



NESTA EDIÇÃO:

A Corrupção Política numa Perspectiva Global • Organismo Europeu de Luta Antifraude
Controladorias Municipais • Risco da Governança Municipal • Transparência no Campo da Administração Pública
Conluíus em Compras governamentais • Transparência nos Municípios Brasileiros

DOSSIÊ CONTROLE GOVERNAMENTAL, PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

Integridade Pública em Minas Gerais • Observatório Social de Belém

Revista da CGU

Brasília • Volume 12 • Nº 21 • Jan-Jun 2020

Controladoria-Geral da União

Wagner de Campos Rosário
Ministro da Controladoria-Geral da União

José Marcelo Castro de Carvalho
Secretário-Executivo

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: "A vida em primeiro lugar", de Radilson Carlos Gomes, vencedor do concurso de fotografia da OGU 2019

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 • UFRJ

Dr. Marcio Camargo Cunha Filho • UnB

M. Sc. Flavio Rezende Dematté • IDP

Dra. Mariana Barbosa Cirne • UniCEUB

M. Sc. Vítor César Silva Xavier • UnB

Editores Especiais

Dr. Eduardo José Grin • FGV EAESP (dossiê especial *Accountability* e Controle em Contexto de Pandemia)

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

M. Sc. Marcus Vinicius Rossi da Rocha • UFRGS

Dr. Paulo Alexandre Batista de Castro • IDP

Dra. Raquel Lima Scalcon • FGV Direito SP (edição especial Interfaces entre Sanções Estatais)

CONSELHO EDITORIAL

Dr. Andityas Soares de Moura Costa Matos • UFMG

Dr. Carlos Frederico Pereira da Silva Gama • UFT

Dra. Cecília Olivieri • USP

Dr. César Augusto Tibúrcio Silva • UnB

Dr. Dawisson Elvécio Belém Lopes • UFMG

Dr. Frederico Lustosa da Costa • UFF

Dr. Ivan Ricardo Gartner • UnB

Dra. Janaína Lima Penalva da Silva • UnB

Dr. José Célio Silveira Andrade • UFBA

Dr. José Matias-Pereira • UnB

Dr. Leonardo Secchi • UDESC

Dr. Luciano da Ros • UFSC

Dr. Marco Cepik • UFRGS

Dr. Matthew M. Taylor • American University

Dra. Paula Veiga • Universidade de Coimbra
Dr. Robert Gregory Michener • FGV-EBAPE
Dr. Rubens Pinto Lyra • UFPB
Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho • UFG

REVISORES (2020)

Dra. Adila Maria Taveira de Lima • UFT
Dr. Alexandre Douglas Zaidan de Carvalho • UnB
M. Sc. Alzira Ester Angeli • UFPR
Dra. Ana Júlia Possamai • UFRGS
Dra. Ana Luíza Aranha • UFMG
Dr. Anderson Roberto Pires e Silva • UFPA
M. Sc. Andréa Lucas Fagundes • UFRGS
Dra. Andrea Oliveira Ribeiro • UNIRIO
Dr. Antonio Duarte de Lima Júnior • CGU
M. Sc. Bruno Jorge Fagali • USP
Dr. Bruno Mello Souza • UFRGS
Dra. Cláudia Cappelli • UFRJ
M. Sc. Cláudia da Silva Jordão • Corvinus University of Budapest
M. Sc. Cláudia Maria de Freitas Chagas • UnB
M. Sc. Daiane Londero • UFRGS
Dra. Daniella Maria dos Santos Dias • UNIFESSPA
Dra. Elizabeth Matos Ribeiro • UFBA
Dra. Érica Bezerra Queiroz Ribeiro • UniCEUB
Dr. Fabio Lopes Soares • FCU
Dr. Fabrício Vasconcelos Oliveira • UNAMA
Dr. Felipe Fernandes Ribeiro Maia • Faculdades Milton Campos
Dra. Fernanda Odilla Vasconcelos de Figueiredo • Università di Bologna
Dr. Francisco Rogério Madeira Pinto • UnB
Dr. Fúlvio Eduardo Fonseca • UnB
Dr. Gills Vilar-Lopes • UNIFA
Dra. Gilmar Mendes da Costa Borges • UFRN
Dr. Hugo Melo Filho • Università degli Studi di Roma La Sapienza
Dra. Isolda Lins Ribeiro • UFMG
Dra. Izabela Moreira Corrêa • LSE
M. Sc. Jacqueline Maria Cavalcante da Silva • UniCEUB
Dra. Jennifer Azambuja de Moraes • UFRGS
Dr. Joacy Victor Araújo • UNLaM
M. Sc. Joeldson Ferreira Guedes • USC
M. Sc. José Antonio Gouvêa Galhardo • USP
Dr. José Flávio Bianchi • UnB
Dra. Karina Furtado Rodrigues • ECEME
Dra. Layde Lana Borges da Silva • UNIR
Dr. Li Chong Lee Bacelar de Castro • UCB
M. Sc. Leonino Gomes Rocha • Universidade de Salamanca
Dra. Loiva Mara de Oliveira Machado • UFRGS

Dr. Lucas Borges de Carvalho • ENAP
Dra. Ludmila Melo Souza • UnB
M. Sc. Luma Poletti Dutra • UnB
Dr. Marcus Vinicius de Azevedo Braga • UFRJ
M. Sc. Maria Fernanda Colaço Alves • Universidade Sorbonne-Paris
M. Sc. Maria Paula Escobar Bins • UFRGS
Dra. Mariana Batista da Silva • UFPE
Dr. Mauro Salvo • UFRGS
M. Sc. Nyalle Barboza Matos • UnB
M. Sc. Olavo Venturim Caldas • UnB
Dr. Pedro da Silva Moreira • UAM
Dra. Priscila Spécie • USP
Dr. Rafael Lamera Giesta Cabral • UFERSA
Dr. Ramiro de Ávila Peres • UFRGS
Dr. Raphael Peixoto de Paula Marques • UFERSA
Dra. Raquel Mattos Pimenta • USP
Dra. Renata Mendes de Araujo • Mackenzie
Dr. Ricardo Lins Horta • UnB
Dr. Rodrigo de Souza Gonçalves • UnB
Dr. Rodrigo Piquet Saboia de Mello • IBICT
Dr. Rogério de Souza Farias • IPRI
Dr. Romualdo Anselmo Santos • CGU
M. Sc. Ronaldo José Rêgo de Araújo • UFPB
Dra. Simone Cristine Araújo Lopes • UFJF
Dra. Taiana Fortunato Araujo • UFRJ
Dr. Thomaz Anderson Barbosa da Silva • FGV EAESP
M. Sc. Victor Godeiro de Medeiros Lima • UnB
M. Sc. Vladimir Pinto Coelho Feijó • PUC Minas

ÍNDICE

EDITORIAL • Construindo ciências sociais dialogicamente a partir da diversidade: atitude científica em momentos de crise.

Marcio Cunha Filho, Temístocles Murilo de Oliveira Júnior e Vítor César Silva Xavier

A Corrupção Política numa Perspectiva Global: algumas reflexões 1

Reflections on Political Corruption in a Global Perspective

La Corrupción Política en una Perspectiva Global: algunas reflexiones

Paula Veiga

Rede de combate à corrupção na União Europeia: Um estudo do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) 11

Anti-corruption network in the European Union: A study by the European Anti-Fraud Office (OLAF)

Red Anticorrupción en la Unión Europea: Análisis de la Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude (OLAF)

Leonino Gomes Rocha e Fernando Andrade Fernandes

As Controladorias Municipais em Perspectiva Analítica: diagnóstico da atuação das unidades de controle interno dos municípios de Alagoas 23

Public Comptrollership in Local Governments: a study on the performance of the internal control units in Alagoas state

Contralorías municipales en perspectiva analítica: diagnóstico del desempeño de las unidades de control interno en los municipios de Alagoas

Alzira Ester Angeli, José William Gomes da Silva e Romualdo Anselmo dos Santos

Barômetro de Risco da Governança Municipal: Um Modelo de Avaliação com ênfase nas Estruturas e Práticas da Controladoria Interna 45

Risk Barometer of Municipal Governance: An Evaluation Model with emphasis on the Structures and Practices of Internal Comptroller

Barómetro de riesgo de la gobernanza municipal: Un modelo de evaluación con énfasis en las estructuras y prácticas de control interno

Rodrigo De Bona da Silva, José Alonso Borba e Rodrigo Gabriel de Miranda

Transparência no Campo da Administração Pública: Um Estudo na Produção Científica dos Programas de Pós-Graduação Brasileiros 64

Transparency in the Public Administration Field: an analysis of the scientific production of Brazilian graduate programs

Transparencia en el ámbito de la Administración Pública: un estudio en la producción científica de programas de posgrado brasileños

Cristiane Cunha Pitta Lima e Pamela de Medeiros Brandão

Detectando conluio em compras governamentais: Uma abordagem utilizando red flags e a Teoria Dempster-Shafer 80

Detecting collusion in government procurement: An approach using red flags and the Dempster-Shafer Theory

Detección de colusión en la contratación pública: Un enfoque que utiliza red flags y la Teoría Dempster-Shafer

Frederico Pinto de Souza e Fabiano da Rocha Louzada

Transparência nos Municípios Brasileiros: Uma Análise do Fator Desenvolvimento 100

Transparency in Brazilian municipalities: An analysis of the Development Factor

Transparencia en los municipios brasileños: una analisis del factor de desarrollo

Pedro Nascimento

DOSSIÊ ESPECIAL: CONTROLE GOVERNAMENTAL, PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO

Nuances da Adesão Institucional ao Plano Mineiro de Promoção da Integridade 114

Nuances of Institutional Adhesion to Integrity Promotion Plan of Minas Gerais

Nuances a la adhesión institucional al Plan de Promoción de la Integridad en Minas Gerais

Camila Montevechi

Produção de Conhecimento sobre Gestão Social no Observatório Social de Belém/Pará 133

Knowledge Production on Social Management at the Social Observatory of Belém/Pará

Producción de conocimiento sobre gestión social en el Observatorio Social de Belém/Pará

Júnia Fátima do Carmo Guerra e Mário Vasconcellos Sobrinho

EDITORIAL • Construindo ciências sociais dialogicamente a partir da diversidade: atitude científica em momentos de crise.

<http://dx.doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i21.317>

Marcio Cunha Filho¹, Temístocles Murilo de Oliveira Júnior² e Vítor César Silva Xavier³

A Revista da CGU apresenta à sociedade sua 21ª edição, com 9 trabalhos inéditos relacionados aos temas da corrupção, transparência e auditoria públicas, parte deles resultantes do programa de pesquisa “Controle Governamental, Combate e Prevenção à Corrupção”, promovido pela Superintendência da CGU no Estado de Minas Gerais em parceria com a Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ELE/ALMG) e com a Escola da Advocacia Geral da União em Minas Gerais (EAGU/MG).

Esta edição faz parte de uma série de medidas em que a Revista avança na sua proposta de criar espaços de pluralidade e diversidade na construção de saberes sociais, haja vista (i) a reestruturação de seu conselho editorial e grupo de revisores, que passam a contar com professores doutores de todas as regiões do país; (ii) publicação de trabalhos de diversos estados brasileiros e até mesmo internacionais rigorosamente selecionados por um processo aprimorado de revisão de pares; (iii) a sua contínua internacionalização por meio de inserção das edições em bases de dados internacionais, como a Google Scholar, a Redib e a PKP/IND.

Em especial, esta edição da Revista pretende contribuir para debates mais amplos sobre o papel da transparência, da auditoria e da corrupção em sistemas políticos fragilizados. A pluralidade e diversidade de posicionamentos devem ser o fio condutor de todo e qualquer projeto científico e acreditamos que a expansão das fronteiras acadêmicas da Revista é um passo importante na construção deste projeto.

A presente edição é lançada em conjunto com duas chamadas de artigos para edições especiais: a primeira dedicada a discussões relacionadas ao exercício do poder punitivo do Estado e a segunda relacionada à utilização de mecanismos de controle, transparência e accountability no contexto da atual crise sanitária pela qual passam o Brasil e o mundo.

Edições especiais nos permitem refletir profundamente sobre temas específicos, impulsionando debates importantes para a obtenção de resultados concretos para problemas atuais da sociedade. Os acontecimentos pelos quais passamos no primeiro semestre de 2020 colocaram em evidência, com mais força do que anteriormente, o quanto a nossa própria sobrevivência está conectada ao avanço e progresso da investigação científica. Apesar das múltiplas investidas contra a ciência ao longo da história, ela prevaleceu e tem orientado as ações de governos e das próprias pessoas na maior parte do mundo, exercendo importante centralidade na sociedade. Debates ideológicos, partidários ou emocionais se apequenam diante da força da ciência, que se impõe como a melhor resposta aos problemas e ameaças que nos são apresentados.

1 Universidade de Brasília.

2 Universidade Federal do Rio de Janeiro.

3 Universidade de Brasília.

A sociedade deposita confiança e esperança no trabalho científico. Mais do que esperar soluções exclusivamente para a pandemia, a qual tem causado destruição ao redor do planeta, precisamos lembrar que a ciência não é restrita à área da saúde. Esperamos que os cientistas solucionem quaisquer problemas que se apresentarem, inclusive comunicando-nos permanentemente com clareza, simplicidade e precisão o que se sabe e o que não se sabe a respeito dos contextos atuais e futuros de nossas formas de organização social. A atitude científica precisa prevalecer também no campo das humanidades e das investigações sociais.

As ciências sociais desempenham a importante função de fornecer ferramentas teóricas e práticas para a compreensão contextualizada das nossas formas de organização social. As ciências sociais permitem que olhemos para uma instituição, um fenômeno social ou um acontecimento e consigamos compreender de maneira crítica e densa o seu significado em variados contextos. Na atualidade, precisamos compreender como e se as ferramentas institucionais de que dispomos são suficientes e resilientes em contextos de crises, sejam políticas, econômicas ou sanitárias.

Em todo o mundo, os governos têm atuado de maneira rápida, enérgica e contundente não apenas no plano sanitário, mas também na economia e na política, inclusive nos serviços públicos básicos. Ainda que boa parte destas medidas sejam necessárias e, em muitos casos, devidamente proporcionais, o fato é que a pressa e a emergência podem afetar as discussões e os debates necessários sobre as respostas institucionais que esperamos de nossos governos.

Nesses momentos, os governos, as sociedades civis e as instituições públicas estão mais sujeitos a cometer erros e excessos e, portanto, os limites da democracia podem ser tensionados. Excessos no uso de poder têm ocorrido em todo o mundo, tanto em países do sul global quanto em países do norte. Os poderes e as prerrogativas de emergência extraordinários que concedemos aos governos não podem deixar de ser contrabalanceados na mesma medida com mecanismos de controle, transparência e responsabilização, sob pena de permitirmos o exercício arbitrário do poder e, com isso, o enfraquecimento de nossos sistemas políticos.

Não devemos permitir que situações emergenciais sejam autorizativas do uso de prerrogativas extraordinárias sem as necessárias contrapartidas democráticas. Precisamos compreender que, assim como a omissão ou a inércia estatais seguramente podem custar vidas, excessos estatais, má-utilização de recursos públicos, desvio de recursos públicos, prorrogação indevida de poderes emergenciais são também fatores que destroem vidas.

Portanto, a existência e o estudo de mecanismos de controle e da transparência governamentais em momentos de crise tornam-se ainda mais importantes. Apenas conhecendo pormenorizadamente os riscos poderemos navegar sobre eles e retornar, o mais rápido possível, para um contexto de normalidade.

Ainda que a ciência não possa alcançar verdades definitivas e universais, ela é nosso melhor instrumento para nos aproximar dela, por meio de seus ritos e suas formas de atuação – que envolvem, dentre outros, a revisão cega dos estudos propostos e o delineamento de metodologias falseáveis, sempre com transparência dos dados apresentados e replicação de sua aplicação em outros casos concretos sempre que possível e dialogando quando necessário com os outros campos do saber humano. É com esses princípios que a Revista segue focada na sua missão de servir como ponte de diálogo entre produção acadêmica confiável e gestores e usuários de serviços públicos.

Boa leitura!

Marcio Cunha Filho

 <https://orcid.org/0000-0002-4649-8049>

Editor-adjunto da Revista da CGU. Doutor em Direito pela Universidade de Brasília. Professor do Instituto Brasileiro de Direito Público. Auditor Federal de Finanças e Controle em exercício na Ouvidoria-Geral da União (OGU/CGU).

Temístocles Murilo de Oliveira Júnior

 <http://orcid.org/0000-0002-5524-3830>

Editor-chefe da Revista da CGU. Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e Corregedor do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União.

Vítor César Silva Xavier

 <https://orcid.org/0000-0001-7448-1511>

Editor-adjunto da Revista da CGU. Doutorando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União.