência, a participação ganhava espaço no funcionamento do Estado décadas antes do termo governo aberto ganhar força. Na década de 80, a ideia de “coprodução”, conceituada como o provimento de serviços públicos por agentes públicos com a contribuição de cidadãos, já era discutida como forma de envolver a sociedade na solução de problemas públicos (Brudney & England, 1983), em sintonia com os esforços de reduzir o tamanho dos governos e seus orçamentos, que permeavam à época. No Brasil, mesmo o regime de Getúlio Vargas, ainda na década de 40, percebeu o valor da participação no desenho de políticas. Em 1941, realizou a primeira conferência nacional de saúde, a fim de planejar ações na área com a visão de profissionais que nela atuavam – um legado que se manteve década após década desde então.

¹⁸ <http://paineis.cgu.gov.br/dadosabertos>

¹⁹ *Some governments continue to approach their relationship with civil society as zero sum, concluding that they must restrict civil society in order to bolster their own power. This is neither a sustainable nor an effective approach to governing. Rather than seeing the roles that civil society plays as a threat to its position, governments can benefit by responding positively and building a constructive relationship that acknowledges the value that civil society brings.*

Mas muitas áreas não se beneficiaram de um modelo participativo mais profundo. Nos anos 90, ganhou força a ideia da gestão dos governos no modelo da Nova Gestão Pública (ou *New Public Management – NPM*), que se baseava na ideia da gestão governamental se aproximar da gestão empresarial, vendo o cidadão como o cliente (Farazmand, 2006). Ao passo que o NPM teve importante papel na modernização da gestão pública, o surgimento de novas tecnologias abriu espaço para novos modelos de participação da sociedade, com possibilidades e potenciais benefícios para os quais a NPM não estava desenhada para aproveitar (Nam, 2012).

Essas possibilidades configuram uma “transição do *e-government* (cidadão como cliente) para o *we-government* (cidadão como parceiro)” (Linders, 2012), na qual o cidadão – e os diversos setores da sociedade – tem mais facilidade para contribuir e o governo mais opções para captar essas contribuições e reverter em benefícios para os cidadãos.

As políticas de governo aberto buscam, portanto, não apenas ouvir o cidadão como cliente do Estado, mas envolver todos os ramos da sociedade na construção de soluções, potencialmente inovadoras, para o cumprimento do papel dos governos.

No Brasil, esta participação vem se consolidando por meio de diferentes ferramentas e processos. Tanto o Congresso Nacional²⁰, quanto o Poder Executivo federal²¹ possuem robustos instrumentos para a participação social. Ademais, o Governo Federal produz, a cada dois anos, um novo Plano Nacional de Dados Abertos, tendo quatro sido publicados até o momento. Os planos envolvem diferentes setores e, desde as últimas 2 edições, baseia-se em uma metodologia, desenvolvida com a sociedade civil, em que diferentes atores do governo e da sociedade participam conjuntamente dos processos de priorização, desenho da solução, implementação e avaliação dos compromissos adotados no plano²². Um quinto Plano será desenvolvido em 2021.

Os Planos Nacionais de Governo Aberto abrangeram diferentes áreas: saúde, educação, meio ambiente, justiça, transparência, prevenção e combate à corrupção, ciência aberta, transportes, processos legislativos, entre outros.

4.1.3 Integridade

Um ambiente de governo aberto pressupõe confiança entre as partes: informações verídicas, servidores públicos probos, expressão de opinião sem retaliação, apontar problemas ou denunciar de forma segura, transparência sobre ação do Estado. Assim, é natural que instituições como a OCDE e a OGP vejam o tema da integridade como um pilar no governo aberto enquanto cultura de governança.

Sobretudo, a integridade está presente na agenda de governo aberto porque sua própria existência está relacionada a um sistema mais amplo do que o próprio governo, envolvendo clientes, parceiros, fornecedores, interesses externos e tomada de decisões que, em regra, são mais favoráveis a uns do que a outros. Em sua recomendação sobre integridade pública, a OCDE destaca a importância da participação, da transparência e de “cultivar uma cultura de integridade em toda a sociedade” e que:

“A ação precisa de ir além do governo, envolver indivíduos e o setor privado. As ações também devem cruzar todas as fronteiras jurisdicionais. Integridade não se refere apenas ao governo nacional, mas deve permear todo o caminho até os municípios onde os indivíduos experimentam a integridade em primeira mão.” (OCDE, 2017)

²⁰ <https://edemocracia.camara.leg.br/>

²¹ <https://www.gov.br/participamaisbrasil/>

²² Mais informações sobre a metodologia em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/4deg-plano-proposta-de-metodologia-4-plano-nacional-1.docx>

No Brasil, as principais iniciativas de integridade surgiram na mesma época e no mesmo órgão (CGU) que cuida dos temas de governo aberto. Em 2010, a CGU trabalhou com uma organização da sociedade civil - o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social - para a criação do Cadastro Empresa Pró-Ética, iniciativa para promover a adoção voluntária de medidas de integridade, fomentando a valorização da ética, da integridade e da transparência. Com um comitê formado por atores do setor privado e do setor público, a iniciativa buscou unir esforços para melhorar o ambiente nos dois setores.

Em 2013, o Governo Federal também atuou ativamente em reformas normativas: é aprovada a Lei 12.813, que trata de conflito de interesses no exercício de cargos públicos; e, no mesmo ano, foi aprovada a Lei 12.846, conhecida popularmente como Lei Anticorrupção, que trata da responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública. A regra dita que a CGU estabelece os padrões para os programas de integridade, mandatário para os órgãos e entidades da administração pública, como previsto no Decreto 9.203 de 2017.

Tais ações aproximaram o governo do setor privado para uma melhor governança, trazendo know-how e recursos dos dois setores para o esforço de aprimorar o ambiente de negócios para os dois lados. Em 2019, confederações do setor privado ganharam assento, junto com organizações da sociedade civil, no Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (instância perene de participação para as políticas do tema) e no Grupo de Trabalho de Governo Aberto (instância responsável por coordenar com o governo as metodologias de trabalho para os Planos Nacionais de Governo Aberto).

4.1.4 Accountability

O termo inglês *accountability*, de difícil tradução para o português, é comumente relacionado à ideia de prestação de contas e de respeito do Estado ao seu papel de atender às necessidades da população (Espinosa, 2012). Para o autor:

A prestação de contas constitui um fator da maior relevância no processo de democratização, sempre que o cidadão tiver a possibilidade de expressar suas prioridades e demandas e exigir que estas constem na agenda do governo. Assim, a cada dia, o cidadão dispõe de meios para verificar se tais demandas são cumpridas e exigir contas e resultados aos governantes (Espinosa, 2012).

Talvez o menos tangível, mas não menos importante, elemento de uma política de governo aberto, a *accountability*, muitas vezes se confunde com a transparência. Porém, é justamente no respeito à participação da sociedade e ao fortalecimento da integridade que ela toma sua forma mais completa e dá sentido, então, a uma política de governo aberto.

Apenas um processo que garanta resposta aos desafios que surgirão da transparência, da participação e das medidas de integridade trará os reais benefícios de uma política de governo aberto. As potenciais transformações que aprimoram os governos com as contribuições da sociedade só se materializam quando estes mesmos governos concretizam, na forma de ação, esses insumos. Quando o Governo reconhece uma análise, feita a partir de dados públicos, e modifica uma política - como ocorreu com o programa de Financiamento Estudantil (Neves, 2019) - ele fecha um ciclo que, por meio de transparência e participação, permite o aprimoramento da máquina pública.

No funcionamento deste ciclo, ações devem ser tomadas para fortalecer o lado do governo (lado da oferta de serviços públicos) e do lado da sociedade (lado da demanda), a fim de se obter uma melhor governança (OCDE, 2016). Parte das medidas do lado da oferta pode ser adotada de forma proativa, inclusive de forma associada às medidas de transparência. Dar visibilidade às decisões e motivações de autoridades, tornar públicos indicadores de monitoramento de serviços e políticas e abrir espaços para o controle social.

O Governo Federal tomou diversas medidas nesse sentido, obrigando a publicação de salários de servidores, agendas de autoridades, definindo critérios para ocupação de cargos, criando obrigações de transparência sobre projetos e políticas, tornando mandatória a abertura de dados em formato aberto e a publicação de Cartas de Serviços, para que os cidadãos saibam o que está disponível e como acessá-lo.

Do outro lado, tem trabalhado no lado da demanda para fornecer ferramentas que facilitem o diálogo, como o e-SIC, o Participa Mais Brasil e um sistema para sugestões, reclamações, elogios e denúncias: o Fala.Br²³. A Lei 13.460, de 2017, também tem papel importante neste sentido, garantindo direito de respostas a estas manifestações.

Ao longo dos anos, os processos de criação dos Planos Nacionais de Governo Aberto têm se destacado quanto à sua responsividade. Isso não quer dizer que o Governo Federal acata todas as opiniões recebidas, mas sim que há um esforço estruturado para um diálogo entre as partes, para dar transparência e para garantir participação ao longo de todo o processo, assim como para dar respostas a todas as contribuições – mesmo quando a resposta é uma negativa à sugestão. Nestes casos, são apresentadas justificativas à toda a sociedade.

4.2 Governo aberto e governança

Se entre os anos de 2011 e 2013 o governo criou normas e práticas que fortaleceram os pilares de uma política de governo aberto, entre 2016 e 2020 os agregou em uma visão mais estratégica, que é parte fundamental de um esforço de constituir uma melhor governança.

É neste segundo período que é instituída, formalmente, uma política de governança, uma política de dados abertos e regras mais robustas para proteção e defesa dos usuários de serviços públicos. Também neste período que o governo aberto deixa de ser estruturado apenas em torno dos planos e passa a ser uma Política Nacional de Governo Aberto²⁴.

A Controladoria-Geral da União consolidou-se, nesta década, como órgão central – ora formal, ora informal – do tema de governo aberto e assuntos que o orbitam. E, como tal, tornou-se um dos apenas três órgãos que compõem o Comitê Interministerial de Governança (CIG), instituído no Governo Federal para direcionar as práticas de governança do país.

O mesmo marco normativo que cria o CIG²⁵ traz capacidade de resposta, prestação de contas e responsabilidade, integridade e transparência como quatro dos seis princípios de governança a se observar (os demais são melhoria regulatória e confiabilidade).

A participação da sociedade, por sua vez, aparece como diretriz de governança. Desta forma, é fácil observar que os princípios de governo aberto permeiam a governança no Brasil, ao mesmo tempo que são considerados condição *sine qua non* para o atingimento dos objetivos da Política de Governança da Administração Pública Federal.

Embora ideias distintas, governo aberto e governança são políticas e formas de atuação do governo que andam lado a lado. Não poderia ser diferente. Sempre se encontrarão, pois evoluem em torno de um preceito fundamental: o poder emana do povo e a ele serve.

²³ <http://falabr.cgu.gov.br/>

²⁴ Decreto 10.160: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10160.htm

²⁵ Decreto 9.203: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm

Conclusão

Conclui-se, deste esforço expositivo, que há intrínseca ligação entre o modelo institucional do órgão de controle interno do Poder Executivo federal, tal como materializado pela Controladoria-Geral da União, e as práticas de governança pública de referência internacional. Não custa rememorar que um bom modelo de governança exige coerência, coesão e concertação de esforços entre todas as atividades executadas na estrutura do governo, aí considerada a complexidade de projetos, de culturas administrativas, de realidades e leituras de país, de maturidades distintas entre as instituições governamentais, dentre outras.

O professor Brainard Guy Peters, do Departamento de Ciências Políticas da Universidade de Pittsburgh, ao prefaciar o “Guia da Política de Governança Pública” (BRASIL, 2018), nos lembra, com extrema lucidez, que a construção de uma boa governança depende, ao menos, de dois elementos cruciais: i) Conjunto de Instituições e ii) Pessoas.

Ao conjunto de instituições se atribui a responsabilidade de orientar e formatar o processo decisório, a fim de propiciar a materialização das ações governamentais legítimas, entendidas como aquelas que respondem às necessidades e expectativas da sociedade, sempre escudadas pelos princípios constitucionais que regem a administração pública, em especial a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Não sem razão, a fim de ancorar as interpretações possíveis, assim como para orientar os esforços necessários, o Poder Executivo federal assentou no ordenamento normativo o Decreto nº 9.203/2017, citado algumas vezes ao longo do texto deste artigo. Com isso se possibilitou uma baliza normativa transversal, que deve ser observada em toda a administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Temos, portanto, uma unidade conceitual.

A grande questão reside em como aplicar tal unidade conceitual no âmbito da administração. Boa parte da resposta está no texto da Constituição Federal do Brasil de 1988, que atribuiu ao controle externo e ao sistema de controle interno de cada Poder a responsabilidade pela 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.

Ao verificarmos o que foi explicitado neste artigo, vemos com solar clareza que a construção do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, especialmente a partir dos anos 2000, foi orientada para ser essa instituição central, que em razão das atribuições que lhe foram outorgadas pela constituição, além daquelas que foram extravasadas e sedimentadas em textos infraconstitucionais, busca incessantemente fornecer parâmetros e medir resultados para o alcance de elevados padrões de gestão e governança públicas. É esta uma das principais ambições institucionais da Controladoria-Geral da União, que está refletida em sua missão: “Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.”

O segundo desses elementos, as pessoas, é de certo o mais complexo. É inegável que tal dimensão está abarcada pela atuação da CGU. Por exemplo, atos e fatos administrativos que caracterizem desvios ao cumprimento de obrigações de gestão ou princípios e diretrizes de governança são alcançáveis pela atuação institucional do órgão de controle interno do Poder Executivo federal. Podem resultar em responsabilizações administrativas de agentes públicos, quando pensamos nas atribuições da CRG, ou em correção de rumos de execução de políticas públicas, quando resultado da atuação da SFC.

Contudo, as pessoas são resultado de um complexo de cognições muito mais amplo que o exercício administrativo de cumprimento de competências. Envolve aspectos culturais, crenças, valores, princípios éticos. Trata-se de um campo de atuação naturalmente mais abstrato, mas que mesmo assim conta com atenção da CGU, pela construção de narrativas institucionais fortemente ancoradas em referenciais de integridade.

É certo que muitos avanços foram feitos e que ainda há muito espaço para o desenvolvimento da governança no Brasil. O controle é um pilar essencial para o desenvolvimento da governança pública, e os exemplos aqui citados corroboram com a certeza de que com muito trabalho e criatividade podemos contribuir para o desenvolvimento de nossos países.

Bibliografia

- Anderson, Urton L.; HEAD, Michael J.; RAMAMOORTI, Srdhar; RIDDLE, Cris; SALAMASICK, Mark; SOBEL, Paul J. Internal Auditing Assurance & Advisory Services. 4th ed. Lake Mary: Internal Audit Foundation, 2017.
- Assembleia Geral das Nações Unidas. (1948). Declaração Universal de Direitos Humanos. Enunciados pela Organização das Nações Unidas. Fonte: nacoesunidas.org. Acesso em: 19 de Ago de 2020.
- Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : Ipea, 2018.v. 1 (192 p.).
- Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, volume 2 / Casa Civil da Presidência da República ... [et al.]. – Brasília : Casa Civil da Presidência da República, 2018. v. 2 (301 p.).
- Brasil. Constituição Federal de 1988: em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 de Ago de 2020.
- ____. Medida Provisória nº 2.216, de 31 de agosto de 2001. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2216-37.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%202.216,que%20lhe%20confere%20o%20art.>. Acesso em: 19 de Ago. de 2020.
- ____. Decreto nº 4.113, de 5 de fevereiro de 2002. Transfere da estrutura do Ministério da Fazenda para a da Casa Civil da Presidência da República a Secretaria Federal de Controle Interno e a Comissão de Coordenação de Controle Interno, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4113.htm>. Acesso em: 19 de Ago. de 2020.
- ____. Decreto nº 4.177, de 28 de março de 2002b. Transfere para a Corregedoria-Geral da União as competências e as unidades administrativas da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça que especifica e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4177.htm#art8>. Acesso em: 19 de Ago. de 2020.
- ____. Medida Provisória nº 37, de 8 de maio de 2002c. Dispõe sobre a estruturação de órgãos, cria cargos em comissão no âmbito do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2002/37.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%2037%2C%20DE%208%20DE%20MAIO%202002.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20estrutura%C3%A7%C3%A3o%20de,Art.>. Acessada em: 21 de Ago. de 2020.
- ____. Decreto nº 4.304, de 16 de julho de 2002d. Altera dispositivos do Decreto no 3.591, de 6 de setembro de 2000, que dispõe sobre o sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4304.htm>. Acessada em: 21 de Ago. de 2020.
- ____. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2003/lei-10683-28-maio-2003-496772-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 22 de Ago. de 2020.

- ____. Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683impresao.htm >. Acesso em: 22 de Ago. de 2020.
- ____. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.
- ____. Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017b. Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, institui o Cadastro de Pessoas Físicas - CPF como instrumento suficiente e substitutivo para a apresentação de dados do cidadão no exercício de obrigações e direitos e na obtenção de benefícios, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. (Redação dada pelo Decreto nº 9.723, de 2019). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9094.htm >. Acesso em: 24 de Ago. de 2020.
- ____. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm >. Acesso em: 24 de Ago. de 2020.
- ____. Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018.
- ____. Guia da política de governança pública / Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: < <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/pdf/governanca/guia-da-politica-de-governanca-publica.pdf> >. Acesso em: 24 de Ago. de 2020.
- ____. Decreto 9.834, de 12 de junho de 2019.
- ____. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nos 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nos 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13844compilado.htm >. Acesso em: 23 de Ago. de 2020.
- Brudney, J. L., & England, R. E. (jan-fev de 1983). Toward a Definition of the Coproduction Concept. *Public Administration Review*, vol 43, nº 1, pp. 59-65.
- Comitê de Governança Pública da OCDE. (13 de 12 de 2017). OECD Legal Instruments. Fonte: OECD.org: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438#_ga=2.37822115.1251313301.1554450220-751648841.1537891795 – Acesso em: 19 de Ago de 2020.
- Commission of the European Communities. A white paper. Bruxelas, 25 de julho de 2001. Disponível em: <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-white-paper-governance-com2001428-20010725_en.pdf>.
- Espinosa, R. M. (2012). Accountability. Em C. L. Castro, C. R. Gontijo, & A. E. Amabile, *Dicionário de Políticas Públicas* (pp. 16-18). Barbacena: Eduemg.
- European Commission. Better regulation: delivering better results for a stronger union. Bruxelas: European Commission, 14 Setp. 2016. (Communication from the Commission). Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0615&from=EN> >. Acesso em: 24 de Ago. de 2020.
- Farazmand, A. (13 de 2 de 2006). *New Public Management: Theory, Ideology, and Practice*. GLOBALIZATION: ISSUES IN PUBLIC MANAGEMENT, pp. 883-898.

- Institute of Internal Auditors. The role of auditing in public sector governance, p.5. Janeiro: 2012. Disponível em: https://www.iaa.nl/SiteFiles/IIA_leden/Public_Sector_Governance1_1_.pdf.
- Institute of Internal Auditors. Aspectos Exclusivos da Auditoria Interna no Setor Público. Disponível em: <https://iibrasil.org.br/ippf/orientacoes-suplementares>.
- Institute of Internal Auditors. Modelo das três linhas do IIA 2020: uma atualização das três linhas de defesa. Disponível em: <https://na.theiia.org/translations/PublicDocuments/Three-Lines-Model-Updated-Portuguese.pdf>.
- Linders, D. (2012). From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction. *Government Information Quarterly*, pp. 446-454.
- Lôbo, C. (30 de 01 de 2008). O cartão e a tapioca. Fonte: G1: <http://g1.globo.com/platb/cristianalobo/2008/01/30/o-cartao-e-a-tapioca/> - Acesso em: 19 de Ago de 2020.
- Loureiro, Maria Rita et al. Do Controle Interno ao Controle Social: A Múltipla Atuação da CGU na Democracia Brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, [S.l.], v. 17, n. 60, jan. 2012. ISSN 2236-5710. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3980>>. Acesso em: 23 Ago. 2020.
- Mill, J. S. (1859). *On Liberty*.
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016.
- Nam, T. (2012). Suggesting frameworks of citizen-sourcing via Government 2.0. *Government Information Quarterly*, pp. 12-20.
- Neves, O. M. (2019). Transparência no Estado Brasileiro: do princípio da publicidade à política de transparência. Em R. T. (Coord.), *Carreiras Típicas de Estado: desafios e avanços na prevenção e no combate à corrupção* (pp. 356-359). Belo Horizonte: Fórum.
- O Globo. (05 de 06 de 2016). Sistema de transplantes no Brasil sofre com falta de transporte aéreo . Fonte: O Globo: <https://oglobo.globo.com/brasil/sistema-de-transplantes-no-brasil-sofre-com-falta-de-transporte-aereo-19444859> - Acesso em: 19 de Ago de 2020.
- OCDE (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2011), *Avaliação da Integridade no Brasil da OCDE: A Gestão de Riscos para uma Administração Pública mais Transparente e Ética*. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/48947422.pdf>>. Acesso em: 19 de Ago. de 2020.
- _____. Organization for Economic Cooperation and development. Policy Framework for Investment User's Toolkit. 2011. Disponível em: <http://www.oecd.org/investment/toolkit/policyareas/publicgovernance/41890394.pdf> - Acesso em: 19 de Ago de 2020.
- _____. (2016). *Open Government: The Global context and the way forward*.
- _____. *Multi-level governance reforms: overview of OECD country experiences*. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <<https://www.oecd.org/publications/multi-level-governance-reforms-9789264272866-en.htm>>. Acesso em: 25 de Ago. de 2020.
- _____. *Trust and public policy: how better governance can help rebuild public trust*. Paris: OECD Publishing, 2017b. Disponível em: <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/trust-and-publicpolicy_9789264268920-en#page1>. Acesso em: 25 de Ago de 2020.
- _____. (2017). RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO DA OCDE SOBRE INTEGRIDADE PÚBLICA. Fonte: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-pt.pdf> - Acesso em: 19 de Ago de 2020.
- Olivieri, C. *A lógica política do controle interno – O monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Annablume, 2010.
- Teixeira, A. F.; Gomes, R. Governança pública: uma revisão conceitual. *Revista do Serviço Público*, v. 70, n. 4, p. 519-550, 27 dez. 2019. Acesso em: 20 de Ago 2020.

The United Nations. 2015 world public sector report: responsive and accountable public governance. New York: United Nations, 2015. Disponível em: <<http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN95253.pdf>>.

The World Bank. Governance and development. Washington, 1992. Disponível em: <http://r1.ufrrj.br/geac/portal/wp-content/uploads/2012/03/BIRD-Governanceanddevelopment1992.pdf>

Yu, H., & Robinson, D. G. (2012). The New Ambiguity of "Open Government". *UCLA Law Review*, pp. 184-187.

Resenha biográfica

Wagner de Campos Rosário. Atualmente é Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União (CGU), do Governo Federal do Brasil, desde junho de 2017. É graduado e pós-graduado em Ciências Militares pela Academia das Agulhas Negras e pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, respectivamente, e é mestre em Combate à Corrupção e Estado de Direito pela Universidade de Salamanca, na Espanha.

Natural de Juiz de Fora (MG), Wagner Rosário adentrou às fileiras do Exército em 1992, tendo chegado ao posto de Capitão. Foi aprovado em concurso público para a carreira de Auditor Federal de Finanças e Controle em 2008, tendo tomado posse no cargo em 2009. É o primeiro servidor de carreira da CGU a assumir o cargo de secretário-executivo e ministro da instituição. No órgão de Auditoria Interna e Combate à Corrupção do Governo Federal, Rosário trabalhou em diversas investigações conjuntas de combate à corrupção em articulação com a Polícia Federal, ministérios públicos (Federal e Estadual) e demais órgãos de defesa do Estado. É acreditado pela TASA:TRACE em *Business Integrity & Risk Specialization* e participou de trabalhos como o livro "Corrupção como Fenômeno Supralegal".

Fábio do Valle Valgas da Silva. Auditor Federal de Finanças e Controle há 23 anos, Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal da Bahia, membro da 1ª Turma de *Master Business Administration* em Compliance e Governança da Universidade de Brasília, Especialista em Gestão pela Qualidade Total, Profissional Certificado em Gestão de Riscos e Auditoria Baseada em Riscos ISO 31000:2018. É o atual Ouvidor-Geral da União Adjunto, já havendo desempenhado as funções de *Head of Internal Audit* da Agência Brasileira de Exportações e Investimentos, Superintendente Regional da Controladoria-Geral da União nos Estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Amazonas, atuando nas áreas de Auditoria Governamental, Transparência Pública, Combate à Corrupção, Correição e Ouvidoria.

Danusa da Matta Duarte Fattori. Auditora Federal de Finanças e Controle desde 2006, atualmente ocupa o cargo de Assessora Técnica da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC/CGU). É Graduada e Especialista em Letras pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Doutora em Letras pela Universidade de Brasília (UNB), Mestre em Letras pela Universidade de São Paulo (USP), certificada pelo Instituto dos Auditores Internos (IIA) - *Certified Government Auditing Professional (CGAP)* e Especialista em Análise e Avaliação de Políticas Públicas pelo Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União (TCU). É coautora dos livros: Sistema de Controle Interno da Administração Pública na União Europeia e no Brasil (Editora Fórum: 2019) e Plano anual de auditoria baseado em riscos (Amazon: 2020).

Otávio Moreira de Castro Neves. Auditor Federal de Finanças e Controle desde 2009 e atual Diretor de Transparência e Controle Social na Controladoria-Geral da União (CGU), onde é responsável pelo Portal da Transparência, implementação e monitoramento da Lei de Acesso à Informação e pela Política de Dados Abertos. Trabalhou uma década no setor privado, exercendo cargos gerenciais nos setores de mídia e telecom, antes de entrar no setor público em 2008. É especialista em estratégia corporativa pela Fundação Getúlio Vargas e bacharel em comunicação. Foi um dos vencedores do prêmio Espírito Público 2019, na categoria governo digital e vencedor dos prêmios de inovação ENAP e CONIP em 2013.