

## NESTA EDIÇÃO:

Observatório Social em Foz do Iguaçu

Acesso a informações públicas x proteção de dados pessoais

Ciência de dados aplicados à Auditoria Interna

Controle Governamental, Prevenção e Combate da Corrupção

## E AINDA:

### Dossiê

“Accountability e Controle em Contexto de Pandemia”

# Revista da CGU

---

Brasília • Volume 12 • Nº 22 • Jul-Dez 2020

Controladoria-Geral da União

**WAGNER DE CAMPOS ROSÁRIO**

Ministro da Controladoria-Geral da União

**JOSÉ MARCELO CASTRO DE CARVALHO**

Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

**ANTÔNIO CARLOS BEZERRA LEONEL**

Secretário Federal de Controle Interno

**GILBERTO WALLER JÚNIOR**

Corregedor-Geral da União

**VALMIR GOMES DIAS**

Ouvidor-Geral da União

**CLÁUDIA TAYA**

Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

**JOÃO CARLOS FIGUEIREDO CARDOSO**

Secretário de Combate à Corrupção

Revista da CGU / Controladoria-Geral da União

<http://gov.br/cgu/revista>

e-ISSN 2595-668X

Multidisciplinar

Diagramação: Assessoria de Comunicação Social - Ascom/CGU

Foto da Capa: Juliano Rocha da Silva, vencedor do II Concurso de Fotografia da Ouvidoria-Geral da União

**CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro.

CEP: 70070-905 - Brasília/DF

Telefone: (61)2020-6826

E-mail: revista@cgu.gov.br

www.cgu.gov.br

# Revista da CGU

---

Periódico científico voltado à difusão e promoção do conhecimento e da pesquisa nos seguintes temas: accountability e políticas anticorrupção; controle interno e auditoria pública; governança e riscos; correição e responsabilização administrativa; transparência e controle social; integridade e ética pública; ouvidoria e participação social; prevenção e combate à corrupção; e metodologia de pesquisa aplicada aos referidos temas.

## EQUIPE EDITORIAL

---

### Comissão Editorial

---

Dr. Temístocles Murilo de Oliveira Júnior • Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Dr. Marcio Camargo Cunha Filho • Universidade de Brasília (UnB)

M. Sc. Flavio Rezende Dematté • Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP)

Dra. Mariana Barbosa Cirne • Centro de Ensino Unificado de Brasília (UniCEUB)

M. Sc. Vítor César Silva Xavier • Universidade de Brasília (UnB)

### Editores Especiais

---

Dr. Eduardo José Grin • Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP)  
*(dossiê especial Accountability e Controle em Contexto de Pandemia)*

Dr. Frederico Lustosa da Costa • Universidade Federal Fluminense (UFF)  
*(dossiê especial Accountability e Controle em Contexto de Pandemia)*

## CONSELHO EDITORIAL

---

Dr. Andityas Soares de Moura Costa Matos • Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Dr. Carlos Frederico Pereira da Silva Gama • Universidade Federal de Tocantins (UFT)

Dra. Cecília Olivieri • Universidade de São Paulo (USP)

Dr. César Augusto Tibúrcio Silva • Universidade de Brasília (UnB)

Dr. Dawisson Elvécio Belém Lopes • Universidade Federal Minas Gerais (UFMG)

Dr. Frederico Lustosa da Costa • Universidade Federal Fluminense (UFF)

Dr. Ivan Ricardo Gartner • Universidade de Brasília (UnB)

Dra. Janaína Lima Penalva da Silva • Universidade de Brasília (UnB)

Dr. José Célio Silveira Andrade • Universidade Federal Bahia (UFBA)

Dr. José Matias-Pereira • Universidade de Brasília (UnB)

Dr. Leonardo Secchi • Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)

Dr. Luciano da Ros • Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)  
Dr. Marco Cepik • Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)  
Dr. Matthew M. Taylor • American University  
Dra. Paula Veiga • Universidade de Coimbra  
Dr. Robert Gregory Michener • Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EBAPE)  
Dr. Rubens Pinto Lyra • Universidade Federal da Paraíba (UFPB)  
Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho • Universidade Federal de Goiás (UFG)

## **REVISORES (2020)**

---

Dra. Adila Maria Taveira de Lima • Universidade Federal de Tocantins  
Dr. Alexandre Douglas Zaidan de Carvalho • Universidade de Brasília  
M. Sc. Alzira Ester Angeli • Universidade Federal do Paraná  
Dra. Ana Cláudia Pedrosa • Universidade Federal do Amazonas  
Dra. Ana Júlia Possamai • Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Dra. Ana Luíza Aranha • Universidade Federal de Minas Gerais  
Dr. Anderson Roberto Pires e Silva • Universidade Federal do Pará  
M. Sc. Andréa Lucas Fagundes • Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Dra. Andrea Oliveira Ribeiro • Universidade Federal do estado do Rio de Janeiro  
Dr. Antonio Duarte de Lima Júnior • Controladoria-Geral da União  
Dra. Arianne Cristine Roder Figueira • Universidade Federal do Rio de Janeiro  
M. Sc. Bruno Jorge Fagali • Universidade de São Paulo  
Dr. Bruno Mello Souza • Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Dr. Caio César de Medeiros Costa • Universidade de Brasília  
Dra. Cláudia Cappelli • Universidade Federal do Rio de Janeiro  
M. Sc. Cláudia da Silva Jordão • Corvinus University of Budapest  
M. Sc. Cláudia Maria de Freitas Chagas • Universidade de Brasília  
Dra. Christiane da Silva Schroeder • Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
M. Sc. Daiane Londero • Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Dra. Daniella Maria dos Santos Dias • Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará  
Dra. Elizabeth Matos Ribeiro • Universidade Federal da Bahia  
Dra. Érica Bezerra Queiroz Ribeiro • Centro Universitário de Brasília  
Dr. Fabio Lopes Soares • Florida Christian University  
Dr. Fabrício Martins Mendonça • Universidade Federal de Juiz de Fora  
Dr. Fabrício Vasconcelos Oliveira • Universidade da Amazônia  
Dr. Felipe Fernandes Ribeiro Maia • Faculdades Milton Campos  
Dra. Fernanda Odilla Vasconcelos de Figueiredo • Università di Bologna  
Dr. Francisco Rogério Madeira Pinto • Universidade de Brasília

Dr. Fúlvio Eduardo Fonseca • Universidade de Brasília  
Dr. Gills Vilar-Lopes • Universidade da Força Aérea  
Dra. Gilmara Mendes da Costa Borges • Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
Dr. Hugo Melo Filho • Università degli Studi di Roma La Sapienza  
Dra. Isolda Lins Ribeiro • Universidade Federal de Minas Gerais  
Dra. Izabela Moreira Corrêa • London School of Economics  
M. Sc. Jacqueline Maria Cavalcante da Silva • Centro Universitário de Brasília  
Dra. Jennifer Azambuja de Moraes • Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Dr. Joacy Victor Araújo • Universidad Nacional de La Matanza  
M. Sc. Joeldson Ferreira Guedes • Universidade San Carlos Asuncion  
M. Sc. José Antonio Gouvêa Galhardo • Universidade de São Paulo  
Dr. José Flávio Bianchi • Universidade de Brasília  
Dra. Karina Furtado Rodrigues • Escola de Comando e Estado Maior do Exército  
Dra. Karoline Marinho • Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
Dra. Layde Lana Borges da Silva • Universidade Federal de Rondônia  
Dr. Li Chong Lee Bacelar de Castro • Universidade Católica de Brasília  
M. Sc. Leonino Gomes Rocha • Universidade de Salamanca, Espanha  
Dra. Loiva Mara de Oliveira Machado • Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Dr. Lucas Borges de Carvalho • Escola Nacional de Administração Pública  
Dra. Ludmila Melo Souza • Universidade de Brasília  
M. Sc. Luma Poletti Dutra • Universidade de Brasília  
Dr. Marcus Vinicius de Azevedo Braga • Universidade Federal do Rio de Janeiro  
M. Sc. Maria Fernanda Colaço Alves • Universidade Sorbonne-Paris  
M. Sc. Maria Paula Escobar Bins • Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Dra. Mariana Batista da Silva • Universidade Federal de Pernambuco  
Dr. Maurício Vasconcellos Leão Lyrio • Universidade Federal de Santa Catarina  
Dr. Mauro Salvo • Banco Central do Brasil  
M. Sc. Nyalle Barboza Matos • Universidade de Brasília  
M. Sc. Olavo Venturim Caldas • Universidade de Brasília  
Dr. Otacílio Silveira Neto • Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
Dr. Pedro da Silva Moreira • Universidad Autónoma de Madrid  
Dra. Priscila Spécie • Universidade de São Paulo  
Dr. Rafael Lamera Giesta Cabral • Universidade Federal Rural do Semi-Árido  
Dr. Ramiro de Ávila Peres • Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Dr. Raphael Peixoto de Paula Marques • Universidade Federal Rural do Semi-Árido  
Dr. Raphael Schilickmann • Universidade Federal de Santa Catarina  
Dra. Raquel Mattos Pimenta • Universidade de São Paulo  
Dra. Renata Mendes de Araujo • Mackenzie  
Dr. Ricardo Lins Horta • Universidade de Brasília  
Dr. Rodrigo de Souza Gonçalves • Universidade de Brasília

Dr. Rodrigo Lins • Universidade Federal de Pernambuco  
Dr. Rodrigo Piquet Saboia de Mello • Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia  
Dr. Rogério de Souza Farias • Fundação Alexandre de Gusmão  
Dr. Romualdo Anselmo Santos • Universidade de Sheffield  
M. Sc. Ronaldo José Rêgo de Araújo • Universidade Federal da Paraíba  
Dra. Simone Cristine Araújo Lopes • Universidade Federal de Juiz de Fora  
Dra. Taiana Fortunato Araujo • Universidade Federal do Rio de Janeiro  
M. Sc. Thiago Nascimento Fonseca • Universidade de São Paulo  
Dr. Thomaz Anderson Barbosa da Silva • Fundação Getúlio Vargas  
M. Sc. Victor Godeiro de Medeiros Lima • Universidade de Brasília  
M. Sc. Vladimir Pinto Coelho Feijó • Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

# Índice

---

## EDITORIAIS

### **Entre rapidez e rigor: a eterna tensão do processo científico • 162**

Marcio Cunha Filho

### **Accountability e controle em tempos de pandemia: desafios e interlocução entre os campos científico e profissional • 164**

Frederico Lustosa da Costa, Eduardo José Grin e Temístocles Murilo de Oliveira Júnior

## ARTIGOS

### **Controle social: as ações do Observatório Social (OSFI) em Foz do Iguaçu (PR/Brasil) • 168**

*Social control: the actions of the Social Observatory (OSFI) in Foz do Iguaçu (PR/Brazil)*

*Control social: Las acciones del Observatorio Social (OSFI) en Foz do Iguaçu (PR/Brasil)*

Rafaela Marçal Buono / Maria Alejandra Nicolás

### **Crítérios de ponderação entre o direito de acesso a informações públicas e o direito à proteção de dados pessoais: lições a partir do modelo espanhol • 184**

*Balancing criteria between the right to access public information and the right to personal data protection: lessons from the spanish model*

*Criterios de ponderación entre el derecho de acceso a la información y el derecho a la protección de datos personales: lecciones del modelo español*

Leonardo Valles Bento

### **Ciência de dados aplicada à Auditoria Interna • 196**

*Data science applied to Internal Audit*

*Ciencia de datos aplicada a Auditoría Interna*

Gustavo Fleury Soares

## CONTROLE GOVERNAMENTAL, PREVENÇÃO E COMBATE DA CORRUPÇÃO

### **Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal: mudanças e agentes políticos na Assembleia Nacional Constituinte de 1987 • 210**

*Internal Control System of the Federal Executive Branch: changes and political agents in the 1987 National Constituent Assembly*

*Sistema de Control Interno del Ejecutivo Federal: cambios y agentes políticos en la Asamblea Nacional Constituyente de 1987*

Beatriz Silva da Costa

### **Análise da eficiência do modelo de contratação de execução indireta de serviços baseado na prestação e remuneração mensuradas por resultados: estudo de caso de dois hospitais públicos do estado de Minas Gerais • 228**

*Analysis of efficiency of the indirect service execution hiring model based on performance and remuneration measured by results: case study of two public hospitals from Minas Gerais state*

*Análisis de la eficiencia del modelo de contratación para la ejecución indirecta de servicios a partir de la prestación y retribución medida por resultados: estudio de caso de dos hospitales públicos en el estado de Minas Gerais*

Igor Kaiser Garcia Gomes, Sérgio Ricardo Gaspar, Antônio Artur de Souza

## DOSSIÊ “ACCOUNTABILITY E CONTROLE EM CONTEXTO DE PANDEMIA”

### **Restrições ao direito de acesso à informação em contextos emergenciais: análise dos efeitos da Covid-19 nos governos subnacionais • 246**

*Restricciones del derecho de acceso a la información en contextos de emergencia: análisis de los efectos del Covid-19 en los gobiernos subnacionales*

*Restrictions on the right of access to information in emergency contexts: an analysis of the effects of Covid-19 on subnational governments*

Lívia Neto Machado, Marília Sorrini Peres Ortiz, Thomaz Anderson Barbosa da Silva e Laila Bellix

### **Transparência governamental em capitais dos estados no Brasil nas contratações emergenciais para o combate da Covid-19 • 260**

*Governmental transparency in state capitals in Brazil in emergency contracts to combat Covid-19*

*Transparencia gubernamental en las capitales de estado en Brasil en contratos de emergencia para combatir Covid-19*

José Antonio Gomes de Pinho, Ana Rita Silva Sacramento, Fabiano Maury Raupp, Marcelo Santos Amaral

### **Situações de emergência, controle social, tribunais de contas e jurimetria: Um estudo das decisões sobre denúncias e representações apresentadas ao Tribunal de Contas da União • 275**

*Emergency situations, social control, courts of accounts and jurimetrics: A study of decisions on complaints and representations submitted to the Federal Court of Accounts*

*Situaciones de emergencia, control social, tribunales de cuentas y jurimetría: Estudio de las decisiones sobre denuncias y representaciones presentadas al Tribunal de Cuentas Federal*

Gilson Piqueras Garcia

### **Reequilíbrio econômico-financeiro em concessões de infraestrutura no Brasil: reflexões sobre os impactos da pandemia do Covid-19 • 289**

*Economic and financial rebalance in infrastructure concessions in Brazil: reflections on the impacts of the Covid-19 pandemic*

*Reequilibrio económico y financiero en concesiones de infraestructura en Brasil: reflexiones sobre los impactos de la pandemia Covid-19*

Rodrigo Carvalho Gonçalves e Marcos Lima Bandeira

### **Inovação em accountability no combate à Covid-19 no Brasil: Uma análise empírica do Controle Interno • 302**

*Innovation in accountability in the fight against Covid-19 in Brazil: An empirical approach of the internal control*

*Innovación en accountability en la lucha contra el Covid-19 en Brasil: Un análisis empírico del control interno*

Marcus Vinicius de Azevedo Braga, Daniel Matos Caldeira e Sandro Zachariades Sabença

### **Innovation in accountability in the fight against Covid-19 in Brazil: An empirical analysis of internal control • 317**

Marcus Vinicius de Azevedo Braga, Daniel Matos Caldeira and Sandro Zachariades Sabença

### **La contratación pública en tiempos de Pandemia del Covid-19 en España • 330**

*Public procurement in Spain in the context of the Covid-19 Pandemic*

*Contratações públicas na Espanha no contexto da Pandemia Covid-19*

Carmen Pineda Nebot y Gonzalo Pardo Beneyto

### **Accountability and trust in government: what's next? • 343**

*Rendición de cuentas y confianza en el gobierno: perspectivas para el futuro*

*Accountability e confiança: perspectivas para o futuro*

Kathryn E. Newcomer

# Inovação em *accountability* no combate à Covid-19 no Brasil: Uma análise empírica do Controle Interno<sup>1</sup>

*Innovation in accountability in the fight against Covid-19 in Brazil: An empirical approach of the internal control*

*Innovación en accountability en la lucha contra el Covid-19 en Brasil: Un análisis empírico del control interno*

**Daniel Matos Caldeira<sup>2</sup>, Sandro Zachariades Sabença<sup>3</sup> e Marcus Vinicius de Azevedo Braga<sup>4</sup>**

**Resumo:** Este trabalho visa compilar e descrever as medidas adotadas pelos órgãos de controle interno brasileiros das esferas de governo estadual e federal, a partir de uma classificação de inovação no setor público adotada pela OCDE, e adotando como referência a relação entre as dimensões de *accountability* e as macrofunções do controle. As iniciativas qualificadas como inovadoras foram levantadas por meio de consulta aos sites eletrônicos oficiais dos órgãos e entes definidos na amostra. As iniciativas de *accountability* vinculadas às macrofunções ouvidoria e prevenção à corrupção caracterizaram-se pela inovação orientada ao aprimoramento de estruturas ou práticas já existentes, e também pelo predomínio do domínio adaptativo da inovação, ao passo que as iniciativas de *accountability* horizontal brasileiras, referentes às macrofunções auditoria interna governamental, correção e combate à corrupção, foram de caráter antecipatório e orientadas à missão.

**Palavras-chave:** *Accountability*. Controle Interno. Covid-19.

**Abstract:** This work aims to map and analyze the measures adopted by the Brazilian internal control agencies at the state and federal levels, based on a classification of innovation in the public sector adopted by the OECD, having as reference the relationship of *accountability* with the macro-functions of government internal audit, ombudsman, correction, prevention and fight against corruption. The initiatives qualified as innovative were raised by consulting the official websites of the agencies and entities defined in the sample, complemented with international examples. The *accountability* initiatives linked to the macro-functions of the ombudsman and the prevention of corruption, were characterized by innovation aimed at improving existing structures or practices, and also by the predominance of the adaptive domain of innovation, while Brazilian horizontal *accountability* initiatives, referring to macrofunctions government internal audit, correction and fight against corruption, were anticipatory and mission oriented.

**Keywords:** *Accountability*. Internal control. Covid-19.

1 Artigo recebido em 12/08/2020 e aprovado em 11/11/2020

2 Universidade de Lisboa, Portugal

3 Fundação Getúlio Vargas

4 Universidade Federal do Rio de Janeiro

**Resumen:** Este trabajo tiene como objetivo mapear y analizar las medidas adoptadas por los órganos de control interno brasileños a nivel estatal y federal, a partir de una clasificación de la innovación en el sector público adoptada por la OCDE, teniendo como referencia la relación de la rendición de cuentas con las macro funciones de auditoría interna del gobierno. Defensoría del Pueblo, Corrección, Prevención y Lucha contra la Corrupción. Las iniciativas calificadas como innovadoras se plantearon consultando las webs oficiales de los organismos y entidades definidas en la muestra, complementadas con ejemplos internacionales. Las iniciativas de rendición de cuentas vinculadas a las macrofunciones del ombudsman y la prevención de la corrupción, se caracterizaron por la innovación dirigida a mejorar las estructuras o prácticas existentes, y también por el predominio del dominio adaptativo de la innovación, mientras que las iniciativas de rendición de cuentas horizontales brasileñas, referidas a Las macrofunciones gubernamentales de auditoría interna, corrección y lucha contra la corrupción, fueron anticipatorias y orientadas a la misión.

**Palabras clave:** *Accountability*. Control Interno. Covid-19.

## INTRODUÇÃO

O objetivo desse trabalho é compilar e descrever as iniciativas inovadoras de *accountability* adotadas pelos órgãos de controle interno previstos no art. 74 da Constituição Federal de 1988, no âmbito dos governos estaduais e federal, no contexto da resposta à emergência sanitária ocasionada pela Covid-19, no primeiro semestre de 2020; utilizou-se do framework adotado pela Controladoria-Geral da União (CGU) de macrofunções como recorte metodológico, entendidas estas como auditoria interna governamental, corregedoria, ouvidoria, prevenção e combate à corrupção, cuja metodologia encontra-se detalhada em seção própria.

A Covid-19, conforme Sonekar e Ponnaiah (2020), é uma doença causada pelo Novo Coronavírus - SARS-CoV-2, descoberto no final de 2019 após casos registrados na China, e que rapidamente ganhou proporções mundiais, alcançando o status de pandemia, colapsando os sistemas de saúde nacionais (WHO, 2020), pela sua “disseminação rápida e massiva” (WEF, 2020), e provocando severos impactos socioeconômicos, dada a necessidade de adoção de medidas de restrição da circulação de pessoas, visando limitar a velocidade de disseminação do vírus.

O ambiente de incerteza e a necessidade de adotar ações emergenciais teve efeitos diretamente nos governos, nas diversas esferas de poder, demandando ações de coordenação política, em especial na Saúde, aflorando as fragilidades e potencialidades das administrações governamentais para o enfrentamento desse inimigo invisível, em especial no que se refere aos desafios impostos aos setores de compras, em um contexto de uma corrida mundial por medicamentos, equipamentos e insumos, acarretando em um cenário confuso, de muita pressão da opinião pública, de escassez nos mercados local e internacional de equipamentos de pro-

teção individual (como máscaras) e de equipamentos hospitalares (como respiradores), afetando as referências de preços e práticas de compras governamentais.

Além dos impactos na Política de Saúde, os governos precisaram adotar ações compensatórias para a estratégia consensuada de distanciamento social, com a adoção, entre outras medidas, de transferência direta de renda para seus cidadãos que perderam empregos em decorrência da crise econômica que emergiu. No Brasil, por exemplo, plataforma do Senado Federal para acompanhar os gastos destinados ao combate da pandemia registram valores autorizados no final do primeiro semestre que ultrapassam R\$ 400 bilhões (BRASIL, 2020a), 5,5% do PIB nacional de 2019, (BRASIL, 2020b).

Com a mudança do cenário de forma dinâmica, com uma demanda por uma atuação célere dos governos, emergiram novos riscos aos processos, fazendo com que o acompanhamento das medidas adotadas pelos governantes e da aplicação de recursos pelo erário, exigisse das velhas práticas de *accountability* e controle interno um processo de adaptação; em um cenário no qual as medidas inovadoras adotadas pelas entidades de controle interno podem ser fonte de aprendizagem organizacional para esses órgãos em tempos de bonança vindouros ou diante de outras emergências dessa amplitude.

Crises, conforme Osborne e Brown (2005), são fontes significativas de mudanças e inovações<sup>5</sup>. Os efeitos da recente crise provocada pela pandemia da Covid-19 exigiram mudanças de grandes dimensões, tanto no que tange à reformulação de políticas públicas,

5 Um bom exemplo que ilustra essa ação inovadora do controle foi o Cartão de Pagamento da Defesa Civil, que decorreu de uma ação em 2011 de cooperação da CGU com o gestor federal visando dar celeridade e transparências as ações de respostas de desastres naturais. O cartão de pagamento foi uma mudança estrutural na forma de transferência de recursos para ações de defesa civil.

quanto na redefinição de prioridades, por se tratar de um evento transversal às diversas facetas da sociedade, demandando ações rápidas, sem a garantia da efetividade (BID, 2020), dada a incerteza dos cenários, como materializado na decisão de quando e onde abrir hospitais de campanha, entre outros, o que termina por fim em impactar a gestão e consequentemente, a estrutura de *accountability*, tema do presente artigo.

O trabalho foi dividido em quatro seções. A primeira delas busca estabelecer um referencial teórico, harmonizando as teorias correntes de *accountability* e as macrofunções desempenhadas pelo controle interno, sob o qual será estruturado o procedimento de coleta, de tratamento e de análise dos dados; a segunda seção apresenta o instrumental metodológico; a terceira seção traz os resultados quantitativos da pesquisa empírica; e ao final serão trazidas as conclusões da pesquisa.

Para analisar a atuação dos órgãos de controle interno no âmbito da crise sanitária, destacando as inovações no campo da *accountability*, é preciso categorizar essas práticas, e de modo a se manter fiel aos paradigmas adotados por esses órgãos, relacionar a visão de macrofunções ao conceito de *accountability*, para fortalecer o substrato teórico da presente pesquisa.

## REFERENCIAL TEÓRICO: AS MACROFUNÇÕES DO CONTROLE INTERNO SOB A ÓTICA DAS TEORIAS DE ACCOUNTABILITY

Esta seção discorre sobre o marco teórico sob o qual se sustentará a pesquisa empírica consignada nas seções seguintes. Nesse sentido, apresenta a classificação de inovação no setor público adotada pela OCDE e revisita as dimensões que a teoria atribui ao conceito de *accountability*, correlacionando-as com as múltiplas funções dos órgãos do ecossistema de controle interno brasileiro.

### É possível se falar em inovação em *accountability* no contexto da pandemia?

Por inovação, entendem-se as medidas adotadas pelos governos destinadas ao alcance de determinado impacto no contexto existente, com o objetivo de “responder, adaptar-se e preparar-se para este contexto”. Aliás, a capacidade de inovação no setor público é fator fundamental para preparar as organizações governamentais para as mudanças no contexto em que estão inseridas e consequentemente nas mudanças associadas às expectativas de própria sociedade (OCDE, 2019).

Nesse enquadramento, o tema da inovação do setor público tornou-se uma obrigação na agenda governamental (OCDE, 2015) e ganhou cada vez mais relevância para ser institucionalizado como valor profundo (ALBURY, 2010), tendo como referencial facilitar a transformação de ideias em produtos e serviços que contribuam com melhores resultados em termos de políticas públicas.

O ciclo de vida da inovação é uma ferramenta de aprendizado para guiar o desenvolvimento de estratégias de inovação a partir de sua compreensão como um processo (OCDE, 2016), composto por 6 estágios, de onde se destaca o estágio de difusão das lições aprendidas.

Embora o Manual de Oslo tenha cumprido o papel de grande balizador das discussões em nível internacional sobre inovação e sua mensuração, sua abordagem, por ser centrada na lógica privada, deixa lacunas no campo da administração pública.

Diante dessa limitação da inexistência de um padrão internacionalmente aceito para comparabilidade da inovação na gestão pública, foi assinada a Declaração sobre inovação do setor público, OCDE (2019), adotada em 22 de maio de 2019, a qual traz orientações para uma abordagem comum da inovação no setor público, centrada em 4 eixos principais: “orientada ao aprimoramento”, “orientada à missão”, “adaptativa” e “antecipatória”. Este trabalho procura categorizar as medidas de *accountability* dirigidas ao processo de enfrentamento da Covid-19, implementadas em reação à emergência da pandemia, servindo-se desses novos eixos de inovação do setor público como balizas práticas de enquadramento.

Serão aqui classificadas como medidas inovadoras, aquelas que se diferem das práticas já existentes, implementadas de maneira reativa à emergência da Covid-19, e que busquem melhores respostas à crise sanitária. Neste sentido, práticas adotadas pelo Estado que alterem seu modo de execução, os meios costumeiramente utilizados e o tempo rotineiramente despendido foram apreciadas.

## As dimensões da *accountability*

Intimamente ligado à ideia de democracia e legitimidade democrática, o conceito de *accountability* nasceu na ciência política e foi apropriado por ciências de todo ramo de conhecimento, Mulgan (2000). Essa característica camaleônica do conceito de *accountability*, conforme termo empregado por Sinclair (1995), o conferiu vários sentidos (ou dimensões), de acordo com o conjunto de

autores que sobre ele se debruça, que enxergam o conceito sob várias óticas, o que enseja uma breve revisão de literatura.

Bovens sintetiza assim o conceito: “*Accountability* pode ser definida como um relacionamento social em que um ator sente uma obrigação para explicar e justificar sua conduta ao outro (2009, p. 15)”. Por seu turno, Schedler (1999) define a *accountability* pela presença de três elementos: a transparência das decisões/ações; a justificação explícita desses atos; e a existência de sanções no caso de desvio em relação aos acordos pré-estabelecidos.

Koppell (2010), por sua vez, foca a sua análise das instituições por ele chamadas de “*accountable*”, ou seja, responsáveis, caracterizando-se estas pela sua transparência, pela possibilidade de serem punidas por baixo desempenho e por estarem sujeitas a avaliação, apresentando a *accountability* como uma fonte de credibilidade e de sustentação do poder.

Bovens (2009), por exemplo, sistematiza o conceito segundo suas funções e suas espécies. O autor enumera cinco funções da *accountability*, sustentando que ela se presta ao controle democrático, à promoção da integridade, à melhoria da performance, ao incremento de legitimidade e à viabilização da catarse pública. São funções que têm em comum a relação entre governantes, os governados e a coisa pública.

Como se vê, as discussões em torno da *accountability* estão no contexto de um conjunto de medidas que possibilite que os atores públicos sejam responsáveis, e passíveis de serem responsabilizados em caso de desvios de rota, e que esse desvio possa ser percebido pelo conjunto de atores que, a estes, delegou atribuições. No caso da pandemia, que demanda, pela sua natureza, de coordenação e eficácia dos órgãos governamentais, a *accountability* estaria vinculada a ações para assegurar a promoção desses resultados de mitigação dos efeitos da doença, em conformidade com as normas, ao menor custo possível.

Uma vez sintetizado o conceito de *accountability*, importante entender que este se materializa por arranjos institucionais e alguns autores se detêm a essa forma de organização desses atores. Destaca-se O’Donnell (1998), que define duas dimensões da *accountability*, uma horizontal (1998, p. 40), que se caracteriza pela: “(...) existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão, de fato, dispostas e capacitadas para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais (...)” e uma outra dimensão, vertical, entendida como: “(...) ações realizadas individualmente, ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência aqueles que ocupam posições em instituições

do Estado, eleitos ou não” (1998, p. 28), uma tipologia que auxiliará a presente análise.

A *accountability* vertical está intimamente ligada à relação eleitor e eleito, à ideia de democracia representativa, onde o cidadão tem o poder de decidir sobre a reeleição ou não de seus representantes (SCHUMPETER, 1942). Mas, segundo o próprio O’Donnell (2003), esta não se limita apenas a atuação no âmbito das eleições, incorporando as ações da chamada democracia participativa, no controle social.

O’Donnell teoriza também a dimensão horizontal de *accountability*, representada pelas atribuições à algumas agências estatais de poderes para atuar na supervisão “contra ações ou omissões de outros agentes ou agências de Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (1998, p.40), sendo similar à noção trazida por Ackerman (2000), ao sustentar a existência de um “*integrity branch*” nas democracias modernas.

Desse modo, na construção de um *framework* de *accountability*, para se analisar a atuação do controle interno no âmbito da pandemia, tem-se uma dimensão horizontal, de órgãos especializados e com poder de supervisão e sanção; e uma dimensão vertical, pela ação da população organizada ou não, pelo chamado controle social, que pode ser estimulada e instrumentalizada pelos órgãos de controle interno, em especial por garantir um fluxo de informações que possibilite essa participação.

## Uma tentativa de harmonizar as dimensões de accountability com as macrofunções do controle

Uma vez estabelecidas as dimensões que servirão de linhas mestras para a análise das práticas dos órgãos de controle interno no âmbito da pandemia, a horizontal e vertical, essas categorias de análise precisam dialogar com a estrutura básica destas instituições voltadas ao controle interno, moldadas conforme trajetória narrada por Braga (2016); chegando ao modelo atual adotado pela Controladoria-Geral da União-CGU, com um *framework* de macrofunções que possibilita essa interação do controle institucional com o controle social, e que foi mimetizado, de um modo geral, pelas esferas subnacionais, conforme explicitado por Braga e Santos (2016), ao abordarem o tema.

A construção do modelo atual de macrofunções da CGU se inicia em 2003 com a agregação à atividade de auditoria interna governamental, das atividades disciplinar e de ouvidoria.

A partir de então, o processo foi marcado por dois relevantes momentos de especialização de sua estrutura organizacional para melhor desempenhar suas competências, sendo o primeiro em 2006, com a criação de uma unidade exclusiva para prevenção da corrupção,

e o segundo em 2019, com a criação de uma unidade especializada no combate à corrupção. O Quadro 1, a seguir disposto, busca sintetizar o processo de conformação do *framework* de macrofunções da CGU:

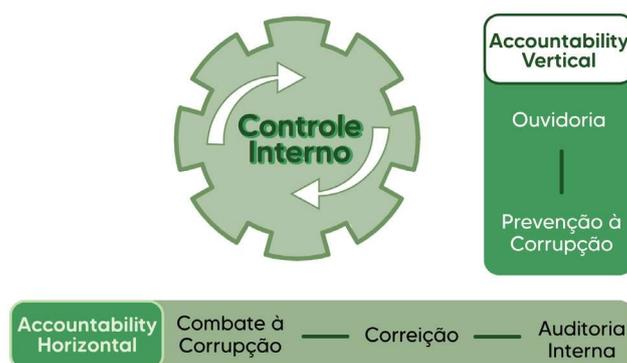
**QUADRO 1 – SECRETARIAS E MACROFUNÇÕES DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**

SECRETARIA	SÍNTESE DAS PRINCIPAIS AÇÕES (DEC. Nº 9.681/2019)
Secretaria Federal de Controle Interno (Auditoria Interna Governamental)	-Realizar avaliações da gestão pública por meio de auditorias, propondo a correções e melhorias.
Ouvidoria-Geral da União	-Gerir o recebimento e análise de denúncias, reclamações, solicitações, elogios, sugestões e pedidos de acesso à informação.
Corregedoria-Geral da União (atividade disciplinar)	-Atuar em relação a aplicação das leis de responsabilização administrativa de servidores, empregados públicos e entes privados.
Secretaria de Combate à Corrupção	-Atuar nas atividades relacionadas a acordos de leniência, inteligência e operações especiais.
Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção	-Atuar na prevenção da corrupção e na promoção da transparência, do acesso à informação, da conduta ética, da integridade e do controle social.

*Fonte: elaborado pelos autores*

A construção do atual *framework* da CGU possibilita ao órgão figurar como uma instituição promotora de *accountability*. Entretanto, é possível, dada a diversidade das atividades desempenhadas dentro de cada uma de suas macrofunções, relacioná-las às dimensões diferentes de *accountability*, conforme ilustração a seguir:

**FIGURA 1 - DIMENSÕES DA ACCOUNTABILITY E MACROFUNÇÕES DO CONTROLE**



*Fonte: elaborado pelos autores*

Por essa proposta de instrumento de análise conceitual, a dimensão horizontal é o campo do *enforcement*, de ações de supervisão e de sanção, materializados pela avaliação promovida pela Auditoria - SFC, mas também pela atividade disciplinar - CRG e a de combate à corrupção - SCC. Uma linha de ação mais diretiva, técnica e especializada, que gera informação qualificada sobre a gestão.

O eixo vertical da *accountability* se materializa pela “auscultação” da sociedade por meio de ações de transparência pública, educação cidadã, *ombudsman* e controle social (OGU e STPC). É o braço que proporciona a interação entre o agente e o principal, na visão da teoria da agência. Tem o condão de fomentar uma interação de forma qualificada, fazendo a ponte entre a sociedade e os técnicos do controle, incrementando o exercício da dimensão horizontal.

Nessa modelagem teórico-conceitual, o órgão de controle interno, ao reunir as 5 macrofunções, detém as condições substantivas para concatenar de modo complementar e harmônico as dimensões de *accountability* vertical com horizontal, em um arranjo cíclico de realimentação entre as dimensões, de contribuições mútuas.

Esses eixos de atuação possibilitam promover, de forma concreta, o incentivo a responsividade do gestor, que ela seja percebida pela população, e ainda, que este possa ser sancionado em caso de desvios, seja por ações diretivas de punição, seja por ações de incentivo, no controle político, dando exequibilidade e autonomia ao sistema de controle interno previsto no art. 74 da Constituição Federal, em um modelo de Administração Pública complexo. Mas, é possível, nesse momento de crise, inovar no âmbito dessas práticas?

## METODOLOGIA DE PESQUISA

A metodologia da pesquisa foi desenhada para atender o objetivo de compilar e descrever iniciativas inovadoras relativas à *accountability* no combate à pandemia. Consistiu na análise documental das ações dos órgãos de controle interno estaduais e do governo federal, relacionadas à crise sanitária da Covid-19, tendo como início a data consignada pela Portaria MS nº 188, de 3/02/2020, que declara Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV), até o dia 30 de junho de 2020, fim do primeiro semestre, como data de corte.

Essa análise se deu pelos fatos narrados nos sítios eletrônicos oficiais dos órgãos de controle que representam oficialmente o ente no Conselho Nacional

de Controle Interno (Conaci), e também dos sítios oficiais de cada ente, conforme apresentado no Anexo I, buscando também notícias na imprensa, de forma complementar, visando identificar ações de controle estruturadas e que surgiram provocadas pela crise sanitária, enquadradas dentro das chamadas macrofunções, relacionadas em uma perspectiva inovadora, tendo como base as dimensões da *accountability* e os eixos definidos na Declaração sobre inovação do setor público da OCDE, pautando-se por uma visão geral das ações dos órgãos.

Prescinde destacar que este não é um trabalho sobre uma análise crítica da atuação do controle interno na pandemia, em especial porque a avaliação de eficiência, eficácia ou efetividade somente poderia ser realizada após um decurso de prazo, quando do término da pandemia. O que se busca é mapear e analisar as inovações, induzidas, em especial, pela mudança de atuação do gestor, pressionado pelo cenário da pandemia. Destaca-se que a mera reprogramação do planejamento anual das atividades de controle, em sentido lato, para englobar ações de enfrentamento à pandemia, por si só, não caracterizam a qualificação como ação inovadora.

Considerando o caráter exploratório da pesquisa, consigna-se que, em função da amplitude do levantamento efetuado, foi priorizada a utilização de informações nos sítios eletrônicos oficiais dos órgãos e entes que compõem a amostra, como melhor opção, dado que os mesmos se constituíram em efetivos canais de veiculação de informações, com tempestivas atualizações de conteúdo sobre as inúmeras ações efetuadas e registro histórico.

## RESULTADOS QUALITATIVOS

Para fins de organização, as iniciativas inovadoras serão apresentadas por dimensão de *accountability*, com o devido detalhamento de cada macrofunção do controle a ela correspondente.

### Inovações encontradas no âmbito da *accountability* vertical

Esta seção compreende as iniciativas inovadoras referentes as macrofunções ouvidoria e prevenção da corrupção, enquadradas na dimensão vertical.

No campo da ouvidoria foram verificadas ações de contorno interfederativo desenvolvidas pela CGU, além de ações desenvolvidas em nove estados (AL, AP, AM, BA, CE, GO, MT, PR e PI). As ações focaram o

desenvolvimento de novos canais e aperfeiçoamento de funcionalidades nos canais já existentes para fortalecer a comunicação dos cidadãos com o governo em uma perspectiva de melhoria e tempestividade da capacidade de resposta estatal por meio da ampliação da base de manifestações cívicas provenientes dos usuários destinatários dos serviços.

Dentre as principais ações, destacam-se a produção de uma cartilha orientativa elaborada pela Controladoria-Geral do Estado do Paraná para padronizar o atendimento das 72 ouvidorias setoriais do poder executivo daquele estado, a remodelação de canal “Pergunte à CGE” da Controladoria-Geral do Estado do Mato Grosso, aliado também a experiências de emissão de boletins originários da rede de ouvidorias sobre o tema coronavírus, bem como a criação de canais específicos, como o “Corona Info” da Controladoria-Geral do Estado de Goiás.

No Estado do Ceará, destaca-se o “*Antifake CE*”, exclusivo para denúncias de notícias falsas disseminadas nas redes sociais sobre o coronavírus e o “Plantão Coronavírus”, disponível em várias plataformas (em sites oficiais do governo do Estado do Ceará, no “Facebook” e no “Messenger” da Secretaria de Saúde e em um canal que utiliza o aplicativo “Whatsapp”), utilizando a tecnologia *chatbot* para triagem das demandas.

A Controladoria-Geral da União lançou um canal dedicado aos assuntos do novo coronavírus na plataforma Fala.BR e realizou o monitoramento e análise estratégica das informações segmentadas por tipologias de manifestações e recorrência de assuntos por unidades demandadas, com vistas a contribuir com a tomada de decisão governamental. Desde o seu lançamento em 20 de março de 2020 até a extração que engloba o primeiro semestre de 2020, a CGU totalizou em torno de 62 mil manifestações relativas ao novo coronavírus.

A perspectiva da prevenção da corrupção, como a seguir apresentada, está focada em ações orientativas e de transparência.

As ações orientativas, com destaque para as ações da PB, PR, RJ, RO, RR e SC, caracterizaram-se pela produção de conteúdo técnico orientativo para os gestores públicos, por meio de cartilhas, guias, diretrizes, resoluções, dentre outros instrumentos, especialmente com esclarecimentos sobre as mudanças legislativas que flexibilizaram diversos ritos do regime de contratações públicas, com particular destaque para a necessidade da adoção de salvaguardas na motivação nas aquisições, na definição do preço de referência e na comprovação da despesa dada a sobre-elevação dos riscos associados

a aquisições em situações de emergência, como por exemplo, direcionamento da contratação, preço abusivos e quantitativos superiores ao necessário.

As ações de transparência foram priorizadas por todos os 26 estados e Distrito Federal, e notabilizaram-se pela ampla divulgação de informações para a sociedade sobre a pandemia, por painéis gerenciais e também por portais exclusivos para a pandemia, abrangendo especialmente licitações, contratos e o montante de investimentos realizados, no âmbito das respectivas esferas de competência.

Para além do pragmatismo da disponibilização de dados, a Controladoria-Geral da União desenvolveu em código aberto uma ferramenta de priorização de ação pela identificação de situações de risco a partir da análise estratificada das contratações realizadas pela União, Estados e Municípios em cinco classes: i) preços, ii) quantidades, iii) contratantes, iv) fornecedores e v) estimativas e projeções.

Destaca-se ainda que a situação de adversidade causada pela pandemia também favoreceu o surgimento de arranjos interinstitucionais preventivos focados no monitoramento concomitante com a execução da despesa pública, com destaque para a força tarefa ocorrida no Rio de Janeiro entre a Controladoria-Geral do Estado e a Secretaria Estadual de Saúde para analisar todos os contratos de bens, serviços e insumos firmados por aquela secretaria, destinados ao enfrentamento da pandemia.

Em nível federal, foram destaque as ações do acordo da Controladoria-Geral da União com o Ministério da Cidadania para monitoramento, em todo o território nacional, do pagamento do auxílio emergencial, mediante acesso às bases de dados do Programa Bolsa Família (PBF), do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Cadastro Único para verificação do cumprimento dos requisitos de elegibilidade para acesso ao auxílio, tratamento de denúncias e análise de indícios de fraudes.

Em síntese geral, as iniciativas de *accountability* vertical brasileiras, notadamente as instituídas pela União, caracterizaram-se pela inovação orientada ao aprimoramento de estruturas ou práticas já existentes, e também pelo predomínio do domínio adaptativo da inovação, respondendo com tempestividade às mudanças de contexto ocasionadas pela pandemia.

## Inovações encontradas no âmbito da *accountability* horizontal

Esta seção compreende as iniciativas inovadoras relacionadas às macrofunções auditoria governamental, correição e combate à corrupção.

As duas últimas são ações que tem como elemento nuclear a atuação posterior à ocorrência de irregularidades, com viés apuratório e sancionador, sendo representativas de estratégias de *enforcement* da função de controle interno estatal. Dada a sua característica retrospectiva, foram poucas as ações inovadoras aqui detectadas, com destaque para as ações adotadas pelo órgão federal de controle interno.

No que se refere a Auditoria Interna Governamental, ocorreram iniciativas em 11 estados (AC, AM, BA, CE, ES, GO, MT, MS, MG, PA, RJ) e na esfera federal. Na esfera subnacional pode se separar as ações em dois grupos: o primeiro por meio de ações de monitoramento, de mudança do rito normal de auditoria para se adaptar a dinâmica da crise, com a adoção de mecanismos de acompanhamento e de alerta, com a criação de comissões específicas e de ritos de análise prévia e concomitante, com destaque para ações com o uso de ferramentas de inteligência e bases de dados (MT), para o monitoramento diário das ações com a emissão de alertas (MG) e para a simplificação dos relatórios de auditoria por meio de Notas de Informação de riscos, um tipo de alerta (RJ).

A pandemia exigiu das auditorias uma mudança no seu modo de atuação, de um modelo predominantemente *ex-post* para um modelo prévio e concomitante, sem perder a sua independência, um desafio em um cenário de mudanças constantes e de dificuldades até de enquadramento legal, dadas as mudanças legislativas, o que exigiu inovações por meio da adaptação de ações nesse perfil que não a *posteriori*, saindo da rigidez de seus planos anuais de auditoria, como se viu no parágrafo anterior.

O segundo bloco de ações é na linha orientativa-preventiva, pela adoção de cartilhas, capacitações e outras ações dessa natureza, voltadas para aspectos legais dessas despesas e de aprimoramento dos controles internos e das respostas aos riscos, com destaque para a CGE-MG, que traz uma consultoria específica, no contexto dessa forma de atuação prevista nas IPPF (Estrutura Internacional de Práticas Profissionais de Auditoria Interna/The IIA), no sentido das contratações específicas da Covid-19.

No governo federal, as ações da linha preventiva da CGU se desdobraram em ações de auditoria con-

mitantes em relação ao auxílio emergencial sempre que identificados pagamentos irregulares por meio do cruzamento de bases de dados, decorrente de um Acordo de Cooperação Técnica com o Ministério da Cidadania.

Destaca-se o papel da CGU em relação ao chamado auxílio emergencial, operacionalizado pelo Ministério da Cidadania, Ministério da Economia e pela DATAPREV, e que teve um papel da CGU predominante no processo de identificação de pagamentos irregulares pelo cruzamento de bases de dados, com a parceria das Controladorias e dos Tribunais de Contas Estaduais para a notificação de servidores que receberam indevidamente, com vistas a devolução dos recursos.

A inovação da *accountability* decorre da inovação da gestão na forma de fazer transferência de renda, que antes ocorria por meio dos municípios e passou a ser feita por meio de aplicativos para smartphones.

No campo da correição, apenas uma ação inovadora foi identificada, sendo única inclusive em relação à amostra de instituições internacionais de controle estudada. Trata-se da participação da CGU na elaboração da Medida Provisória n. 966/2020, que restringiu a responsabilização dos gestores nas esferas administrativa e cível, nas ações voltadas ao combate da emergência sanitária e aos efeitos econômicos e sociais decorrentes do Covid-19, por erro grosseiro ou dolo em ações e omissões.

Tal medida buscou evitar um fenômeno conhecido por “apagão das canetas”, em que o gestor público (aí incluído os de boa-fé), com medo de ser punido, deixa de decidir em um momento que se impõe a ele esta atitude; é um risco que necessitava ser mitigado, em um momento em que era esperado do tomador de decisões rapidez e pró-atividade, num contexto eivado de incerteza. Interessante notar que tal ação, apesar do senso comum, que atribui à atividade disciplinar um viés punitivista, se volta à proteção do tomador de decisão de boa-fé, num momento em que preços e práticas adotadas em tempos de normalidade não se adequam às medidas adotadas para responder à Pandemia, visando saturar os canais disciplinares.

Tal ação é qualificada como inovadora, posto que se caracteriza pela adaptação do *modus operandi* da ação correcional à realidade imposta.

A macrofunção combate à corrupção se caracteriza pelo apoio institucional oferecido pelas instituições do ecossistema de controle interno aos órgãos de persecução criminal (polícias, ministérios públicos etc.); seu perfeito funcionamento depende de uma atuação co-

ordenada de uma série de instituições, que funcionam como uma verdadeira rede de controle.

Destaca-se, neste ramo, a atuação da CGU, que participou de dezenove operações especiais em parceria com outras instituições de controle, voltadas ao combate do desvio de recursos públicos destinados ao combate à Covid-19. Até 30 de junho, foram realizadas um conjunto de dezenove operações sobre um mesmo tema que contaram com atuação direta da CGU e seis com atuação indireta, e envolveram o montante investigado de aproximadamente quinhentos milhões de reais e prejuízo estimado de sessenta e oito milhões de reais. Destaca-se que a integralidade das operações se dirigiu às fraudes praticadas na execução de recursos federais por estados e municípios.

A inovação deste tipo de ação resta caracterizada pelo modus operandi diverso da rotineira atuação em parceria com instituições da esfera federal de governo e pelo direcionando do foco em uma temática específica. No caso federal, constata-se que em diversas operações, a CGU atuou também em colaboração com órgãos de controle estaduais, polícias civis e ministérios públicos locais.

Outra característica que atribui à esta atuação um caráter inovador é o tempo de execução, praticamente concomitante à ação administrativa investigada; tal fato decorre, provavelmente, do direcionamento prioritário de recursos humanos e materiais para esta macrofunção. São questões que demonstram a capacidade do controle interno em se adaptar ao factual da pandemia.

No que tange as iniciativas de *accountability* horizontal brasileiras, destaca-se que as ações na linha apuratória foram de caráter antecipatório, dado o prévio ajuste legislativo liderado pela área correcional para evitar uma profusão de medidas disciplinares desarrazoadas e de caráter orientado à missão, com clara priorização auditorial e utilização de novos métodos cooperativos na linha repressiva da corrupção.

Por fim, destaca-se em relação aos órgãos e instituições, que o fato de não terem sido especificamente citados, não implica que não foram identificadas ações de enfrentamento da pandemia. O que ocorreu foi que as mesmas se caracterizaram somente pela reprogramação do planejamento anual de suas atividades, o que por si só, não tem o condão de enquadrá-las como iniciativas inovadoras.

## CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo compilar e descrever iniciativas inovadoras de *accountability* adotadas pelos órgãos de controle interno, no âmbito dos governos estaduais e federal, no contexto da resposta à emergência sanitária ocasionada pela Covid-19, no primeiro semestre de 2020.

A discussão de inovação em *accountability* diante de situações de calamidade acompanha seu itinerário evolutivo de atuação, sabendo-se que esses momentos impulsionam mudanças de paradigmas, como foi o Cartão de Pagamento da Defesa Civil, oriundo de uma cooperação da CGU com o gestor federal, como uma resposta gerencial aos riscos detectados na gestão de recursos em desastres naturais. O cartão de pagamento foi uma mudança estrutural na forma de transferência de recursos para ações de defesa civil. Espera-se, conforme registrado nessas análises, que as ações adotadas pela União e pelos entes subnacionais, tragam reflexões e mudanças de paradigmas.

A adoção da *accountability* associada às macrofunções possibilitou uma análise das ações dos órgãos de controle interno em suas dimensões de *enforcement* e participativa, de forma a contextualizar o conjunto de iniciativas ao processo de gestão das políticas públicas no cenário pandêmico, de forma não só a identificar a inovação, mas também as suas possibilidades de contribuição para a efetiva resposta a situação posta.

O levantamento indicou uma predominância nos aspectos preventivos, relacionados a ouvidoria e transparência, bem como das ações de auditoria governamental, com pouca participação de ações específicas da agenda correcional. Essas funções, a auditoria, a ouvidoria e a transparência, são mais sedimentadas no nível subnacional, por encontrarem-se lastreadas por legislações de caráter nacional já enraizadas, e por práticas estimuladas por ações de nível nacional que incentivam a esfera subnacional, como o Programa Brasil Transparente, conduzido pela CGU e a Rede Nacional de Ouvidorias. Já em relação à área de combate à corrupção identificou-se uma forma de atuação cooperativa interfederativa.

A ação correcional guarda dificuldades intrínsecas no que se refere à inovação, pelo seu aspecto extremamente regulamentado, o que limita ações específicas que fujam do rito, havendo espaço para ações preventivas na esfera disciplinar.

Apesar do crescimento da agenda de integridade no âmbito nacional, em especial após o Decreto nº 9.203/2017 e ações decorrentes da própria CGU, no âmbito da Lei Anticorrupção, essa pauta não emerge na discussão estadual frente a crise sanitária.

A inovação relacionada à macrofunção ouvidoria caracterizou-se pelo desenvolvimento de novos canais e aperfeiçoamento de funcionalidades nos canais já existentes para fortalecer a comunicação dos cidadãos com o governo em uma perspectiva de melhoria e tempestividade da capacidade de resposta estatal por meio da ampliação da base de manifestações cívicas provenientes dos usuários destinatários dos serviços.

Em relação a inovação na linha da prevenção da corrupção destacam-se o foco na produção de conteúdo técnico orientativo para os gestores públicos, notadamente abrangendo as alterações legislativas e ampla divulgação de informações sobre a pandemia por meio de portais de transparência.

A inovação no sentido da auditoria governamental foi a mudança de ritos para se adaptar a dinâmica da Covid-19, que demandava ações rápidas em um ambiente de incerteza, com a necessidade de compras diretas, o que fortaleceu um viés de ação *ex-ante* e con-

comitante, o que termina por mudar a lógica de atuação do controle interno, para que ele não entrave as aquisições.

A inovação relacionada à linha correccional vincula-se a atuação na mudança legislativa para clarear interpretações sobre a aplicação de dispositivos sancionatórios.

A inovação identificada na macrofunção do combate à corrupção se dirige aos novos arranjos de cooperação multinível entre a esfera federal com as esferas estaduais, decorrentes da atuação da CGU com ministérios públicos, polícias, controladorias-gerais e tribunais de contas estaduais.

Como relatado, as iniciativas de *accountability* vertical brasileiras vinculadas às macrofunções ouvidoria e prevenção à corrupção, caracterizaram-se pela inovação orientada ao aprimoramento de estruturas ou práticas já existentes, e também pelo predomínio do domínio adaptativo da inovação, ao passo que as iniciativas de *accountability* horizontal brasileiras, referentes às macrofunções auditoria interna governamental, correição e combate à corrupção, foram de caráter antecipatório e orientadas à missão. Para melhor visualização, segue um quadro síntese das inovações:

QUADRO 2 - SÍNTESE DAS INOVAÇÕES POR MACROFUNÇÃO

DIMENSÃO	INOVAÇÃO	MACROFUNÇÃO	UNIÃO	ESTADOS
Vertical	“orientada ao aprimoramento” e “adaptativa”	Ouvidoria	- criação de canais específicos para a demanda da Covid-19	- criação de canais específicos para a demanda da Covid-19 - integração entre a ouvidoria e o gabinete de crise
		Prevenção à corrupção	- orientações específicas para a prevenção a corrupção - criação de portal específico com funcionalidades para a demanda da Covid-19 - novos arranjos interinstitucionais preventivos	- orientações específicas para o aprimoramento da gestão e para a prevenção a corrupção - criação de portais específicos para a demanda da Covid-19 - novos arranjos interinstitucionais preventivos
Horizontal	“antecipatória” e “orientada à missão”	Auditoria Interna	-uso intensivo de ferramentas de inteligência -parceria com o gestor no acompanhamento concomitante -parceria com Controladorias e Tribunais de Contas Estaduais para devolução do auxílio emergencial	-parceria com o gestor no acompanhamento concomitante -alertas de riscos nas aquisições -inversão do foco <i>ex-post</i> para <i>ex-ante</i> das auditorias -consultoria específica para a Covid-19
		Correição	- adaptação legislativa ao cenário, visando evitar o colapso do sistema disciplinar.	Não identificadas iniciativas qualificadas como inovadoras
		Combate a corrupção	-ações em parceria com MP e Polícias estaduais -grande volume de operações especiais articuladas no tema Covid-19	Não identificadas iniciativas qualificadas como inovadoras

Fonte: elaborado pelos autores.

Como se vê, tem-se que a maioria das inovações são oriundas de adaptações de práticas existentes, o que é esperado, em um contexto de ação rápida, com ações voltadas a permitir uma melhor interação com a população e a o mesmo tempo, fortalecer os controles frente aos riscos, buscando evitar que a ação do controle atrapalhasse a atuação dos gestores.

Essas medidas e situações não foram simples, envoltas em pressões diversas, escândalos e cobranças, que testaram a coordenação federativa, em especial no que se refere a *accountability*, e a quantidade de problemas noticiados pela imprensa, indicam a necessidade de reflexão e de aprendizagem organizacional após a pandemia, de modo a identificar as lacunas e fragilidades dos sistemas de controle interno frente a manifestação de situações como pandemias, grandes desastres ou conflitos armados, que pressionam a atuação desses órgãos, tanto como os gestores.

## Referências:

- ACKERMAN, Bruce. The New Separation of Powers. *Harvard Law Review*, v.113, n.3, p.633-729, 2000. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1342286>. Acesso em: 30 de junho de 2020.
- ALBURY, David. Fostering Innovation in Public Services. *Public Money & Management*, v.25, n.1, p. 51-56.UK, 2010.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). *Respostas à Covid-19 a partir da ciência, inovação e desenvolvimento produtivo*. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Washington, 2020.
- BOVENS, Mark. Public *Accountability*. In: *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press, 2009.
- BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; SANTOS, Franklin Brasil. Do paradoxo a efetividade: a controladoria pública como um instrumento de um estado mais eficiente e uma sociedade mais participativa. In: BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; RIBEIRO, Renato Jorge Brown (Org.). *Controladoria no Setor Público*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 375-392.
- BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. A trajetória do Controle Interno do Poder Executivo Federal de 1964 a 2014: uma breve análise institucional desses 50 anos. Síntese: Revista da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 11, n. 12, p.100-115, jan. 2016. Semestral.
- BRASIL. Senado Federal. Paineis Cidadão. Coronavírus – Enfrentamento da pandemia de Covid-19. Brasília, 2020a. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/>. Acesso em 30 de junho de 2020.
- BRASIL. IBGE. Indicadores IBGE. Rio de Janeiro, 2020b. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2121/cnt\\_2019\\_4tri.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2121/cnt_2019_4tri.pdf). Acesso em: 30 de junho de 2020.
- KOPPELL, Jonathan GS. *World rule: Accountability, legitimacy, and the design of global governance*. University of Chicago Press, 2010.
- MULGAN, Richard. ‘Accountability’: an ever-expanding concept?. *Public Administration*, [S.L.], v. 78, n. 3, p. 555-573, jan. 2000. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/1467-9299.00218>. Disponível em: [https://crawford.anu.edu.au/pdf/staff/richard\\_mulgan/MulganR\\_02.pdf](https://crawford.anu.edu.au/pdf/staff/richard_mulgan/MulganR_02.pdf). Acesso em: 30 de junho de 2020.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). *The Innovation Imperative, Contributing to Productivity, Growth and Well-Being*. Paris, 2015.
- \_\_\_\_\_. *What’s the problem? Learning to identify and understand the need for innovation*. Paris, 2016. Disponível em: <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2019/04/Lifecycle-Report-part-1-Learning-to-identify-and-understand-the-need-for-innovation.pdf>. Acesso em: 30 de junho de 2020.
- \_\_\_\_\_. Declaração sobre Inovação no setor público. OCDE/LEGAL/0450. Paris, 2019. Disponível em: <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2018/11/OECD-Declaration-on-Public-Sector-Innovation-Brazilian-Portuguese-.pdf>. Acesso em: 30 de junho de 2020.
- \_\_\_\_\_. Working Papers on Public Governance, no. 37. Paris, 2020. DOI: <https://dx.doi.org/10.1787/0d1bf7e7-en>
- OCDE e Eurostat. *Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation*, 4th Edition. Paris, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1787/24132764>
- O’DONNELL, Guillermo, *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*. *Lua Nova*, n° 44. São Paulo, 1998. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>
- \_\_\_\_\_. *Horizontal Accountability: The legal institutionalization of mistrust*. In: MAINWARING, Scott.; WELNA, Christopher. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003. DOI: [10.1093 / 0199256373.001.0001](https://doi.org/10.1093/0199256373.001.0001)

OSBORNE, Stephen P.; BROWN, Kerry. Managing change and innovation in public service organizations. Routledge, 2005. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203391129>

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing *accountability*. In: Schedler, A.; Diamond, L.; Plattner, M. The Self-Restraining State: Power and *accountability* in New Democracies. Lynne Rienner Publisher, 1999. P. 13-27.

SCHUMPETER, JA. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper, 1975.

SINCLAIR, A. The chameleon of *accountability*: Forms and discourses. *Accounting, Organizations and Society*, University of Melbourne, Australia, v. 20, n. 2–3, p. 219–237, 1995. Disponível em: <http://www.scopus.com/>. Acesso em: 30 de junho de 2020.

SONEKAR, Harshal; PONNAIAH, Manickam. *Emergence of Coronavirus (Covid-19) outbreak: Anthropological and social science perspectives*. *Disaster Medicine and Public Health Preparedness*, 1-9. 2020. Disponível em: <https://www.cambridge.org/>. Acesso em: 30 de junho de 2020.

WORLD HEALTH ORGANISATION (WHO). Covid-19: operational guidance for maintaining essential health services during an outbreak: interim guidance, 25 March 2020. World Health Organization, 2020. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/331561>. Acesso em: 30 de junho de 2020.

WORLD ECONOMIC FORUM (WEF). Global Risk Report. World Economic Forum. Davos, 2020. Disponível em: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Global\\_Risk\\_Report\\_2020.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf). Acesso em: 30 de junho de 2020.

**ANEXO I – RELAÇÃO DE SÍTIOS ELETRÔNICOS**

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	SÍTIOS ELETRÔNICOS OFICIAIS DO ENTE DA FEDERAÇÃO	ÓRGÃO DE CONTROLE INTERNO	SÍTIOS ELETRÔNICOS DE CONTROLE INTERNO
União	<a href="http://www.gov.br">http://www.gov.br</a>	Controladoria-Geral da União	<a href="http://www.gov.br/cgu/pt-br/coronavirus/">http://www.gov.br/cgu/pt-br/coronavirus/</a>
Acre	<a href="http://www.acre.gov.br">http://www.acre.gov.br</a>	Controladoria-Geral do Estado do Acre	<a href="http://www.cge.ac.gov.br">http://www.cge.ac.gov.br</a>
Alagoas	<a href="http://www.agenciaalagoas.al.gov.br">http://www.agenciaalagoas.al.gov.br</a>	Controladoria-Geral do Estado de Alagoas	<a href="http://www.controladoria.al.gov.br">http://www.controladoria.al.gov.br</a>
Amapá	<a href="http://portal.ap.gov.br">http://portal.ap.gov.br</a>	Controladoria-Geral do Estado do Amapá	<a href="http://www.cge.portal.ap.gov.br">http://www.cge.portal.ap.gov.br</a>
Amazonas	<a href="http://www.amazonas.am.gov.br">http://www.amazonas.am.gov.br</a>	Controladoria-Geral do Estado do Amazonas	<a href="http://www.cge.am.gov.br">http://www.cge.am.gov.br</a>
Bahia	<a href="http://www.ba.gov.br">http://www.ba.gov.br</a>	Auditoria-Geral do Estado da Bahia	<a href="http://www.sefaz.ba.gov.br">http://www.sefaz.ba.gov.br</a>
Ceará	<a href="http://www.ceara.gov.br">http://www.ceara.gov.br</a>	Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do Ceará	<a href="http://www.cge.ce.gov.br">http://www.cge.ce.gov.br</a>
Distrito Federal	<a href="http://www.df.gov.br">http://www.df.gov.br</a>	Controladoria-Geral do Distrito Federal	<a href="http://www.cg.df.gov.br">http://www.cg.df.gov.br</a>
Espírito Santo	<a href="http://www.es.gov.br">http://www.es.gov.br</a>	Secretaria de Estado de Controle e Transparência do Espírito Santo	<a href="http://www.secont.es.gov.br">http://www.secont.es.gov.br</a>
Goiás	<a href="http://www.goias.gov.br">http://www.goias.gov.br</a>	Controladoria-Geral do Estado de Goiás	<a href="http://www.controladoria.go.gov.br">http://www.controladoria.go.gov.br</a>
Maranhão	<a href="http://www3.ma.gov.br">http://www3.ma.gov.br</a>	Secretaria de Transparência e Controle	<a href="http://www.stc.ma.gov.br">http://www.stc.ma.gov.br</a>
Mato Grosso	<a href="http://www.mt.gov.br">http://www.mt.gov.br</a>	Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso	<a href="http://www.controladoria.mt.gov.br">http://www.controladoria.mt.gov.br</a>
Mato Grosso do Sul	<a href="http://www.ms.gov.br">http://www.ms.gov.br</a>	Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul	<a href="http://www.cge.ms.gov.br">http://www.cge.ms.gov.br</a>
Minas Gerais	<a href="http://www.mg.gov.br">http://www.mg.gov.br</a>	Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais	<a href="http://www.cge.mg.gov.br">http://www.cge.mg.gov.br</a>
Pará	<a href="http://www.pa.gov.br">http://www.pa.gov.br</a>	Auditoria-Geral do Estado do Pará	<a href="http://www.age.pa.gov.br">http://www.age.pa.gov.br</a>
Paraíba	<a href="http://www.paraiba.pb.gov.br">http://www.paraiba.pb.gov.br</a>	Controladoria-Geral do Estado da Paraíba	<a href="http://www.cge.pb.gov.br">http://www.cge.pb.gov.br</a>
Paraná	<a href="http://www.parana.pr.gov.br">http://www.parana.pr.gov.br</a>	Controladoria-Geral do Estado do Paraná	<a href="http://www.cge.pr.gov.br">http://www.cge.pr.gov.br</a>
Pernambuco	<a href="http://www.pe.gov.br">http://www.pe.gov.br</a>	Secretaria da Controladoria-Geral do Estado de Pernambuco	<a href="http://www.scge.pe.gov.br">http://www.scge.pe.gov.br</a>
Piauí	<a href="http://www.pi.gov.br">http://www.pi.gov.br</a>	Controladoria-Geral do Estado do Piauí	<a href="http://www.cge.pi.gov.br">http://www.cge.pi.gov.br</a>
Rio de Janeiro	<a href="http://www.rj.gov.br">http://www.rj.gov.br</a>	Controladoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro	<a href="http://www.cge.rj.gov.br">http://www.cge.rj.gov.br</a>
Rio Grande do Norte	<a href="http://www.rn.gov.br">http://www.rn.gov.br</a>	Controladoria-Geral do Estado do Rio Grande do Norte	<a href="http://control.rn.gov.br">http://control.rn.gov.br</a>
Rio Grande do Sul	<a href="http://www.rs.gov.br">http://www.rs.gov.br</a>	Controladoria e Auditoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul	<a href="http://www.cage.fazenda.rs.gov.br">http://www.cage.fazenda.rs.gov.br</a>
Rondônia	<a href="http://www.rondonia.ro.gov.br">http://www.rondonia.ro.gov.br</a>	Controladoria-Geral do Estado de Rondônia	<a href="http://www.rondonia.ro.gov.br">http://www.rondonia.ro.gov.br</a>
Roraima	<a href="http://www.portal.rr.gov.br">http://www.portal.rr.gov.br</a>	Controladoria-Geral do Estado de Roraima	<a href="http://www.cge.rr.gov.br">http://www.cge.rr.gov.br</a>
Santa Catarina	<a href="http://www.sc.gov.br">http://www.sc.gov.br</a>	Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina	<a href="http://www.cge.sc.gov.br">http://www.cge.sc.gov.br</a>
São Paulo	<a href="http://www.saopaulo.sp.gov.br">http://www.saopaulo.sp.gov.br</a>	Ouvidoria Geral do Estado de São Paulo	<a href="http://www.ouvidoriageral.sp.gov.br">http://www.ouvidoriageral.sp.gov.br</a>
Sergipe	<a href="http://www.se.gov.br">http://www.se.gov.br</a>	Secretaria de Estado da Transparência e Controle do Estado de Sergipe	<a href="http://www.cge.se.gov.br">http://www.cge.se.gov.br</a>
Tocantins	<a href="http://portal.to.gov.br">http://portal.to.gov.br</a>	Controladoria-Geral do Estado de Tocantins	<a href="http://www.cge.to.gov.br">http://www.cge.to.gov.br</a>

**Daniel Matos Caldeira**[matoscaldeira@gmail.com](mailto:matoscaldeira@gmail.com) <https://orcid.org/0000-0001-9823-8356>

Doutorando em Administração Pública pela Universidade de Lisboa. Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União.

**Sandro Zachariades Sabença**[ssabenca@ymail.com](mailto:ssabenca@ymail.com) <https://orcid.org/0000-0002-7273-0307>

Mestre em Direito da Regulação pela FGV Direito Rio. Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União (Cedido).

**Marcus Vinicius de Azevedo Braga**[marcusbragaprofessor@gmail.com](mailto:marcusbragaprofessor@gmail.com) <https://orcid.org/0000-0002-7399-0952>

Doutor em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (PPED/IE/UFRJ) e Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União (Cedido).