

# EVOLUÇÃO DO CONTROLE INTERNO NO PODER EXECUTIVO FEDERAL BRASILEIRO: UM PANORAMA DE SUAS TRANSFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS E DE SUAS TENSÕES CONSTITUTIVAS

Sérgio Roberto Guedes Reis<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo propõe abordar as transformações ocorridas na função controle interno do Poder Executivo Federal brasileiro ao longo do período 2003-2014, apontando-lhe as características mais relevantes e as principais tensões constitutivas existentes no interior dessa dimensão, problematizando-as no contexto vigente de instabilidade institucional. Para tanto, faz-se breve histórico da evolução organizacional da referida função, para então tratar das expansões de competências e formas de atuações ocorridas nesse tempo. Por fim, tendo-se em vista as trajetórias percorridas e o cenário de restrição orçamentária e de considerável mudança de orientação política, são problematizados alguns dos dilemas a serem endereçados para o desenvolvimento do controle interno e o subsequente aprofundamento do combate à corrupção no Brasil.

## 2 HISTÓRICO INSTITUCIONAL

Nos últimos quinze anos, o controle interno passou por expressivas transformações no Brasil, em especial aquele desenvolvido no âmbito do Poder Executivo Federal. Duas mudanças fundamentais no sistema de controle interno ocorreram em 2000 e 2001: respectivamente, a extinção das Cisets (Secretarias de Controle Interno situadas dentro de cada ministério) e a Medida Provisória (MP) nº 2.143-31/2001,<sup>2</sup> que daria à então Corregedoria-Geral da União o *status* de ministério. A primeira medida significaria a mudança da própria lógica de funcionamento do controle, passando de um modelo descentralizado e pulverizado, baseado na realização de auditorias por servidores lotados nos próprios ministérios, para outro, centralizado em uma unidade externa a esses órgãos, de forma a compor um sistema de controle – como parte dessa mudança, seriam criados assessores especiais de controle interno, ligados diretamente aos ministros e previamente avalizados pela Corregedoria.

A segunda funcionaria como um ensaio para a construção institucional de uma Controladoria, como comentado mais adiante. Esse experimento ainda seria tentativo pelo fato de que teve, na verdade, várias idas e vindas. Inicialmente, o ministério estabelecido por essa MP era composto apenas pela Corregedoria-Geral da União, voltada a acompanhar processos administrativos em curso nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como a instaurá-los por iniciativa própria. Ou seja, o escopo de atuação original desse órgão era sancionatório.

---

1. Auditor federal de Finanças e Controle na Controladoria-Geral da União (CGU).

2. Disponível em: <<https://goo.gl/DdiaB8>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

Em 2002, o Decreto nº 4.177<sup>3</sup> transferiria para a Corregedoria as competências de controle interno e auditoria da Casa Civil, bem como as de ouvidoria-geral, até então geridas pelo Ministério da Justiça. Em seguida, o Decreto nº 4.304,<sup>4</sup> já assumindo a nomenclatura da Corregedoria-Geral da União como Controladoria-Geral e a Secretaria Federal de Controle Interno como uma unidade a ela subordinada.

Contudo, foi a MP nº 103/2003<sup>5</sup> (depois convertida na Lei nº 10.683/2003)<sup>6</sup> que consolidou, como legislação ordinária, a criação da Controladoria-Geral da União (CGU), tal qual uma unidade ministerial – na verdade, em uma posição distinta da ocupada pelos demais ministérios, por vincular-se diretamente à Presidência da República –, integrando em um corpo único a Secretaria Federal de Controle Interno, a Corregedoria-Geral da União e a Ouvidoria-Geral da União. Ali se estabeleciam, pela primeira vez, as competências que significariam a articulação e a integração de diversas formas de atuação, as quais, internacionalmente, passavam a ser vistas como típicas da função controle interno, para além da auditoria e da sanção administrativa: o incremento da transparência pública, as atividades de ouvidoria-geral, a prevenção e o combate à corrupção (mencionados, aqui, pela primeira vez).

Em 2006, por meio do Decreto nº 5.683,<sup>7</sup> as atividades de transparência e fomento ao controle social foram estruturadas em uma unidade própria, a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (hoje nomeada como Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção). Esse órgão teria papel importante no sentido de viabilizar a aprendizagem organizacional da CGU com relação ao estado da arte internacional na implementação de políticas de controle, conforme comentado a seguir.

Mais recentemente, duas mudanças mais significativas puderam ser registradas: *i*) a MP nº 726/2016<sup>8</sup> (publicada no dia seguinte ao afastamento de Dilma Rousseff da Presidência da República, e convertida na Lei nº 13.341/2016),<sup>9</sup> responsável por renomear o órgão como Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União e por retirá-lo da estrutura da Presidência da República, o que significou uma espécie de rebaixamento de seu *status* perante os órgãos supervisionados; e *ii*) o Decreto nº 8.910/2016,<sup>10</sup> que atualizou a estrutura regimental do órgão (tendo, como principal novidade, a criação de uma diretoria específica na Secretaria Federal de Controle Interno para auditar e fiscalizar as empresas estatais, antes tratadas conjuntamente com a Administração Direta, Autárquica e Fundacional).

3. Disponível em: <<https://goo.gl/j6NXaC>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

4. Disponível em: <<https://goo.gl/XKFr6h>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

5. Disponível em: <<https://goo.gl/F2fjwa>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

6. Disponível em: <<https://goo.gl/BW6wDI>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

7. Disponível em: <<https://goo.gl/HWsz7Y>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

8. Disponível em: <<https://goo.gl/sTvcBB>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

9. Disponível em: <<https://goo.gl/xCKmSD>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

10. Disponível em: <<https://goo.gl/YaZPlk>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

### 3 PANORAMA DA EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS E COMPETÊNCIAS

Os últimos quinze anos foram marcados, portanto, por expressiva ampliação das responsabilidades e do alcance de atuação do controle interno federal, com expressiva reorganização de sua lógica de funcionamento e dos modos de desenvolvimento de suas atividades precípua. Se, com relação aos quantitativos de pessoal, os incrementos foram modestos – passou-se, respectivamente, de 2.023 para 2.282 servidores –, com relação à dotação orçamentária a evolução foi mais significativa, passando de R\$ 12,5 milhões, em 2005, para R\$ 93,5 milhões, em 2015 (Brasil, 2006; 2016).

Mais significativos, no entanto, são os acréscimos no alcance da atuação do órgão, decorrentes da expansão gradual de competências. Em sentido geral, e considerando o controle interno como uma macrofunção composta pelo trinômio “prevenção, detecção e punição” da corrupção, verifica-se considerável projeção do enfoque preventivo ao longo da última década e meia, considerando-se o advento de normativos, como a Lei da Transparência (Lei Complementar – LC nº 131/2009),<sup>11</sup> a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011),<sup>12</sup> a Lei de Prevenção ao Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013).<sup>13</sup> Do mesmo modo, um rol expressivo de políticas com clara vocação preventiva também se desenvolveu no período, como o programa Olho Vivo no Dinheiro Público (criado em 2004 e voltado à capacitação de cidadãos para a realização do controle social), os programas de educação cidadã (como o Concurso de Desenho e Redação, criado em 2007, e o Um Por Todos e Todos Por Um, de 2008, ambos direcionados ao público infantil), os programas de disseminação e avaliação da transparência, como o Brasil Transparente (2013), e as iniciativas voltadas a fortalecer o controle social a partir da recepção de denúncias, como a criação do Sistema de Ouvidorias (o e-Ouv, de 2015). Por meio de políticas de fomento à integridade (como o programa Pró-Ética, de 2010) é que o setor privado também passou a ser considerado no raio de ação da CGU.

Com relação à detecção, ressalta-se primeiramente um considerável crescimento no uso da fiscalização como técnica de trabalho. Isso se deveu particularmente em virtude da adoção do chamado Programa de Sorteios (hoje conhecido como Fiscalização de Entes Federativos, adotando metodologia distinta da originalmente utilizada), lançado em 2003. Até então, a fiscalização da aplicação dos recursos federais nos municípios era feita de modo a avaliar o desempenho dos ministérios que os repassavam, bem como da política pública em si, em sentido amplo. Buscava-se, por meio dessa estratégia, realizar um diagnóstico no nível nacional da qualidade da gestão de cada ministério (Loureiro *et al.*, 2012).

Com o Programa de Sorteios, contudo, passar-se-ia a fiscalizar todos os programas implementados no município sorteado, o que significaria uma considerável mudança no enfoque de análise. Isso também implicaria avaliar as prefeituras do ponto de vista do combate à corrupção – se, antes, os relatórios apresentavam consolidações nacionais dos achados, sem menção particular aos municípios, desde 2003 eles passaram a ser individualizados com relação a cada cidade, apontando irregularidades e sínteses de desempenho e conformidade. Subsequentemente às alterações na forma com que a atuação da Secretaria Federal de Controle Interno era feita, vieram transformações no tocante à sua atuação: foram incluídos os Estados nos sorteios e, depois, as capitais e os grandes municípios.

11. Disponível em: <<https://goo.gl/uTvwRr>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

12. Disponível em: <<https://goo.gl/Xk4co>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

13. Disponível em: <<https://goo.gl/Ej8Ubp>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

Ao longo do período, então, passou-se, de forma bastante gradual, a não mais se adotar, como único referencial procedimental, o controle formal, voltado à avaliação da conformidade e da legalidade dos atos da administração (desempenhado a partir de iniciativas como a auditoria anual de contas, as análises de processos de atos de pessoal e as auditorias em cadastros), mas sim a auditoria voltada a avaliar a execução das políticas públicas – como é o caso da Avaliação da Execução de Programas de Governo (AEPG), formulada ainda em 1995, mas efetivamente disseminada com a expansão do supracitado Programa de Sorteios.

Mais recentemente, conforme a integridade passou, como tema, a protagonizar várias das abordagens preventivas adotadas pela CGU, a Secretaria Federal de Controle Interno passou a utilizá-la como uma de suas estratégias, notadamente para a avaliação de riscos organizacionais – isto é, a detecção dos riscos tem se tornado um dos mecanismos possíveis tanto para a apuração de indícios de corrupção quanto para o aperfeiçoamento da gestão. Destaca-se, neste sentido, a Instrução Normativa (IN) nº 1, de 2016,<sup>14</sup> publicada pela CGU e pelo Ministério do Planejamento, a qual se volta a estimular a Administração Pública Federal a instituir essa técnica como um pressuposto no desenvolvimento das suas atividades.

Destaca-se, ainda com relação à detecção da corrupção, o crescimento das chamadas Operações Especiais como estratégia para a apuração conjunta de fraudes e ilegalidades no uso de recursos públicos, a partir de parcerias entre a CGU e órgãos de defesa do Estado, como a Polícia Federal e o Ministério Público. Se, entre 2003 e 2006, dezessete iniciativas desse tipo foram deflagradas, apenas em 2015 foram executadas 32 Operações Especiais (Menezes, 2016). Conforme comenta Loureiro *et al.* (2012), o direcionamento da atuação do órgão para o combate à corrupção nos municípios – trazido principalmente a partir de iniciativas como o Programa de Sorteios e as Operações Especiais – redundou até mesmo em reação ostensiva por parte de agentes políticos (de prefeitos a senadores, os quais acusaram judicialmente o órgão por “perseguição”, e tiveram seus pleitos indeferidos).

Finalmente, também o enfoque punitivo sofreu considerável expansão ao longo dos últimos anos. Assim como com relação ao controle interno, também a correição passou, desde 2005, a estruturar-se como um sistema (Decreto nº 5.480/2005),<sup>15</sup> sendo a Corregedoria-Geral da União o seu órgão central. Nessa lógica, as corregedorias seccionais instaladas nos ministérios, autarquias e fundações do Poder Executivo Federal têm a competência de abrir e conduzir processos administrativos disciplinares contra servidores públicos, e a unidade situada na estrutura da CGU supervisiona o seu desenvolvimento e avoca, se necessário, os referidos processos – para além de competências próprias na iniciação de processos considerados mais relevantes e complexos, como aqueles envolvendo dirigentes de nível estratégico, isto é, servidores ocupantes de cargo de natureza especial.

Também a Corregedoria-Geral da União adquiriu a competência de apurar atos lesivos praticados por pessoa jurídica brasileira contra administração estrangeira, o chamado suborno transnacional. Contudo, o salto mais significativo nessa seara foi a sanção da Lei nº 12.846/2013<sup>16</sup> (conhecida como Lei da Empresa Limpa ou Lei Anticorrupção), a qual estabeleceu critérios para a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas por atos contra a Administração Pública.

14. Disponível em: <<https://goo.gl/RpiHuD>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

15. Disponível em: <<https://goo.gl/GSXGbn>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

16. Disponível em: <<https://goo.gl/Xytlot>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

Ainda em 2008, fora lançado o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Sancionadas (CEIS), voltado a listar as pessoas jurídicas com restrições em sua capacidade de se relacionar com o poder público em virtude de decisão administrativa (a partir de sanções sofridas por descumprimento de normativos, como a Lei de Licitações, a Lei de Improbidade Administrativa ou a Lei Eleitoral, entre outras). Na mesma linha, a CGU criou, em 2011, o Cadastro de Entidades Sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM), consideradas como tais a partir de sanções sofridas por descumprimento de convênios e instrumentos similares.

Com a sanção da Lei da Empresa Limpa, obrigou-se a todos os entes da Administração Pública brasileira a manterem o cadastro de sanções atualizado – denominado, para esse fim, como Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) –, de forma a servir de referência nacional aos gestores nos processos de compras governamentais. Mais importante, cabe registrar que o novo normativo criou duas figuras antitéticas entre si e igualmente relevantes: os Processos Administrativos de Responsabilização (PARs), os quais podem levar as empresas indiciadas à proibição de contratar com a Administração Pública e ao pagamento de multas; e os Acordos de Leniência, que podem resultar na recuperação parcial de ativos desviados e na adoção, pela empresa, de medidas de integridade, em troca da atenuação das sanções ou de sua isenção.

Nota-se, portanto, considerável expansão do rol de competências sob responsabilidade do controle interno do Poder Executivo Federal – mais propriamente, da própria CGU – desde, pelo menos, 2003. Na literatura (Olivieri, 2010; Loureiro *et al.*, 2012; Rico, 2013; Aranha e Filgueiras, 2016), são múltiplas as considerações que relacionam essa evolução institucional ao crescimento da autonomia administrativa concedida à Controladoria. Por outro lado, há também ponderações relevantes com relação à redução relativa dos recursos orçamentários destinados a esse órgão nos últimos anos, aspecto que teria impactado o alcance dos trabalhos realizados pelo órgão (Rico, 2013). Nesse debate, observa-se a imediata mudança do *status* da CGU como primeira medida do então governo interino de Michel Temer, em maio de 2016, após a autorização para a abertura do processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff. A MP nº 726/2016,<sup>17</sup> posteriormente confirmada por meio da Lei nº 13.341/2016,<sup>18</sup> retirou o vínculo direto do órgão com a Presidência da República, passando a estabelecê-la como ministério, *status* idêntico ao das unidades por ele auditadas – fator que poderá, na visão de alguns especialistas (Lupion, 2016), reduzir a sua capacidade de cobrar os referidos órgãos pelo atendimento de suas recomendações.

Considerando-se o cenário de expressivas restrições orçamentárias pelas quais passa o país e a circunstância de o órgão não ter sido poupado de cortes em suas despesas – em que pese ser o ministério com a menor dotação orçamentária em 2017, de acordo com a Lei Orçamentária Anual (LOA), atualmente com cerca de R\$ 50 milhões liberados para despesas –, vislumbra-se, no curto prazo, a persistência e o aprofundamento das dificuldades operacionais para o devido desenvolvimento das atividades precípua da Controladoria.

17. Disponível em: <<https://goo.gl/sTvcBB>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

18. Disponível em: <<https://goo.gl/xCKmSD>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

## 4 TENSÕES CONSTITUTIVAS

Uma das consequências do expressivo desenvolvimento do controle interno no âmbito do Poder Executivo Federal foi o desenvolvimento de controladorias estaduais e municipais – em diversos casos sob clara inspiração no modelo da CGU (unidades de auditoria e fiscalização, corregedoria, transparência e ouvidoria-geral integradas em um mesmo órgão) (Olivieri e Nakano, 2014). Trata-se de aspecto que, eventualmente, permite o entendimento de que tal estrutura foi reconhecida como bem-sucedida por distintos atores sociais – passível, então, de ser mimetizada como boa prática. Contudo, para além das questões conjunturais observadas ao término da seção anterior, há aspectos estruturais a serem problematizados com relação ao arcabouço que constitui o controle interno do Poder Executivo Federal.

### 4.1 Melhoria da gestão ou combate à corrupção?

A dualidade entre os propósitos de melhorar a gestão ou combater a corrupção é constitutiva da evolução institucional da CGU. Na nova redação da “missão” do órgão, constante do planejamento estratégico vigente na instituição, consta como razão de ser do ministério “promover o aperfeiçoamento e a transparência da gestão pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto” (Brasil, 2016).

Há que se dizer que as funções em questão, por evidente, não necessariamente seriam antitéticas entre si. O exercício de uma não pode prescindir da outra. A questão é reconhecer que, na medida em que expressam duas formas consideravelmente distintas de abordagem do gestor pelo auditor, elas podem vir a demandar culturas organizacionais distintas (Brito, 2014) – fator a ser considerado na construção das soluções institucionais mais adequadas ao melhor desenvolvimento da política pública, inclusive do ponto de vista da seleção adequada de servidores públicos com perfil para o desempenho dessas funções.

### 4.2 Arranjos institucionais e estratégias adequadas para o combate à corrupção

Uma análise do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 permite observar a fragmentação institucional na gestão de ações governamentais voltadas ao combate à corrupção. Não há, entre os 54 programas temáticos contidos no instrumento, algum especificamente destinado ao endereçamento da questão. Por outro lado, nota-se a existência de pelos menos três objetivos estratégicos distintos (subordinados a programas diversos), nos quais o enfrentamento à corrupção é seu fundamento.

- 1) O 1161, “aproximar as pessoas do Estado, fortalecendo as políticas de controle social, transparência governamental e de acesso à informação” (Brasil, 2015), sob responsabilidade da CGU e com metas desse órgão e do Ministério do Planejamento.
- 2) O 1041, “fortalecer o enfrentamento à criminalidade, com ênfase nas organizações criminosas, tráfico, corrupção, lavagem de dinheiro e atuação na faixa de fronteira” (Brasil, 2015), sob responsabilidade do Ministério da Justiça e com metas apenas desse órgão.
- 3) O 1164, “enfrentar a corrupção na Administração Pública Federal, aprimorando os mecanismos de prevenção, detecção e punição” (Brasil, 2015), sob responsabilidade da CGU e com metas apenas desse órgão.

Um eixo específico sobre combate à corrupção em um instrumento de planejamento estratégico poderia, eventualmente, ser um caminho possível para organizar e direcionar esforços institucionais para um equacionamento coerente do desafio do combate à corrupção, para além de sinalizar à sociedade brasileira que o tema constituiria prioridade de governo – e os mecanismos participativos vigentes no PPA propiciariam o incremento do engajamento cívico sobre a questão. Contudo, o exemplo notado na formulação do PPA parece indicar a insuficiência dos esforços vigentes de coordenação neste sentido: por um lado, há a distinção entre a corrupção envolvendo recursos privados e públicos – respectivamente atacadas pelo Ministério da Justiça e pela CGU –; por outro, há divisão do combate à corrupção em três momentos, sendo a prevenção de responsabilidade conjunta entre CGU e Ministério do Planejamento, a detecção de responsabilidade da CGU, do Ministério da Fazenda e do Ministério da Justiça (mais propriamente, da Polícia Federal) e a punição, ao menos na esfera administrativa, de responsabilidade da CGU.

Em outra frente, na Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA, coordenada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública), são observadas dificuldades similares. O grupo, que reúne órgãos públicos dos três poderes e de todos os níveis de governo, para além de algumas associações sindicais, estabelece anualmente um regime de ações a serem desenvolvidas de forma interinstitucional, de modo a aperfeiçoar os mecanismos correntes de enfrentamento à corrupção. Contudo, em que pese tal arranjo, a eventual ausência de uma estratégia propriamente dita – a adoção de um planejamento capaz de efetivamente identificar, com método, os principais gargalos nessa frente de atuação, bem como de integrar as ações propostas de forma orgânica e lógica, sem que sejam um mero compêndio de esforços localizados – suscita a avaliação de que a integração entre instituições de defesa do Estado para os fins em análise permanece como desafio a ser enfrentado.

#### 4.3 Que linha seguir para combater a corrupção no Brasil?

A questão anterior leva-nos à discussão sobre, de fato, o encaminhamento mais adequado para o combate à corrupção no Brasil. Esse debate possui pelo menos duas frentes: *i)* se o controle interno deve primar mais pelo alcance ou pela qualidade de sua atuação; e *ii)* a partir de que interpretação sobre o fenômeno da corrupção devem ser construídas as políticas públicas.

Com relação ao primeiro ponto, trata-se da decisão sobre dois encaminhamentos institucionais possíveis: um controle interno que busque atuar como uma agência anticorrupção, implementando políticas focalizadas e altamente especializadas; ou um controle interno que atue mais amplamente, vocacionado a atingir amplamente as partes interessadas – isto é, alcançar todos os órgãos públicos federais, as empresas e a sociedade civil. São estratégias consideravelmente diferentes para o endereçamento do problema da corrupção.

Com relação ao segundo, trata-se de estruturar controle interno que atue mais direta ou indiretamente no combate à corrupção. Na literatura recente (Persson, Rothstein e Teorell, 2010; Marquette e Peiffer, 2014), as políticas anticorrupção têm sido avaliadas, à luz da teoria do programa, como baseadas no modelo do agente principal ou no modelo da ação coletiva. No primeiro, as medidas incidem diretamente sobre o problema: privilegiam-se as punições e sanções, na medida em que o problema é interpretado a partir da necessidade de mudança de comportamento dos agentes e de que haja menor assimetria informacional (daí a relevância das políticas de transparência e de

controle social, nesse caso). No segundo, busca-se atacar indiretamente a questão, a partir de medidas que incidam sobre causas mais profundas: por exemplo, o aperfeiçoamento da justiça, o ataque a variadas formas de desigualdade, o estímulo à participação social na gestão pública (para fins de ampliação da democracia), ações para fomentar a coesão social etc.

Ainda que careçam no Brasil estudos mais aprofundados sobre a questão, é possível levantar a hipótese de que a primeira abordagem tem sido privilegiada como escolha – o grande protagonismo da Operação Lava Jato é um indício forte nesse sentido. Mas, na medida em que o problema no Brasil é sistêmico, eventualmente o modelo do agente principal não seria capaz de dar conta das formas de corrupção no país. Contudo, a migração para um outro modelo significaria uma extensiva revisão do modelo vigente de controle interno no Brasil.

Considerando o acirramento do cenário vigente de restrição orçamentária vivenciado pelo governo federal, projeta-se que, ao menos no curto prazo, o desenho da estratégia de atuação do controle interno passe não pela expansão do alcance do seu escopo de atuação, mas sim pela especialização de suas atividades, concentrando sua atuação em áreas de maior materialidade e criticidade, como as empresas estatais, o sistema S e a área econômica do governo.

Em aberto, por fim, permanecerão questões fundamentais de longo prazo e igualmente importantes para o aperfeiçoamento dos controles burocráticos, como a conformação de sistemas integrados de combate à corrupção envolvendo os demais poderes e entes da federação. Com a complexificação do fenômeno da corrupção, possivelmente o relacionamento entre a corrupção eleitoral e aquela realizada para influenciar decisões de política pública venha a ser o próximo grande desafio a ser enfrentado neste campo de atuação. Essa e outras questões demandarão novas formas de articulação institucional, novos instrumentos gerenciais e, principalmente, uma nova estratégia para lidar com o problema.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fundamentalmente, o endereçamento efetivo do problema da corrupção dependerá do reconhecimento de que as causas profundas para sua existência demandarão a priorização de abordagens preventivas em detrimento das estritamente punitivas. O estímulo ao incremento da participação social na gestão poderá representar não apenas a chance de que políticas públicas sejam mais bem construídas, mas também de que a responsabilidade por seu acompanhamento não recaia apenas em gestores ou auditores – afinal, é limitada a capacidade estatal de expandir seus contingentes funcionais, ao tempo em que a fiscalização cidadã contínua poderá produzir uma outra experiência sobre o “público”. Paralelamente, o surgimento e a consolidação de estruturas de controle em âmbito municipal – por vezes mimetizando a estrutura organizacional da CGU (Loureiro *et al.*, 2012) – poderão fortalecer o enfrentamento à corrupção nessas realidades, inclusive a partir do estímulo local ao engajamento cívico. Para o controle interno do Poder Executivo Federal, tais fatores, se bem coordenados, poderão potencializar o monitoramento da aplicação dos recursos federais nas demais esferas. Ao fim e ao cabo, o compartilhamento de tarefas com outras estruturas burocráticas e com a própria sociedade é prerequisite essencial para ampliar a eficácia do combate à corrupção em um país com as dimensões territoriais e a estrutura federativa encontradas no Brasil.



## REFERÊNCIAS

- ARANHA, Ana Luiza; FIGUEIRAS, Fernando. **Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual**. Brasília: Enap, 2016.
- BRASIL. **Relatório de Gestão da Controladoria-Geral da União – Exercício 2005**. Brasília: CGU, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Planejamento Plurianual 2016-2019**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2015. Anexo I: Programas Temáticos.
- \_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão da Controladoria-Geral da União – Exercício 2015**. Brasília: CGU, 2016.
- BRITO, Simone Magalhães. Para além da técnica: experiência moral e construção da transparência em processos de auditoria pública. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO*, 38., 2014, Caxambu. **Anais...** Caxambu: Anpocs, 2014.
- LOUREIRO, Maria Rita *et al.* Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, jan./jun. 2012.
- LUPION, Bruno. Qual é o impacto de transformar a CGU, o órgão anticorrupção do governo, em um ministério? **Nexo Jornal**, São Paulo, 26 maio 2016.
- MARQUETTE, Heather; PEIFFER, Caryn. **Corruption and collective action**. Birmingham: Developmental Leadership Program, 2014. (Research Paper, n. 32).
- MENEZES, Monique. Atuação da CGU e a qualidade da democracia no Brasil: uma análise da fiscalização nos municípios. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO*, 40., 2016, Caxambu. **Anais...** Caxambu: Anpocs, 2016.
- OLIVIERI, Cecília. Monitoramento das políticas públicas e controle da burocracia: o sistema de controle interno do Executivo Federal brasileiro. *In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando; PACHECO, Regina. (Orgs.). Burocracia e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. FGV, 2010.
- OLIVIERI, Cecília; NAKANO, Bruno Massayuki. Controle interno nos estados brasileiros: evolução, transparência e desempenho. *In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, 19., Quito. **Anais...** Quito: Clad, 2014.
- PERSSON, Anna; ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, Jan. **The failure of anticorruption policies: a theoretical mischaracterization of the problem**. Estocolmo: University of Gothenburg, 2010. (Quality of Government Working Paper Series).
- RICO, Bruno. O papel da CGU no combate à corrupção: dez anos de atividade. **Ponto-e-Vírgula**, n. 12, p. 165-193, 2013.

**BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

BRASIL. Decreto nº 50.223, de 7 de dezembro de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2015.