



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

EDGARD AUGUSTO DE OLIVEIRA

**O CONTROLE INTERNO DO ESTADO DO PARÁ NA PERSPECTIVA DO
APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA E DO ENFRENTAMENTO DA
CORRUPÇÃO**

Belém-PA
2016

EDGARD AUGUSTO DE OLIVEIRA

**O CONTROLE INTERNO DO ESTADO DO PARÁ NA PERSPECTIVA DO
APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA E DO ENFRENTAMENTO DA
CORRUPÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará como requisito para obtenção do Título de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Carlos da Silva

Belém-PA
2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca do NAEA

Oliveira, Edgar Augusto de

O controle interno do Estado do Pará na perspectiva do aperfeiçoamento da gestão pública e do enfrentamento da corrupção / Edgar Augusto de Oliveira; Fábio Carlos da Silva, orientador – 2016.

99 f.: il.; 29 cm

Inclui bibliografias

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Gestão Pública, Belém, 2016.

1. Administração pública – Controle interno. 2. Corrupção 3. Aperfeiçoamento da gestão. 4. Transparência pública. 5. Controle Social. I. Silva, Fábio Carlos da, orientador. II. Título.

CDD 22 ed.658.8151

EDGARD AUGUSTO DE OLIVEIRA

**O CONTROLE INTERNO DO ESTADO DO PARÁ NA PERSPECTIVA DO
APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA E DO ENFRENTAMENTO DA
CORRUPÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará como requisito para obtenção do Título de Mestre em Gestão Pública.

Defendido e aprovado em: ___/___/___

Banca examinadora:

Prof. Dr. Fábio Carlos da Silva
Orientador - PPGGP – Universidade Federal do Pará

Prof. Dr. Carlos André Correa de Mattos
Examinador interno – PPGGP/ Universidade Federal do Pará

Prof. Dr. Carlos Alberto Batista Maciel
Examinador externo – PPGSS/Universidade Federal do Pará

*À minha esposa, Luciana, e ao meu
amado filho, Lucas Daniel, verdadeiras
riquezas de minha vida.*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente à Deus, por tudo.

À minha mãe Zuleide (*In Memoriam*) por me ensinar o valor do saber.

Aos meus tios Artur (*In Memoriam*) e Deusa, pela amizade ao longo de toda a vida.

À minha família pelo incentivo, pelo carinho e pela compreensão nas horas de ausência.

Ao meu Orientador, Prof. Dr. Fabio Carlos da Silva, pelo apoio, ensinamento, incentivo e experiência, compartilhados ao longo da jornada.

A Controladoria Geral da União, por meio de seu Programa de Incentivo à Capacitação, que reconhece na Educação um mecanismo eficiente de melhora substancial da gestão pública.

Aos colegas da CGU- Regional/PA, em especial à Ana Luiza, Lorena Paredes, Tânia Braga, Jefferson Medeiros e Marcelo Solon, pelo apoio, incentivo e valiosas contribuições.

Aos Professores e Técnicos do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da UFPA, pela excelência dos saberes e experiências, vivenciados e compartilhados ao longo do curso.

Aos colegas de turma do Mestrado, pelas contribuições, pelo debate profícuo e pela amizade, nas horas difíceis e nos momentos de regozijo, com especial apreço aos, sempre companheiros, Felipe Fernandes, Odilon Teixeira e Alexandre Bastos.

*Feliz aquele que transfere o que
sabe e aprende o que ensina
(Cora Coralina)*

RESUMO

O presente trabalho pretende analisar a organização e funcionamento do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Pará, a partir do paradigma conceitual estabelecido no Brasil, no âmbito da Controladoria Geral da União, que tem por escopo de atuação o aperfeiçoamento da gestão pública e o enfrentamento da corrupção, por intermédio da promoção da transparência pública, do estímulo ao controle social e da formação de um Sistema de Integridade Pública, buscando, assim, a redução do comportamento oportunista e rentista dos agentes públicos em favor da constituição de uma comunidade cívica, baseada na ética e na confiança. Os resultados da pesquisa indicam que apesar dos avanços perpetrados, ainda predomina nas atividades do Sistema de Controle Interno do Estado do Pará a presença de um controle formal, procedimental e contábil - financeiro, dissociado, assim, do foco nos resultados da gestão, na ampla transparência pública e no efetivo estímulo à participação cidadã no exercício do controle social.

Palavras-Chave: Controle Interno. Corrupção. Aperfeiçoamento da Gestão. Transparência Pública e Controle Social.

ABSTRACT

This study aims to analyze the organization and functioning of the Internal Control System in The Executive Branch of Pará State, from the conceptual paradigm established in Brazil, under the Comptroller General, whose scope of work is the improvement of public management and tackling corruption through promoting public transparency, encouraging the social control and the formation of a System of Public Integrity, seeking thereby reducing opportunistic and rent-seeking behavior of public officials in favor of the constitution of a civic community, based on ethics and trust. The survey results indicate that despite perpetrated advances, still prevails in the activities of the State of Pará Internal Control System the presence of a formal, procedural and accounting-financial control, disassociated thus from the focus on the results of management, wide public transparency and effective stimulus to citizen participation in the exercise of social control.

Keywords: Internal Control. Corruption. Management Improvement. Public Transparency and Social Control.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Evolução da Estrutura Conceitual do COSO.....	29
Figura 2 – Eixos de Atuação da CGU.....	31
Figura 3 – Estrutura Organizacional da AGE-PA.....	53
Figura 4 - Macro Funções do Controle Interno.....	69
Figura 5 - Tipologia de Organizações de Controle Interno.....	70
Figura 6 – Objetivos Específicos.....	86
Figura 7 – Hipóteses.....	86
Figura 8 – Etapas Básicas da Pesquisa.....	87
Figura 9 – Fontes Primárias e Secundárias.....	88
Figura 10 – Referencial Metodológico dos Quesitos de Análise.....	90
Figura 11– Metodologia para Definição de Indicador de Qualidade.....	92
Figura 12 – Detalhamento da Metodologia de Cálculo dos Indicadores.....	94

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Demonstrativo de Lotação de Servidores da AGE-PA.....	58
Quadro 2 – Diagnóstico de Desempenho.....	61
Quadro 3 – Quadro Avaliativo.....	64
Quadro 4 – Conteúdo Informacional.....	91

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Capacidade Orçamentária AGE-PA.....	59
Tabela 2 – Indicador da Qualidade do Controle Interno.....	65
Tabela 3 – Critério Avaliativo.....	93
Tabela 4 – Estratificação da Qualidade do Controle Interno.....	94

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGE-PA	Auditoria Geral do Estado do Pará
APC	Agente Público de Controle
ASTEÇ	Assessoria Técnica
ATRICON	Associação Nacional dos Tribunais de Contas
BI	Business Intelligence
CESOP – UNICAMP	Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade Estadual de Campinas
CGR	Contadoria Geral da República
CGU	Controladoria Geral da União
CONACI	Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno
CONSOCIAL	Conferência Nacional Sobre Transparência e Controle Social
COSO	Comitee of Sponsoring Organization
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRG	Corregedoria Geral da União
FAPESPA	Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas do Pará
FOCCO	Fórum Paraibano de Combate à Corrupção
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GAGE	Gabinete do Auditor Geral
GEADM	Gerência Administrativa
GEINF	Gerência de Informática
GETEC	Gerência Técnica de Fiscalização, Auditoria e Avaliação da Gestão
GP PARÁ	Sistema de Gestão de Programas do Estado do Pará
IGF	Inspetoria Geral de Finanças
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
LAI	Lei de Acesso à Informação
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPF	Ministério Público Federal
OGU	Ouvidoria Geral da União
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto

PROMOEX	Programa de Modernização dos Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal e Municípios
RCI	Relatório de Controle Interno
SCI-PA	Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Pará
SECCIN	Secretaria Central de Controle Interno
SEFA	Secretaria de Fazenda do Estado do Pará
SIAFEM	Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios
SIC	Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão
SICONP	Sistema de Controle Preventivo
SFC	Secretaria Federal de Controle
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
STPC	Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
1 CONTROLE INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: UM PARADIGMA EM EVOLUÇÃO.....	22
1.1 O Controle Interno no Brasil: breve trajetória evolutiva.....	22
1.2 Diretrizes Internacionais de Controle Interno para o aperfeiçoamento da gestão..	28
1.3 O modelo de Controle Interno perpetrado pela Controladoria Geral da União: aperfeiçoamento da gestão e enfrentamento da corrupção.....	30
2 ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO: PERSPECTIVAS DE ATUAÇÃO PARA O CONTROLE INTERNO.....	35
3 CAPITAL SOCIAL E ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA: O ELO PENDENTE DA CADEIA DE CONTROLE INTERNO DA GESTÃO PÚBLICA NA AMAZÔNIA.....	43
3.1 Breves considerações sobre a formação institucional da Amazônia.....	43
3.2 Gestão pública participativa e controle interno.....	44
4 O CONTROLE INTERNO NO ESTADO DO PARÁ.....	50
4.1 A Auditoria Geral do Estado do Pará.....	50
4.2 Diagnóstico de Desempenho do Sistema de Controle Interno no Estado do Pará...	59
4.3 Limites e possibilidades de avanço do controle interno no estado do Pará no aperfeiçoamento da gestão e no enfrentamento da corrupção.....	71
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	74
REFERÊNCIAS.....	78
APÊNDICES.....	84
APÊNDICE A - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	85
APÊNDICE B – QUESITOS DE ANÁLISE.....	95
APÊNDICE C – ITENS DA PESQUISA DOCUMENTAL.....	98

INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira atravessa um importante momento de reforma e modernização, sobretudo em razão da introdução de mecanismos gerenciais, focados na descentralização administrativa, no desempenho organizacional, nos resultados operacionais, bem como, na eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas. Também, a crescente demanda por serviços e prestações sociais frente ao Estado, associada à necessária promoção do desenvolvimento sustentável, local e endógeno tem ocupado o centro das discussões da agenda política contemporânea, mormente em regiões periféricas com baixo desenvolvimento, a exemplo da Amazônia, repercutindo fortemente no Poder Público local, ante seus limites e possibilidades.

O desenvolvimento local exige mudanças institucionais no sentido do aumento da governabilidade e da governança, que segundo Paludo (2010, p. 146): “[...] contemplaria múltiplas participações e parcerias, intra e interorganizacionais na tomada de decisão e na implementação e controle das políticas públicas, gerando corresponsabilidade”. Já Williamson (1985), entende que a estrutura de governança constitui a matriz institucional na qual as transações são negociadas e executadas, ou seja, o conjunto de regras e interações que fornecem o arcabouço em que as transações se desenvolvem (FIANI, 2011).

Destarte, a promoção do desenvolvimento compreende a sinergia de aspectos fundamentais da dignidade humana, quais sejam: qualidade de vida da população local, com a redução da pobreza, geração de riqueza e distribuição de renda com maior justiça social; eficiência econômica com estabelecimento de valor agregado na cadeia produtiva e criação de melhores condições de competitividade; e finalmente, gestão pública eficiente, resultante da reestruturação e da modernização do setor público local, restando que o desenvolvimento local sustentável requer planejamento e gestão pública como instrumentos fundamentais na concepção e orientação de futuro.

Especificamente em relação ao Estado do Pará, a despeito das diferenças socioeconômicas que permeiam a realidade dos municípios paraenses, há alguns aspectos que convergem e que parecem comuns à quase todas as realidades locais: o frágil e insubstituível planejamento governamental, a permanência de fortes traços patrimonialistas na gestão pública e a baixa participação da sociedade na formulação, implementação, acompanhamento e controle das políticas públicas em geral, refletindo em baixos índices de desenvolvimento local (COSTA, 2011). Asseverando ainda, o citado autor, que parte dos municípios possui “baixa capacidade de gestão e captação de recursos para atender suas demandas

socioeconômicas de desenvolvimento, o que gera uma excessiva dependência das transferências de recursos e da execução de ações das demais escalas federativas” (COSTA, 2011, p. 400). Destarte, qualquer diretriz ou estratégia estabelecida para resgatar a importância do planejamento e da gestão pública na consecução do desenvolvimento deve perpassar necessariamente pela correção dessas dificuldades, em que pese tais situações refletirem um contexto mais amplo que remonta a formação institucional brasileira, mormente no que se refere à cultura política, consoante a lição de Chauí (2001, p. 90):

[...] como vimos o rei representa Deus e não os governados e os que recebem o favor régio representam o rei e não os súditos. Essa concepção aparece na política brasileira, na qual os representantes, embora eleitos, não são percebidos pelos representados como seus representantes e sim como representantes do Estado em face do povo, o qual se dirige aos representantes para solicitar favores ou obter privilégios.

Nesse contexto, surge a importância do controle interno, enquanto função essencial ao aperfeiçoamento da gestão pública, ao combate à corrupção, e finalmente, à promoção do desenvolvimento, mormente em face dos diversos casos noticiados de malversação de recursos públicos, fraudes, desvios e improbidades administrativas, entre outras práticas corruptas, que resultam ao final e ao cabo no enfraquecimento da gestão pública, da democracia e na permanência das condições de subdesenvolvimento.

Assim, o presente trabalho, buscará em linhas gerais, compreender a atuação do controle interno no âmbito da administração pública, tendo por referencial as dimensões de controle constitucionalmente estabelecidas, o modelo organizacional perpetrado pela Controladoria Geral da União (CGU) e as principais diretrizes nacionais e internacionais de controle interno, considerando a perspectiva da contribuição do controle interno para o aperfeiçoamento da gestão e o enfrentamento da corrupção, enquanto paradigma para a organização e funcionamento de sistemas de controle interno subnacionais.

A partir dessa perspectiva, importa conhecer e analisar o sistema de controle interno do Poder Executivo do Estado do Pará, seu marco regulatório, sua organização e funcionamento e sua interação com os demais órgãos de defesa do Estado e com a sociedade, num contexto de democracia participativa, bem como, identificar suas principais limitações e potencialidades no que tange ao aperfeiçoamento da gestão pública e ao enfrentamento da corrupção, convergindo para a consecução de um verdadeiro sistema de integridade de defesa do patrimônio público, no qual se coadunam esforços estatais e sociais com vistas a garantir o direito fundamental a uma gestão pública proba, eficiente e indutora do desenvolvimento.

Nesse contexto, a Auditoria Geral do Estado (AGE-PA), enquanto órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Pará, instituído em 29 de dezembro de 1998, por meio da Lei Estadual nº 6.176, detém a competência precípua de desempenho das atividades de fiscalização, auditoria, avaliação de gestão, bem como de acompanhamento da execução orçamentária, financeira, patrimonial, administrativa e contábil, ou de qualquer ato que resulte em receita e despesa para o Poder Público Estadual.

Embora contando com uma trajetória de mais de quinze anos de atividade de controle interno, tendo alcançado inclusive diversos avanços institucionais que lhe viabilizaram a atuação com maior autonomia e capacidade técnica, a exemplo do concurso público realizado em 2006 para a formação de um quadro efetivo de servidores com perfil profissional especializado para as atividades de auditoria e fiscalização, reiteradas situações fraudulentas envolvendo agentes públicos e agentes do mercado, detentores de negócios com o Estado, sugerem a necessidade de promoção de melhoramentos na atuação do sistema de controle interno estadual, em especial no que se refere aos controles administrativos da gestão e à prevenção e repressão da corrupção.

A guisa de exemplo, notícias recentes destacam possíveis fraudes cometidas por servidores públicos, em conluio com empresários e despachantes no âmbito do Departamento de Trânsito do Estado do Pará para a expedição fraudulenta de carteiras de habilitação, conforme notícia veiculada no G1 em 20/08/2015¹: “*Polícia Civil desarticula quadrilha que fraudava emissão de CNH no PA.*”

Também mereceu destaque na mídia a ocorrência de práticas fraudulentas no âmbito da Secretaria de Fazenda do Estado do Pará, relativamente a pagamentos de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) derivados da aquisição de veículos por locadoras, que em estimativa inicial, causaram prejuízos da ordem de três milhões de reais ao Fisco Estadual².

Destarte, tais situações parecem evidenciar num primeiro momento possíveis fragilidades nos controles internos administrativos, bem como, possíveis insubsistências das políticas públicas de prevenção à corrupção, relativamente à capacidade do sistema de controle

¹Disponível em: <<http://g1.globo.com/pa/para/noticia/2015/08/policia-civil-desarticula-quadrilha-que-fraudava-emissao-de-cnh-no-pa.html>>.

²Uma ação conjunta da Receita Federal, do Ministério Público Federal, da Polícia Federal e da Secretaria de Fazenda do Estado do Pará (SEFA) foi realizada hoje, (24/02) como parte das investigações de esquema de fraude na aquisição e desvio de veículos por empresas locadoras de veículos nos estados do Pará, Amapá e Amazonas. [...]. O levantamento preliminar indica uma sonegação de três milhões de reais em impostos estaduais. Disponível em: <<http://www.sefa.pa.gov.br/index.php/todas-as-noticias/10076-fraudes-de-locadoras-de-veiculos-investigada-em-operacao-em-belem>>.

interno de detectar tempestiva e oportunamente as irregularidades ensejadoras de prejuízo ao Erário, bem como, da promoção da devida responsabilização dos agentes públicos envolvidos.

Assevere-se, desde logo, que tal situação, de aparentes lacunas organizacionais com impacto nos resultados do controle interno, não é atributo específico do Estado do Pará, mas também de outros sistemas de controle interno no nível subnacional, em decorrência da ausência de uma padronização sobre a organização e o funcionamento das diversas controladorias e auditorias internas de estados e municípios, Brasil afora. Corrobora esse entendimento o estudo de Souza (2014, p. 18), que ao analisar a configuração do Controle Interno potiguar, relaciona os principais problemas enfrentados pelos órgãos de controle interno como sendo: “a falta de independência, não padronização técnica e ausência de carreiras específicas.” Na mesma linha de entendimento, analisando controladorias públicas municipais, é a manifestação de Silva (2015, p. 17):

Se, por um lado, a falta de um padrão institucional preestabelecido pode ser visto como algo positivo por respeitar a autonomia da gestão pública municipal em relação a sua capacidade de auto-organização, por outro os efeitos negativos são evidentes, uma vez que a configuração do controle interno municipal passa a depender de duas questões cruciais: a conjuntura política local e a vontade política do governante eleito.

Assim, constitui o cerne da presente pesquisa responder ao seguinte questionamento: o atual *framework* do Sistema de Controle Interno do Estado do Pará se coaduna aos novos valores da administração pública contemporânea, consubstanciados num conceito de *accountability* institucional, que exige dos órgãos de controle uma atuação multifuncional, para além do controle meramente contábil e financeiro, compreendendo a transparência governamental, o controle social e a governança pública enquanto mecanismos indispensáveis ao aperfeiçoamento da gestão e enfrentamento da corrupção?

Nesse contexto, há que se considerar alguns aspectos sistêmicos: a cultura administrativa das organizações públicas; os incentivos à corrupção; a formação institucional da sociedade e do Estado brasileiro, com especial ênfase à Amazônia; o modelo conceitual de controle interno adotado, se formal e burocrático, ou se gerencial, focado em resultados; bem como, o efetivo funcionamento do controle interno (ações fiscalizatórias empreendidas).

Também, a experiência perpetrada pela CGU, bem como, pelos organismos internacionais de promoção do aperfeiçoamento dos controles internos em nível mundial, a exemplo do *Comitee of Sponsoring Organization* (COSO) e da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), constitui um paradigma essencial para a análise

proposta, tendo em vista que no Brasil inexistia um modelo definido constitucionalmente para a organização e o funcionamento do controle interno.

A contribuição científica esperada consiste na proposição de melhorias para atuação do sistema de controle interno na senda do aperfeiçoamento da gestão pública e da promoção do desenvolvimento no nível subnacional, com especial ênfase no Estado do Pará.

Pesquisas bibliográficas exploratórias evidenciam que estudos relacionados ao controle interno da administração pública ainda constituem um campo pouco explorado pela investigação científica, talvez em decorrência da multidisciplinariedade do tema que envolve necessariamente conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e administrativos, daí a importância da pesquisa, sobretudo em se tratando de organizações subnacionais.

Segundo Beuren e Zonato (2014 apud SILVA, 2015, p. 15), sobre a carência de estudos relativos ao tema de controle interno, tem-se que “apesar da relevância do controle interno para o setor público, pouco se conhece a respeito das contribuições científicas desenvolvidas sobre essa temática”.

Ademais, fatores como a globalização econômica, a dinâmica tecnológica, os movimentos reformistas da administração pública, a nova ordem democrática participativa e transparente, bem como, a demanda por maior responsabilização dos gestores públicos, exigem estruturas de controle estatal e social, adequadas a essa nova realidade de interação entre o público e o privado.

Ao controle interno, em razão de sua natureza intrínseca, de permeio entre a administração pública e a sociedade incube o relevante papel de cooperar para a concretização do *accountability* institucional, da transparência pública e da participação cidadã num contexto de gestão pública democrática.

Associa-se a essa nova dimensão do controle interno a necessidade de implementação de um Sistema de Integridade Pública, envolvendo na concepção de Corrêa (2011, p. 181) valores como a “ética no serviço público, controles institucionais majoritariamente preventivos e formalmente constituídos, transparência pública e participação cidadã.”

Para Speck (2002, p. 24) o sistema de integridade representa o “conjunto de elementos que fazem determinado sistema político funcionar segundo os valores e normas explicitados e evitar apropriações privadas informais”.

De forma sintética, Sistemas de Integridade representam os valores que sintetizam a presença de mecanismos de *accountability* institucional no âmbito da sociedade e do Estado.

Nesse contexto, impende destacar, estudo realizado em 2012, pelo Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade Estadual de Campinas (CESOP-UNICAMP), em parceria

com o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, sob a coordenação de Bruno Speck e Valeriano Ferreira, tendo por objeto os Sistemas de Integridade nos Estados Brasileiros, considerando indicadores referentes à transparência pública, ao desempenho e à qualidade dos sistemas de controle interno, evidenciou, em relação ao Estado do Pará, a presença de um ambiente com elevado risco de corrupção em razão da insuficiência dos sistemas de controle interno. Os resultados reconhecem que houve um claro avanço no sentido da institucionalização dos órgãos de controle interno, contudo os indicadores foram bastante insatisfatórios em relação à transparência e ao desempenho efetivo das atividades de controle interno.

Assim, justifica-se, a presente pesquisa em razão da necessidade de se analisar a atual organização e funcionamento do Sistema de Controle Interno do Estado do Pará, com especial ênfase para o seu órgão central, a Auditoria Geral do Estado (AGE-PA).

Considera-se para tanto, uma concepção preventiva de controle interno, pautada no assessoramento ao gestor na busca pela qualidade do gasto público, na transparência pública; na participação social e na interação cooperativa entre órgãos de defesa do Estado; consoante as principais diretrizes internacionais em matéria de controle interno e a experiência recente do Governo Federal, perpetrada pela CGU, para além da tradicional cultura sancionatória de controle, que para Ribeiro (1997) constituiu um modelo legalista, policialesco e meramente formal, que criou uma visão negativa e resistente da atuação do controle interno.

Segundo os estudos de Santos (2013) e Silva (2015), as ações de controle interno podem ser agrupadas em duas categorias principais: a categoria inteligência-fiscalizatória, contemplando funções tradicionais da ação do controle, quais sejam a identificação, caracterização e punição dos atos de corrupção, por meio de auditorias, fiscalizações e ações congêneres; e a categoria educativo-informativa, contemplando mecanismos de promoção da transparência e de estímulo ao exercício do controle social e da consciência cidadã, considerando o combate e a prevenção à malversação dos recursos públicos.

As referidas categorias permitirão analisar o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Pará sob a moderna perspectiva de agente catalisador do fortalecimento da governança pública, o que em última instância se coaduna com um modelo de gestão pública participativa, transparente, focada na ética, na integridade pública, esta decorrente da cooperação e coordenação entre órgãos de defesa do Estado, da participação cidadã, da orientação para os resultados, e finalmente, da aderência às mais recentes diretrizes internacionais relativas à controladoria governamental, notadamente as emanadas do COSO e

da INTOSAI, enquanto instâncias supranacionais de aperfeiçoamento dos sistemas de controle interno.

Constitui o objetivo geral da presente pesquisa, analisar a organização e o funcionamento do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Pará, por meio da atuação da AGE-PA.

Constituem os objetivos específicos da pesquisa: identificar ações de promoção da transparência pública, de enfrentamento da corrupção, de estímulo ao controle social e de aperfeiçoamento do *accountability* institucional, no sentido da criação de um sistema de integridade pública que assegure a promoção do desenvolvimento e do aperfeiçoamento da gestão; identificar práticas de gestão coordenada e cooperativa junto a outros órgãos de defesa do Estado; e finalmente, propor medidas, com base nos resultados obtidos, para o aperfeiçoamento do Controle Interno no Estado do Pará.

Quanto ao aspecto metodológico, a pesquisa se configura em estudo de caso, realizado por meio de análise teórico-bibliográfica e documental. Constitui-se ainda em pesquisa exploratória e descritiva quanto aos objetivos.

A existência meramente formal de órgãos de controle interno, sem suficiente estrutura material e de recursos humanos (quadros profissionais próprios) capacitados para atender às funções atribuídas pela Constituição da República, bem como, a vinculação institucional a um modelo de gestão fortemente burocrático e cartorial, onde, conforme Fonseca; Antunes e Sanches, (2002, p. 33) “tendem a verificar basicamente se os gastos são feitos de acordo com o processo administrativo correspondente. Na verdade, realizam uma “contabilidade pública” e não propriamente um controle”. São hipóteses para o problema.

A pesquisa tem sua delimitação temporal adjudicada ao período compreendido entre o ano de 2012, momento da divulgação da pesquisa “*Sistemas de Integridade nos Estados Brasileiros*”, realizada pelo Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, e o ano de 2014, considerando os avanços perpetrados no marco regulatório brasileiro referente à medidas de governo aberto e de acesso à informação pública, a fim de se identificar os avanços havidos, bem como, as limitações que remanescem em matéria de controle interno no Estado do Pará.

1 CONTROLE INTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: UM PARADIGMA EM EVOLUÇÃO

1.1 O Controle Interno no Brasil: breve trajetória evolutiva

No âmbito da teoria da administração, a função de controle visa assegurar que os resultados planejados, organizados e dirigidos ao atendimento dos fins colimados nas políticas públicas sejam tanto quanto possível atingidos em sua plenitude. Para tanto são estabelecidos padrões e critérios para monitoramento do desempenho organizacional que num processo cíclico, viabiliza a obtenção de informações tempestivas e precisas para subsidiar a tomada de decisões e realinhamento do planejado com vistas a prevenir riscos e corrigir desvios (BALBE, 2013).

A multiplicidade de relações concernentes à ação estatal pressupõe a existência de planejamento, organização, direção e, sobretudo, controle.

O controle, como função inerente ao processo administrativo, tem por finalidade a fiscalização, a orientação e a correção da ação administrativa. Neste sentido, é bastante elucidativa a conceituação de controle formulada por Eduardo Lobo Botelho Gualazzi:

Princípio administrativo material, tutelar, autotutelar, de contrasteamento, supervisão e gestão integrada da Administração, por meio de sistema horizontal de coordenação central, com escopo de vigilância, orientação e correção, prévia ou posterior, de atos administrativos e de atos, decisões e atividades materiais de administração. (GUALAZZI, 1992 apud FERNANDES, 2003, p. 31)

Na abalizada lição de José dos Santos Carvalho Filho, o controle da administração pública pode ser conceituado como: “O conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder.” (CARVALHO FILHO, 2007, p. 808).

Do conceito acima formulado podem ser depreendidos os elementos fundamentais do controle: a fiscalização e a revisão. A fiscalização significa o poder-dever de verificação da atividade administrativa, considerando-se os agentes, órgãos e entidades que compõe a Administração Pública, quanto ao aspecto subjetivo, bem como a legalidade, a moralidade, a probidade e a indisponibilidade do interesse público, quanto ao aspecto objetivo. Já a revisão consiste no poder-dever de correção das condutas administrativas que vulnerarem a legalidade, a moralidade, a probidade e a finalidade pública colimada pela administração.

Refletindo sobre a evolução das instituições de controle, Balbe (2013) assevera: uma das principais características dos 200 anos de história das instituições encarregadas de controlar os recursos públicos é a instabilidade de suas estruturas e atribuições. Todavia, impende ponderar que as instituições de controle devem necessariamente acompanhar a evolução do Estado, da administração pública e da sociedade, portanto é natural que mudanças ocorram, desde que sejam garantidos a autonomia técnico-administrativa e a imunidade à ingerências de cunho meramente político.

A gênese do controle interno no Brasil remonta à chegada da família real ao Brasil em 1808 com a criação do Conselho da Fazenda. Contudo, segundo Balbe (2013) a primeira organização voltada especificamente para o exercício do controle das contas públicas foi criada em 1921 com o nome de Contadoria Central da República, transformada em Contadoria-Geral da República (CGR) no ano de 1940. Nesse período, foram instituídas as bases do controle interno no Brasil, com atividades restritas à área contábil (LEITE, 2008), sendo o Decreto nº 4.536/1922 (Código de Contabilidade Pública) o principal instrumento normativo da atividade.

Posteriormente, a Lei 4.320/67 ampliou a abrangência do controle interno, incorporando, aos objetivos tradicionais de verificação de *compliance* (conformidade), a avaliação de *performance*. (LEITE, 2008, p. 14).

A moderna concepção de controle interno, enquanto parte integrante do ciclo de gestão foi consubstanciada no âmbito do Decreto-Lei nº 200/67, que em seu art. 6º, inciso V, elenca a função de controle enquanto princípio fundamental da administração federal.

O referido diploma legal evidencia, desde então, uma preocupação com o caráter excessivamente formal dos mecanismos de controle, estabelecendo, ainda que de maneira implícita, uma diretriz de eficiência para a administração pública, ao dispor:

Decreto-Lei nº 200/67, art.14: O trabalho administrativo será racionalizado, mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

No ano de 1967, alçado o controle interno ao plano constitucional, foram criadas as Inspetorias-Gerais de Finanças (IGF), cujo modelo, segundo Leite (2008) foi organizado de forma horizontalmente descentralizada e verticalmente centralizada. Assim, cada ministério possuía um órgão próprio de controle interno em sua estrutura organizacional.

No período compreendido entre 1979 e 1986 a estrutura de controle interno do Brasil vive a primeira experiência de centralização e de aproximação ao presidente da República, a

semelhança do momento atual, por intermédio da instituição da Secretaria Central de Controle Interno (SECIN) vinculada ao Ministro da Secretaria de Planejamento. Segundo Balbe (2013) a característica marcante do período foi a realização concentrada das atividades de controle, diferentemente do modelo precedente.

Novo modelo de controle interno surgiu em 1986 com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, trazendo como característica marcante o retorno do controle interno à área fazendária e a dispersão da atividade, que passou a abrigar diversas outras funções, o que segundo Balbe (2013) pode ter contribuído para a não consolidação da iniciativa.

Até meados da década de 1990 o controle permaneceu efetivamente utilizando-se dos registros contábeis como seu insumo fundamental, conforme Martins (2006 apud BALBE, 2013). Corroborar esse entendimento a manifestação de Leite (2008, p. 14):

A competência legal não se fez acompanhar das tecnologias necessárias e da construção de capacidade para as funções de avaliação e, efetivamente, até os anos 90, o controle interno permaneceu limitado à tradição burocrática de verificação de registros contábeis e legalidade dos atos.

Com o advento da Constituição de 1988 foram fortalecidas significativamente as instituições de controle externo e interno, sob a perspectiva do escopo de atuação, alcançando a gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional dos órgãos e entidades públicas, bem como, sob o aspecto das finalidades a serem atingidas, para além da legalidade, envolvendo também, a legitimidade e a economicidade dos dispêndios governamentais.

Quanto às finalidades do controle interno, determina a Constituição da República em seu art. 74 que:

art. 74 - Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada sistema de controle interno, com a finalidade de:

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

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades, perante o Tribunal de Contas da União.

Em respeito ao princípio da simetria federativa, as disposições constitucionais em matéria de controle interno são também aplicáveis nos níveis subnacionais abrangendo, portanto, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nesse contexto, inovou a Carta Política de 1988 ao estabelecer parâmetros de controle essencialmente gerenciais e de resultados, para além dos meros controles formais de conformidade que, contudo, continuam exigíveis. Também estabeleceu as bases para a criação de um sistema de integridade compreendendo a integração cooperativa e coordenada entre os órgãos de defesa do patrimônio público, notadamente, os tribunais de contas, no exercício de sua função judicante das contas públicas no âmbito do controle externo. Por fim, autoriza e legitima o exercício do controle social sobre as políticas públicas, inaugurando um novo paradigma de governança democrática e participativa.

Contudo, conforme destaca Leite (2008, p. 15, grifo nosso):

No início dos anos 90, após denúncias que culminaram no *impeachment* do presidente Collor, auditorias do TCU e, posteriormente, a CPI do Orçamento, foi constatada a debilidade do sistema de controle interno do Executivo Federal, com problemas de desenho institucional, de escassez de recursos humanos e de politização da gestão. Recuperar a credibilidade do aparelho estatal exigia ampliar as capacidades dos sistemas de controle externo e interno.

A nova configuração do controle interno surge com a criação em 1994 da Secretaria Federal de Controle (SFC), a partir de quando o controle interno passou a compor o ciclo de gestão e as atividades de auditoria, fiscalização e avaliação foram separadas da administração financeira e contábil a cargo da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), segundo Leite (2008).

Foi estruturado um novo desenho institucional, com comando centralizado em um único órgão e ações descentralizadas cobrindo todos os estados. (LEITE, 2008).

Para Balbe (2013, p. 175):

A Secretaria Federal de Controle nasce do interior da STN, tendo origem em fatores: a) internos – remodelagem das atividades a partir do sistema SIAFI, redefinição do papel do controle interno na Constituição, e reestruturação do Ministério da Fazenda; b) externos – auditoria do TCU sobre o controle interno em 1992, CPI do Orçamento de 1993, reformas administrativas do Governo Fernando Henrique.

Com o advento da Lei Complementar n. 101 de 04.05.2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) insere-se nas atribuições do controle interno a competência de fiscalizar a gestão fiscal no âmbito de cada Poder, nos termos de seu art. 59, cujo *caput* estabelece: “O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle

interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar”.

Além disso, a referida LRF estabeleceu como instrumentos de transparência da gestão fiscal: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, sendo que este último deverá ser assinado pelas autoridades responsáveis pela gestão financeira e pelo controle interno. Portanto, novas dimensões surgem para a atuação do controle interno, a vinculação à transparência pública e o monitoramento permanente da gestão fiscal responsável.

Em 2001, a despeito dos avanços perpetrados pela SFC, o TCU recomendou a sua vinculação direta à Presidência da República objetivando dotar o controle interno de maior autonomia.

Em 2002, a SFC passa a integrar a estrutura da Corregedoria-Geral da União, vinculada à Presidência da República, contudo, segundo Leite (2008, p. 16) tal situação representou uma inversão da lógica organizacional de um sistema de controle: o órgão de auditoria, fiscalização e avaliação foi incorporado ao órgão de correição.

Em 2003, no início do Governo Lula, medida provisória converte a Corregedoria-Geral da União em Controladoria-Geral da União, vinculada à Presidência da República.

Balbe (2013, p. 176, grifo nosso), refletindo sobre o Modelo CGU de Controle Interno, destaca:

A primeira e principal iniciativa gestada no Modelo CGU de Controle Interno foi a criação do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos. O mecanismo do sorteio, cujo objetivo principal era a dissuasão da corrupção, conseguiu não somente a maior mobilização da sociedade na vigilância do uso do dinheiro público, como também dinamizou a articulação entre os outros órgãos de defesa do Estado.

Portanto, inaugura-se um novo *modus operandi* para o Controle Interno no Brasil, qual seja, o enfrentamento da corrupção, com a participação da sociedade mediante controle social e a integração com os demais órgãos de defesa do Estado, formando as bases para a constituição de um Sistema de Integridade envolvendo o fortalecimento da *accountability* institucional no Brasil.

Contudo, a despeito de sua relevância para a boa e regular aplicação dos recursos públicos, bem como, da longa experiência consubstanciada pelo Governo Federal, não cuidou a Constituição de 1988 de delinear um modelo específico de controle interno a ser adotado pela Federação, limitando-se a especificar suas funções precípua, motivo que tem causado

grandes dificuldades instrumentais para a organização e funcionamento dos órgãos de controle interno brasileiros, mormente nos níveis subnacionais, ensejando, não raras vezes, a criação de aparatos administrativos meramente ornamentais ou cartoriais, destituídos de efetiva capacidade de contribuição para o aperfeiçoamento da gestão pública e promoção do desenvolvimento.

Refletindo acerca das dificuldades operacionais dos órgãos de controle interno, bem como de sua natureza intrínseca, impende destacar a lição de Speck e Nagel (2002, p. 229):

As instituições ligadas ao próprio governo devem oferecer informações e análises para melhorar o desempenho da administração. Esse é o primeiro círculo de autocontrole. Uma instituição que se aproxima desse tipo tem como interlocutor principal a burocracia. Ela busca convencer os departamentos administrativos da conveniência de substituir determinados procedimentos por outros mais eficientes, alerta o governo para o fato de que determinados programas não trouxeram os resultados desejados e sobre irregularidades e desvios de recursos públicos. De toda forma, não tem poder decisório. Sua única arma é a informação baseada na análise técnica. O principal desafio consiste em convencer políticos e administradores da vantagem de suas propostas para aumentar a eficiência e a moralidade do governo.

Destarte, *ipso facto*, não tem o controle interno o poder de vincular sua manifestação à decisão do gestor, até mesmo em homenagem ao princípio da segregação de funções, onde quem controla não pode executar. Todavia, não está o controle interno esvaziado de seu mister de orientar a gestão e corrigir os desvios, na medida em que possui o condão de informar aos demais órgãos de defesa do Estado, notadamente, ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, acerca dos fatos ensejadores de dano ao Erário e demais irregularidades sindicáveis pela via judicial cível ou criminal.

Ademais, sendo a transparência pública um dos pilares da gestão fiscal responsável, competindo ao controle interno legitimar os planos, relatórios e demonstrativos estabelecidos pela LRF, tem-se em decorrência disso uma nova perspectiva para os órgãos de controle interno, qual seja, estimular o exercício do controle social na defesa do patrimônio público e no enfrentamento da malversação de recursos e da corrupção, corroborando assim com o fortalecimento da *accountability* institucional.

Refletindo sobre o processo evolutivo do controle interno, Paredes (2013, p. 13) preleciona:

Verifica-se no decorrer do tempo que o papel dos controles internos evoluiu, transcendendo o âmbito contábil, estático, para ser compreendido como um processo em movimento dialético, que não se prende a uma visão do passado, comparativa, mas assume uma tendência prospectiva de mitigação de riscos.

Além disso, tem-se que o controle interno vem atravessando um significativo processo evolutivo, inclusive sendo objeto de estudos no plano internacional, haja vista a intensificação das relações comerciais, financeiras e econômicas decorrentes do processo de Globalização, o que exige uma maior convergência das regras de controle interno nas organizações públicas e privadas.

1.2 Diretrizes Internacionais de Controle Interno para o aperfeiçoamento da gestão

No plano internacional, marcando a linha evolutiva do controle interno, as diretrizes do COSO merecem destaque. Elaboradas em 1992, essencialmente para atender a necessidades mercadológicas referentes às incertezas com impacto incidente sobre os custos de transação e à confiabilidade das demonstrações contábeis, as diretrizes do COSO (*The Comitee of Sponsoring Organization*³), consubstanciadas no relatório denominado *Internal Control – Integrated Framework*, estabeleceram um modelo integrado que setornou referência mundial para o estudo e aplicação dos controles internos (COSO I), ao estabelecer a concepção de controles internos transcendente do âmbito contábil, constituída de cinco componentes interligados e aplicáveis a todo tipo de entidade.

Em linhas gerais, o referencial COSO auxilia na identificação dos objetivos essenciais do negócio de qualquer organização, definindo controle interno e seus componentes, bem como, fornecendo critérios a partir dos quais os sistemas de controle podem ser avaliados.

Sobre a relevância do COSO:

A abrangência e a importância do documento publicado pelo COSO foram de tal magnitude que as principais organizações internacionais que editam orientações sobre controles internos, tanto para o setor privado, quanto para o setor público, revisaram suas próprias publicações, no sentido de incorporarem o arcabouço conceitual e elementos introduzidos pelo COSO. (PAREDES, 2013, p. 15).

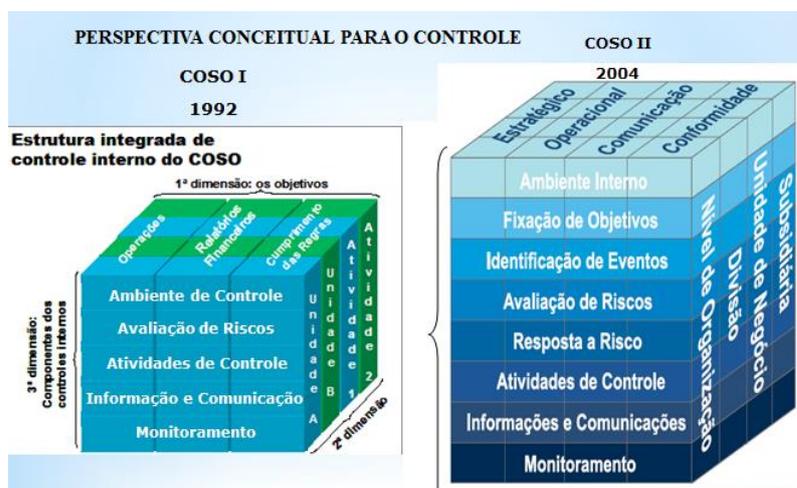
O modelo organizacional da CGU também sofreu o influxo das principais diretrizes internacionais em matéria de controle interno.

A estrutura de controle estabelecida pelo COSO I considera como componentes do sistema de controle interno o ambiente de controle; a avaliação de riscos; as atividades de controle; a informação e comunicação; e finalmente, o monitoramento.

³Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Tredway: Organização privada criada nos EUA em 1985 para prevenir e evitar fraudes nas demonstrações contábeis da empresa.

Posteriormente, em 2004, o COSO publicou o documento *Enterprise Risk Management – Integrated Framework* (Gerenciamento de Risco Empresarial – Estrutura Integrada), que ficou conhecido como *COSO II*, ou ainda, *COSO ERM*, onde foram agregados novos componentes que ampliaram a *framework* de controles internos. Destarte foram inseridos o ambiente interno; a fixação de objetivos; identificação de eventos; e a resposta ao risco, como segue:

Figura 1 – Evolução da Estrutura Conceitual do COSO.



Fonte: Ribeiro Filho (2008).

Notadamente, a principal diferença entre os componentes do COSO I e do COSO II se refere à exploração mais extensiva dos controles internos quanto ao gerenciamento de risco de uma organização.

Silva (2015) destaca que recentemente houve uma atualização ao COSO, I em razão da complexificação do ambiente das operações das organizações, consubstanciada no detalhamento dos componentes originários em dezessete princípios fundamentais, ressaltando, dentre as mudanças ocorridas, a inclusão de relatórios não financeiros e de relatórios internos vinculados aos objetivos de controle interno.

Moeller (2014, p. 37, tradução nossa) destaca que a ideia principal desse modelo revisado é a concepção do controle interno, nas organizações contemporâneas, não apenas como um controle objetivo, mas, como um controle multinível e multifacetado, onde os componentes interagem entre si nas diversas dimensões da organização.

No que tange especificamente aos controles internos no setor público, merece destaque o documento *Guidelines for Internal Control Standards for The Public Sector*, publicado em

2004 pela INTOSAI, que concebe controle interno como um processo integral para enfrentar os riscos das operações e dar uma razoável segurança na consecução da missão da entidade por meio das seguintes diretrizes: execução ordenada, ética, econômica, eficiente e efetiva das operações; prestação de contas (*accountability*); cumprimento dos normativos (*compliance*); salvaguarda dos recursos contra perdas, mau uso ou danos.

Dessa forma, a conceituação evidencia a complementariedade em relação às diretrizes do COSO, focadas na governança corporativa, na medida em que insere aspectos relacionados à ética, à economicidade, aos mecanismos de *accountability* e finalmente, à conformidade, sem prejuízo do eficiente desempenho organizacional, o que se coaduna perfeitamente à perspectiva de um controle interno voltado para o desenvolvimento e fortalecimento da governança pública, refletindo dessa feita as principais linhas de atuação da CGU, o que estabelece em última instância uma ampla moldura para os órgãos de controle interno subnacionais.

É nesse contexto que se conforma o modelo de controle interno perpetrado pela Controladoria Geral da União (CGU), no âmbito do Poder Executivo Federal.

1.3 O modelo de Controle Interno perpetrado pela Controladoria Geral da União: aperfeiçoamento da gestão e enfrentamento da corrupção

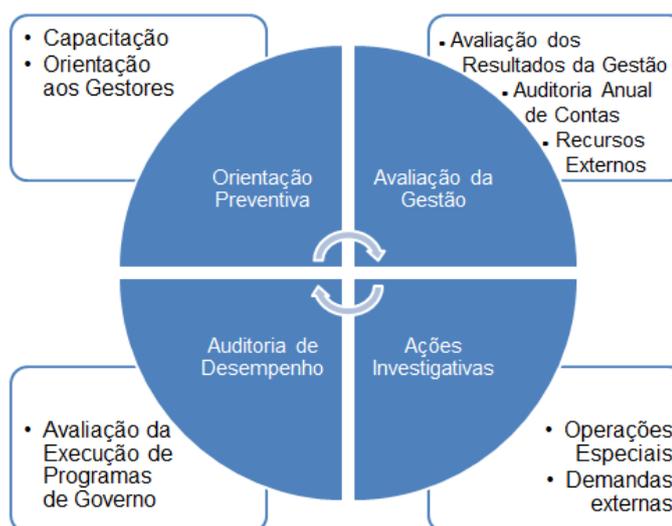
A CGU constitui-se em órgão superior integrado à presidência da República, responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no que tange à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão pública federal, consoante art. 17 da Lei 10.683/2003.

O modelo de controle interno da CGU incorporou as tradicionais funções do controle interno, já consubstanciadas nas linhas operacionais de atuação do modelo SFC, notadamente a avaliação da gestão, em apoio ao controle externo e avaliação dos programas de governo, por meio das auditorias de desempenho, com ênfase nos resultados. Contudo, a maior inovação do modelo CGU decorre de sua atuação na orientação preventiva, envolvendo a capacitação de agentes públicos, a orientação a gestores, a promoção da transparência e o estímulo ao exercício do controle social, bem como, do enfrentamento da corrupção por intermédio de sua atuação em ações investigativas, em cooperação com outros órgãos de defesa do Estado, a exemplo do Ministério Público, da Advocacia Pública e da Polícia Judiciária, assim como na apuração de denúncias e representações sobre malversação de

recursos públicos e condutas irregulares de agentes estatais. Assevere-se que em muitos casos, tais ações investigativas transformam-se em operações especiais de grande porte, envolvendo ações coordenadas de repressão à corrupção, de abrangência nacional. Contribui para essa escala de atuação a existência das controladorias regionais da União nos estados, que atuam como escritórios operacionais em todos os estados da federação, atuando no controle da administração pública federal, junto aos órgãos federais com sede nos estados, bem como, no controle da aplicação de recursos públicos federais de forma descentralizada demais pelos entes federativos.

Destarte, a CGU possui como principais eixos de atuação:

Figura 2 – Eixos de Atuação da CGU.



Fonte: Holanda (2015).

O Decreto Federal nº 8.109, de 17 de setembro de 2013, dispõe sobre a estrutura regimental da CGU, que abrange órgãos finalísticos, que atuam de forma articulada: Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), Corregedoria-Geral da União (CRG) e Ouvidoria-Geral da União (OGU).

Em conformidade, com os eixos de atuação da CGU, segue abaixo as principais linhas de ação de cada órgão finalístico:

D) **Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC):** atua na formulação, coordenação e fomento de programas, ações e normas voltados à prevenção da corrupção na administração pública, considerando sua interface com o setor privado. Entre suas principais atribuições, destacam-se a promoção da transparência, do acesso à informação, do controle social, da conduta ética e da

integridade nas instituições públicas e privadas. Promove também a cooperação com órgãos, entidades e organismos nacionais e internacionais que atuam no campo da prevenção da corrupção, além de fomentar a realização de estudos e pesquisas visando à produção e à disseminação do conhecimento em suas áreas de atuação;

II) Secretaria Federal de Controle Interno (SFC): exerce as atividades de órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, fiscalizando e avaliando a execução de programas de governo, inclusive ações descentralizadas a entes públicos e privados realizadas com recursos oriundos dos orçamentos da União; realiza auditorias e avalia os resultados da gestão dos administradores públicos federais; apura denúncias e representações; exerce o controle das operações de crédito; e, também, executa atividades de apoio ao controle externo;

III) Corregedoria-Geral da União (CRG): atua no combate à impunidade na Administração Pública Federal, promovendo, coordenando e acompanhando a execução de ações disciplinares que visem à apuração de responsabilidade administrativa de servidores públicos; na capacitação de servidores para composição de comissões disciplinares, realizando seminários com o objetivo de discutir e disseminar as melhores práticas relativas do exercício do Direito Disciplinar; no fortalecimento das unidades componentes do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR), exercendo as atividades de órgão central do sistema correcional federal;

IV) Ouvidoria-Geral da União (OGU): exerce a supervisão técnica das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal; orienta a atuação das unidades de ouvidoria dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal; examina manifestações referentes à prestação de serviços públicos; propõe a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões dos responsáveis pela inadequada prestação do serviço público; e contribui com a disseminação das formas de participação popular no acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos.

No Brasil, grandes avanços foram obtidos a partir da instituição da Controladoria-Geral da União (CGU), órgão central de controle interno do Poder Executivo Federal, mormente no fortalecimento da transparência pública, no combate à corrupção e ao estabelecimento de um sistema de ética e integridade na administração pública. Corroborava essa percepção o entendimento de Amaral e Spinelli (2012, p. 65):

Pode-se dizer que o Controle Interno assumia naquela oportunidade, definitivamente, um papel de protagonista dentro do ciclo de gestão das políticas públicas, que transcendia muito os limites anteriores. A constatação foi que um controle bem estruturado e estrategicamente orientado poderia contribuir não somente para aderência aos parâmetros legais, mas também para a boa execução dos programas de governo e, aqui a novidade, para a prevenção da corrupção.

Refletindo acerca das diretrizes do modelo de controle interno adotado pela CGU em comparação com o modelo de controle interno tradicional, Amaral e Spinelli (2012, p. 64) advertem que “[...] enquanto o modelo de controle tradicional, com enfoque meramente formal, não se demonstrava suficiente para salvaguardar os ativos, o histórico insulamento dos órgãos responsáveis por esse controle os distanciava da crescente participação social no

acompanhamento das ações do governo [...]”, concluindo que para atender a essa nova perspectiva de participação cidadã foi necessária uma modificação das instituições do próprio Estado, tornando-as capazes de, por exemplo, interagir de forma mais dinâmica com a sociedade civil.

Assim, o modelo de controle interno que vem sendo adotado pela CGU, além da realização de ações notadamente repressivas, contempla atividades eminentemente preventivas que visam à criação de um ambiente de integridade pública capaz de reduzir os riscos de práticas violadoras de princípios éticos e de probidade administrativa, destacando-se as seguintes iniciativas: 1) Promoção da transparência e do acesso à informação; 2) Fomento ao controle social; 3) Promoção da educação para a ética e cidadania; 4) Estímulo às práticas de integridade no setor privado; 5) Fortalecimento da gestão pública; 6) Aprimoramento do marco legal; 7) Ações de inteligência e de produção de informações estratégicas. (AMARAL; SPINELLI, 2012, p. 61-79).

Corroborando esse entendimento da necessidade de fortalecimento da democracia e de minimização da corrupção pela via da ampliação da dialética entre Estado e Sociedade Civil o magistério de (ROSE-ACKERMAN, 1999, p. 113, tradução nossa) para quem:

[...] a proteção das liberdades civis e da livre manifestação, em geral associadas a regimes democráticos, torna possível governos abertos e transparentes. Em contraste, Estados não democráticos são especialmente suscetíveis aos incentivos da corrupção, pois suas regras tem o potencial de organizar governos com menos controles institucionais.⁴

Todavia, adverte Filgueiras (2011) que a transparência não pode ser um fim em si mesma, sob monopólio burocrático, posto que ressalta as patologias institucionais resultando na fragilização da democracia. Mas assevera a necessidade de reforço concomitante de outras instituições de *accountability*, na direção dos controles judiciais e público não estatal, ao prelecionar: “é fundamental, conseqüentemente, que o controle da corrupção seja uma política de Estado, não apenas uma inovação na dimensão da administração pública, sendo essencial extrapolar a noção de transparência em direção a uma idéia mais ampla de *accountability* [...] a partir de uma dimensão sistêmica de integridade pública” (FILGUEIRAS, 2011, p. 155).

A lição de Spinelli (2012, p. 485) reforça a tese da necessidade de uma ampliação da *accountability* pública para além da dimensão burocrática, como segue: “as ações de controle

⁴The protection of civil liberties and free speech, wich generally accompanies democratic elections, makes open and transparent government possible. In contrast, nondemocratic states are specially susceptible to corrupt incentives, because their rules have the potential to organize government with few checks and balances.

interno devem buscar efetivar a transparência dos atos praticados pelo poder público, garantindo que os cidadãos disponham de informações relativas à aplicação dos recursos públicos.” Assevera ainda, o citado autor, que o controle interno deve assegurar que os instrumentos legalmente constituídos com o fim de possibilitar a participação popular no controle e no monitoramento das ações governamentais estejam efetivamente disponíveis, para o desenvolvimento de canais de comunicação e interação com o cidadão (SPINELLI, 2012).

A importância política do controle interno deriva de sua capacidade de monitoramento relativamente aos problemas de agência envolvendo a delegação de poderes.

Em estudo relacionado à lógica política do controle interno, Olivieri (2010, p. 16) destaca: “no Brasil, a relação entre política e burocracia ocorre em um contexto de coalizão e de federalismo. Além da delegação de poder dos partidos políticos para a burocracia, há também a distribuição de poder entre os aliados da coalizão e uma repartição de responsabilidade entre os três níveis de governo [...]” asseverando ainda que “a fiscalização financeira, orçamentária e contábil sobre a administração pública é um dos instrumentos para controlar a atuação dos nomeados políticos e dos entes subnacionais responsáveis pela gestão de políticas públicas [...]”.

Aduz ainda a referida autora, Olivieri (2010, p. 194):

[...] os acordos entre o partido do governo e os partidos da base de apoio congressual, fundados principalmente na repartição dos cargos da administração pública, são monitorados pelo governo através, entre outras formas, dos instrumentos de fiscalização e auditoria do controle interno.

Portanto, o modelo de controle interno perpetrado pela CGU, considerando a perspectiva da descentralização das políticas públicas e do presidencialismo de coalizão, constitui-se, ainda, num mecanismo de controle federativo.

2 ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO: PERSPECTIVAS DE ATUAÇÃO PARA O CONTROLE INTERNO

Considerando que a corrupção constitui um fenômeno multifacetado, com reflexos econômicos, jurídicos, sociais e políticos, urge compreender suas causas e efeitos deletérios para a propositura de medidas de enfrentamento com maiores possibilidades de êxito, a serem perpetradas tanto pelo Estado quanto pela sociedade.

Consoante ensina Rose-Ackerman (2002), numa abordagem de viés econômico, a corrupção ocorre na interface dos setores público e privado. Envolve naturalmente a participação de uma autoridade pública com poder discricionário sobre a distribuição de um benefício ou um custo para o setor privado, criando-se assim incentivos para que haja o suborno. Para a autora, a corrupção dependeria da magnitude dos benefícios e dos custos sob o controle de autoridades públicas.

Sanchez e Araujo (2005), já numa concepção jurídica, definem corrupção como o uso do poder de um cargo público, à margem da lei, para a obtenção de ganhos privados.

Johnston (2002) assevera que a corrupção suscita questões políticas importantes acerca das relações entre o Estado e a sociedade, e entre riqueza e o poder. Nessa esteira, Avritzer e Filgueiras (2011) destacam que o conceito de corrupção expressa uma polissemia de sentidos e tipos de ação política, cujo critério para se definir se essa ação é corrupta ou não é o da sua ilegitimidade frente aos valores e normas expressos em uma concepção de interesse público.

A corrupção representa um elevado ônus para a sociedade. Nesse sentido Sanchez e Araújo (2005, p. 138) asseveram que: “[...] a corrupção mina a capacidade dos Estados de prover serviços essenciais à população. Ela retarda a ruptura dos ciclos de pobreza, da mesma forma que compromete a consolidação e o avanço da democracia”.

Um dos maiores desafios dos Estados modernos constitui-se no esforço de controle da corrupção burocrática e política, que afeta a credibilidade das instituições democráticas. Soluções simplistas relativas à punição dos corruptos não parecem suficientes para o enfrentamento do problema, consoante o ensinamento de Piccelli e Ferreira (2015):

É falacioso o argumento de que a corrupção resulta da imoralidade uns dos outros. Trata-se, na verdade, do resultado de más instituições que criam oportunidades para que pessoas em determinados cargos tirem proveito da sua situação. Se as falhas e imperfeições humanas são inescapáveis, é certo que precisamos criar situações em que corromper o sistema não valha a pena. O esforço preventivo, no entanto, é frequentemente negligenciado em prol de um discurso populista de punição generalizada.

Nesse diapasão é importante tecermos algumas considerações sobre os estímulos à corrupção.

No caso do Brasil, há um senso comum de que a corrupção detém raízes históricas, decorrentes da colonização portuguesa que a despeito de remunerar insuficientemente os seus representantes, lhes reservava grandes poderes discricionários (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011). Assim, da herança ibérica, restaram fortes traços patrimonialistas, o culto ao personalismo, a frágil coesão social, entre outros aspectos, que explicariam as mazelas institucionais da cultura política brasileira.

Sergio Buarque de Holanda, em sua obra, *Raízes do Brasil*, discorrendo sobre o culto ao personalismo dos Ibéricos destaca: “o índice de valor de um homem infere-se, antes de tudo, da extensão em que não precise depender dos demais, em que não necessite de ninguém, em que se baste. Cada qual é filho de si mesmo, de seus esforços próprios, de suas virtudes [...]” (HOLANDA, 1993, p. 4).

Aguilar Filho e Dutra Fonseca (2011, p. 560), analisando os impactos do personalismo português na formação das instituições brasileiras, asseveram: “a carência de ordem e de coesão social para os ibéricos advém justamente de sua cultura da personalidade. A solidariedade entre eles existe apenas onde há vinculação de sentimento mais do que relações de interesses”.

Portanto, em consequência, não era de se estranhar ingerências familiares no trato dos negócios públicos.

Analisando a formação institucional do Brasil, tendo como referência a obra de Raymundo Faoro, *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*, Aguilar Filho e Dutra Fonseca (2011, p. 567), refletem:

O tipo de capitalismo que se desenvolveu no Brasil, fruto da dominação patrimonial, foi o capitalismo “politicamente orientado”. Esta expressão, segundo Faoro, remete à comunidade política que comanda, conduz e supervisiona os negócios públicos. Esta camada é o estamento, marca dos indivíduos que aspiram aos privilégios concebidos pelo grupo, fundados no prestígio da camada e na honra social. Com o Estado usado em prol do estamento, as formas de intercâmbio e cooperação fomentadas no Brasil impediram o florescimento do cálculo econômico racional típico do capitalismo industrial e competitivo. [...] ante a uma realidade edificada de cima para baixo onde as leis, no geral, não refletem os costumes e as tradições sociais tem-se a sociedade reagindo e criando seus próprios códigos de conduta. O efeito desses dois comportamentos é o de diminuir o grau de confiança nas instituições, com a conseqüente ampliação do espaço para comportamentos oportunistas (aumentando-se, assim, os custos de transação).

Nessa perspectiva, consoante o ensinamento de Avritzer e Filgueiras (2011, p. 10): “no contexto de transição para a modernidade, a baixa institucionalização política promoveria a corrupção.” “[...] que seria uma forma alternativa que os agentes políticos teriam para articular seus interesses na esfera pública”.

Portanto, nessa perspectiva funcionalista, o papel das instituições é fundamental, posto que: “reduzem as incertezas inerentes à interação humana fornecendo, por conseguinte, os incentivos para a cooperação. Dependendo do tipo de cooperação social que é estabelecida, pode-se ter incentivos maiores ao crescimento ou à estagnação econômica no longo prazo.” (AGUILAR FILHO; DUTRA FONSECA, 2011, p. 552).

Em virtude da complexidade das estruturas estatais modernas, que compreendem governo e burocracia, surge o problema da agência, decorrente das relações delegativas. Assim, o fenômeno burocrático enseja a apropriação do poder decisório por parte do agente público em interesse próprio, portanto, em conflito com o interesse público. Esse comportamento auto-interessado se coaduna com a proposição do homem contratual, desenvolvida por Oliver Williamson (1985), referente à conduta dos agentes públicos. Nessa esteira, tem-se, que a assimetria de informações permite que os agentes busquem o auto - interesse, gerando um comportamento oportunista. Para Sanchez e Araújo (2005) o oportunismo se refere ao uso de informações incompletas ou distorcidas em benefício próprio.

Um dos principais efeitos do oportunismo é o aumento dos custos de transação.

Aguilar Filho e Dutra Fonseca (2011, p. 554), com supedâneo no pensamento de Douglas North (1990) esclarecem que “as limitações na racionalidade humana, refletidas numa baixa capacidade de processar, organizar e utilizar informações, considerando junto às incertezas próprias do ‘deciframento’ do meio, implicam a existência de custos de transação.”

Nessa esteira, as instituições são as regras do jogo na sociedade, ou ainda, são as limitações estabelecidas para delimitar a interação humana⁵ (NORTH, 1990, p. 3). Consoante Aguilar Filho e Dutra Fonseca (2011, p. 556) “são invenções humanas criadas para estruturar as interações políticas, econômicas e sociais ao longo do tempo”.

Portanto, urge promover o *enforcement* das instituições, enquanto mecanismo de redução das incertezas, pelo fortalecimento dos mecanismos de controle e responsabilização, posto que “mecanismos de controle frágeis darão lugar a uma margem maior de comportamentos oportunistas dos agentes envolvidos” (SANCHEZ; ARAÚJO, 2005, p.156).

⁵ Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction.

Correlacionando o ambiente institucional e a efetividade do controle estatal, Sanches e Araújo (2005, p. 160) são enfáticos: “o problema do controle sobre a burocracia estatal dependerá da forma como são construídos, em cada sociedade, arranjos institucionais que limitem e constringam os possíveis comportamentos oportunistas dos agentes, pois são as instituições que organizam essas relações”.

Contudo, devido às poucas virtudes cívicas existentes na sociedade, predomina o ambiente de incertezas associado ao comportamento autointeressado e oportunista. Aguilar Filho e Dutra Fonseca (2011, p. 557) asseveram: “complementa-se a abordagem de North incluindo mais um elemento, um tipo de instituição informal: o capital social”.

Putnam (1993, p. 167) estabelece uma diretriz para a compreensão do capital social:

Social capital here refers to features of social organization, such as trust, norms, and networks, that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated actions: like other forms of capital, social capital is productive, making possible the achievement of certain ends that would not be attainable in its absence [...] Spontaneous cooperation is facilitated by social capital.⁶

Assim, pode-se inferir que o acúmulo do capital social inibiria comportamentos oportunistas, haja vista estar baseado na confiança, no associativismo e na reciprocidade.

Furlanetto (2008, p. 62) destaca a convergência das concepções de North, Williamson e Putnam, posto que, complementares na abordagem das instituições.

Considerando a importância do pensamento de Putnam para abordagem de North, impende destacar a visão de Aguilar Filho e Dutra Fonseca (2011, p. 557):

Quando North faz menção à necessidade de afastar as instituições que se baseiam em relações pessoais, está pensando no desenvolvimento de regras formais impessoais para regular os contratos e especificar os direitos de propriedade, mas Putnam (1997) mostrou posteriormente que sociedades operando estritamente com base nessas regras são marcadas por grandes desigualdades e pela vigência de princípios hierárquicos. Nesse tipo de sociedade, as regras são em geral verticalmente impostas e, para forçar o cumprimento dos contratos, há a necessidade da existência de uma estrutura coercitiva demasiadamente onerosa. [...] sociedades que dispõem de capital social amparado em valores que incentivam as associações impessoais e a cooperação complexa conseguem contornar o *trade-off* entre custos de transformação e transação.

Note-se do exposto que a presença do capital social teria o condão de reduzir os custos inerentes ao controle burocrático weberiano das instituições.

⁶ O capital social se refere a certas características da organização social, como confiança, normas e redes de cooperação que podem melhorar a eficiência da sociedade facilitando ações coordenadas. A exemplo, de outras formas de capital, o capital social é produtivo, tornando possível o atingimento de certos fins que não seriam atingíveis na sua ausência. A cooperação espontânea é facilitada pelo capital social. (tradução nossa)

Furlanetto (2006, p. 13) assevera que uma das “lições mais importantes a ser tirada dos estudos do capital social é o de que suas práticas podem contribuir para se chegar a instituições mais eficientes [...], mais justas e mais humanas”.

A despeito de sua relevância para os estudos da corrupção, Avritzer e Filgueiras (2011, p.8) tecem uma crítica à abordagem institucionalista: “por esse tipo de abordagem, é proporcionado um engessamento crítico das instituições políticas, uma vez que a possibilidade de controle da corrupção ocorreria apenas por uma revolução cultural e histórica do Brasil”.

A abordagem institucionalista da corrupção foi hegemônica até a década de 1970. Onde a partir de então a perspectiva dos custos e benefícios da corrupção tornou-se proeminente em relação à perspectiva da cultura política. (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011). Mormente com a crise fiscal dos anos 1990, com a liberalização dos mercados e com as reformas liberais do Estado a abordagem econômica da corrupção ganhou força, contudo sob uma nova concepção, a de que a corrupção não gera benefícios ao desenvolvimento econômico e político, contrariando o pensamento de que em países em desenvolvimento, a corrupção poderia ensejar efeitos positivos, úteis ao sistema econômico, criando benefícios políticos, econômicos e gerenciais, conforme salientado por Klitgaard (1988) refletindo sobre as ideias de Leff (1979, p. 31, tradução nossa)⁷: “A corrupção pode assim alocar bens e serviços nas mãos de quem pode melhor utilizá-los efetivamente. Após o ato corruto esses bens e serviços são alocados de maneira mais eficiente do ponto de vista econômico.”⁸

Nessa esteira, Johnston (2005) assevera: “a corrupção beneficia poucos às custas de muitos; atrasa e distorce o desenvolvimento econômico, viola direitos básicos e o devido processo legal, bem como, desvia recursos de serviços básicos, da cooperação internacional e da economia como um todo.” (tradução nossa)⁹.

Destarte, a abordagem econômica da corrupção considera a estratégia de ação dos atores políticos, de acordo com um cálculo racional de riscos para burlar ou não uma regra institucional com vistas à maximização da renda privada derivada dos recursos públicos (*Teoria do rent-seeking*) - postura de caça à renda por parte de burocratas e políticos, muito

⁷ Nathaniel H. Leff. “Economic Development through Bureaucratic Corruption”, in *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a Search for Causes and Consequences*. University Press of America, Washington, DC, 1979.

⁸Corruption may thereby put goods and services in the hands of people who value them the most, who can use them most effectively. In some sense, then after corrupt act those goods and services are more efficiently allocated in the economic sense.

⁹Corruption benefits the few at the expense of the many; it delays and distorts economic development, preempts basic rights and due process, and diverts resources from basic services, international aid, and whole economies. (JOHNSTON, 2005, p.01).

comum em situações de monopólios de poder e de recursos. (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011).

Esse contexto se coadunaria com os discursos liberais reformistas dos anos 1990 exigindo, em síntese, para o combate à corrupção a realização de um conjunto de reformas nos sistemas econômicos e políticos capazes de promover a redução da burocracia pública e dos monopólios estatais (ROSE-ACKERMAN, 1999), associado à ampliação dos mecanismos de controle pela introdução de agências especializadas no combate à corrupção (KLITGAARD, 1994 apud AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011).

Assim, as reformas devem reduzir os incentivos à corrupção, por um conjunto de mudanças institucionais que diminuam o papel do Estado na sociedade e proporcionem a transparência como recurso prioritário nos arranjos institucionais (ROSE-ACKERMAN, 1999 apud AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011).

Nessa esteira, têm - se que a limitação da abordagem econômica do problema da corrupção, ao privilegiar aspectos monetários, reside no fato de ignorar os custos políticos do fenômeno, capazes de afetar a legitimidade da democracia, acarretando o enfraquecimento do Estado, como assevera (JOHSTON, 2005, p. 1. tradução nossa), refletindo sobre os efeitos de um ambiente corrupto sobre a percepção das pessoas e sobre a democracia: “para milhares a “democracia” significa o aumento da insegurança e “mercados livres” representam o lugar onde os ricos ficam mais ricos às expensas de todas as demais pessoas.”¹⁰.

Avritzer e Filgueiras (2011) entendem que o fenômeno da corrupção envolve um problema de legitimação da ordem democrática como um todo, transcendente, portanto, da ideia restrita de que corrupção estaria ligada, tão somente, ao uso indevido do dinheiro público.

Assim, essa perspectiva, evidencia a necessidade de uma concepção mais ampla para o enfrentamento da corrupção, assentada na cidadania e na *accountability* institucional, conforme advertem Avritzer e Filgueiras (2011, p.13): “o enfrentamento da corrupção não envolve apenas o ajuste das instituições a sistemas de incentivo, mas compromissos de sociedades inteiras, tendo em vista aspectos que são sociais, econômicos, culturais e políticos”.

Nos países onde existem eleições razoavelmente livres e justas, nas quais um cidadão pode punir ou premiar um mandatário por intermédio do voto, onde existem as liberdades de associação e expressão, bem como, onde o acesso à informação permite a formulação de

¹⁰ For millions “democracy” means increased insecurity and “free markets” are where the rich seem to get richer at the expense of everyone else.

reivindicações e de denúncias por parte da sociedade, e finalmente, onde a imprensa goza de razoável liberdade, sem risco de coerção, teremos então assegurada a *accountability* vertical, consoante o pensamento de (O'DONNELL, 1998).

Contudo, o impacto das reivindicações sociais, em face dos ilícitos perpetrados por autoridades públicas, depende, em grande parte, da capacidade das agências estatais de deflagrar efetivamente os mecanismos investigativos e punitivos ante os delitos praticados. Daí decorre a *accountability* horizontal.

Guillermo O' Donnell (1998, p. 46) ao analisar os mecanismos de *accountability* preleciona:

Se o poder político vem de todos e se cada cidadão é ao menos potencialmente participante na tomada de decisões coletivas, então - como em Atenas - todas as decisões devem ser públicas, no duplo sentido de que o processo que leva a elas está aberto à participação ampla e de que o conteúdo das decisões é acessível a todos. Mesmo que essas expectativas democráticas não levem diretamente à *accountability* horizontal, elas têm como consequência a demanda por um alto grau de transparência na tomada de decisão política, o que tem ao menos potencialmente uma implicação anticorrupção.

Nesse diapasão, Avritzer e Filgueiras (2011, p. 15) advertem que “se o conceito de corrupção é um conceito político, é fundamental pensar a dinâmica de seu controle na dimensão da esfera pública”.

Portanto, para Avritzer e Filgueiras (2011), o controle democrático da corrupção deve estar balizado em uma concepção tridimensional e integrada, de acordo com um ideal político de interesse público, compreendendo as seguintes dimensões: a) controle administrativo-burocrático; b) controle judicial; e finalmente, c) controle público não estatal (social).

Asseverando ainda que “nas ordens democráticas, o controle da corrupção deve ser exercido na integração dessas três dinâmicas, conforme uma concepção mais ampla de *accountability*.” (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 16).

Ainda consoante esses pensadores: “a não integração dessas três formas de controle da corrupção desencadeia um processo crescente de deslegitimação política.” (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 16).

Daí desponta a importância do capital social para o controle democrático da corrupção, posto que o controle público não estatal (social) tem como pressuposto uma dimensão participativa e associativa dos cidadãos, devendo, portanto, “o governo ser responsivo e responsável diante da sociedade” (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p.20).

Nesse sentido, corrobora a construção tridimensional e integrada de controle democrático proposta por Avritzer e Filgueiras (2011), a visão de O'Donnell (1998, p. 43) em

que “a accountability horizontal efetiva não é produto de agências isoladas, mas redes de agências que têm em seu cume, por que é ali que o sistema constitucional se fecha, mediante decisões últimas, tribunais (incluindo os mais elevados) comprometidos com essa accountability.”

Há um entendimento comum em relação às denominadas redes políticas:

São um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não-hierárquica e independente, que vincula uma variedade de atores que compartilham interesses comuns em referência a uma política, e que fazem intercâmbio de recursos para perseguir esses interesses compartilhados, admitindo que a cooperação é a melhor forma de alcançar as metas comuns. (BÖRZEL, 1997 apud FLEURY, 2005, p.78)

Fleury (2005, p. 87) destaca a importância da gestão em redes para a formação do capital social: “as redes transcendem o papel de um mero instrumento gerencial, na medida em que permitem gerar relações baseadas na confiança (capital social) e processos gerenciais horizontalizados e pluralistas (esfera pública democrática)”.

Do exposto, a moderna concepção de controle interno no enfrentamento da corrupção não prescinde da construção de um sistema de integridade calcado na *accountability* institucional (vertical e horizontal), bem como da gestão em rede dos órgãos de defesa do Estado.

Portanto, as diversas abordagens do fenômeno da corrupção, aqui apresentadas, não são mutuamente excludentes, pelo contrário, são complementares, numa perspectiva multidisciplinar, em face de um problema multifacetado como é a corrupção, dessa forma, as abordagens analisadas concorrem para o seu enfrentamento por parte do Estado e da sociedade, numa visão cooperativa de comunidade cívica engajada na construção de um efetivo mecanismo de *accountability* institucional.

Assim, o modelo de controle interno perpetrado pela CGU, em nível nacional, parece se coadunar a essa abordagem multifacetada do problema, o que reforça a posição do controle interno enquanto mecanismo de defesa do Estado e da sociedade na construção da boa governança pública.

3 CAPITAL SOCIALE ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA: O ELO PENDENTE DA CADEIA DE CONTROLE INTERNO DA GESTÃO PÚBLICA NA AMAZÔNIA

3.1 Breves considerações sobre a formação institucional da Amazônia

Impende agora considerar as peculiaridades da região amazônica e em particular as do Estado do Pará, no que se refere à sua formação institucional e seu arranjo social.

A Amazônia desde os primeiros momentos de sua inserção no sistema econômico mundial cumpre um papel de verdadeiro “almoxarifado” de recursos naturais, sendo continua e reiteradamente convocada a contribuir com a formação da riqueza e o desenvolvimento de outras regiões nacionais e também internacionais, forjando desde então as raízes de seu subdesenvolvimento a partir da conformação de suas instituições.

Merece destaque a abalizada lição de Silva (2014, p. 24) sobre a formação das instituições amazônicas:

Na Amazônia, com a predominância do extrativismo, primeiro com a exploração de produtos originários da floresta e da fauna, como o cacau, pau-rosa, salsaparrilha, tartaruga, couros e peles e, principalmente, borracha, desde o período colonial até o republicano, e madeira, manganês, cassiterita, ferro, bauxita e outros minerais, contemporaneamente, forjou-se uma sociedade fortemente moldada por estruturas hierárquicas verticais, influenciada pela Igreja Católica no âmbito cultural, pelo patrimonialismo herdado das instituições estatais portuguesas e pelo paternalismo e clientelismo decorrentes do sistema de aviamento engendrado para viabilizar a produção, transporte, comercialização e consumo da população.

Posteriormente, já com a inserção da Amazônia no sistema produtivo mundial, a despeito de toda a riqueza gerada pelo ciclo da borracha, a região não logrou êxito na conformação de um complexo econômico cujo excedente pudesse ser capitalizado em favor do desenvolvimento endógeno, consoante preleciona Costa, (2014, p. 91):

o Ciclo da Borracha – que propiciou o que é chamado na literatura histórica da região de Belle Epóque não conseguiu a partir do excedente gerado, diversificar a base produtiva regional e induzir de forma endógena um processo de verticalização da produção, agregação de valor e industrialização. Pelo contrário, estabeleceu as bases de uma sociedade subdesenvolvida.

Assim, a gestão pública na Amazônia se desenvolveu inicialmente com base em traços culturais herdados do processo de colonização do Brasil, traços esses ainda enraizados nos gestores públicos. Réus (2012) ressalta que a administração patrimonialista, profundamente marcada pela personalidade e pelo interesse elitista na gestão do bem público, deixou raízes

profundas na gestão pública brasileira, raízes ainda muito visíveis, mesmo após o grande número de reformas burocráticas e gerencialistas por que o Brasil passou no último século.

Bresser Pereira (2001 apud REUS, 2012) ressalta que essa extensão da administração doméstica se reflete nas práticas de nepotismo, corrupção e uso privado dos recursos públicos, considerados praticamente normais na administração patrimonial.

Não se pode esquecer a influência da administração burocrática na formação cultural da Amazônia. Assim, para Vergaras (2004 apud REUS, 2012, p. 69):

As críticas à burocracia, dirigem-se, especialmente, à excessiva preocupação com a racionalização em detrimento de outros valores como a democracia e o humanismo e ao mar de disfunções que aparecem na medida em que ela foi implementada, sobretudo, nas organizações estatais.

Sem a superação desse modelo de gestão patrimonialista e burocrático e sem que o Estado se aproxime da sociedade, os desafios postos se tornarão cada vez maiores e inviabilizarão o desenvolvimento da região. Exemplo disso pode ser constatado no baixo desenvolvimento de grande parte dos municípios do Estado do Pará.

Nos municípios paraenses ainda predomina um modelo de gestão burocrático, sendo o modelo gerencial uma exceção [...]. Por outro lado, o planejamento se limita frequentemente à resolução de problemas imediatos. Como consequência destes dois aspectos, predomina uma gestão “débil” que se manifesta em um baixo empoderamento da sociedade e uma dependência de fatores exógenos para o desenvolvimento (VIDAL, 2011, p. 173).

Destarte, é imperioso compreender a contribuição do Controle Interno no estímulo a esse processo de mudança na cultura das organizações públicas nesse contexto social.

3.2 Gestão pública participativa e controle interno

Atual é a lição de Vidal (2011, p. 19) para quem urge uma renovação no modelo de gestão e controle posto que “o cidadão não deve ser um mero destinatário-beneficiário passivo que recebe ajudas estatais para perpetuar sua situação, mas deve ser interpretado – e é - como um sujeito com direito a participar no exercício do poder, e em consequência da Administração”.

A noção desenvolvimento local na Amazônia quase sempre esteve associada à ideia de crescimento econômico voltado a produzir bens e serviços suficientes. Esse cenário resultou no uso irracional e predatório dos recursos naturais. Essas afirmações ficam evidentes nas palavras de Mahar (1978 apud SOUZA, p. 122):

Completamente esquecida e estagnada, a região amazônica voltou a ser lembrada pelo governo federal somente em 1942, com o objetivo de fornecer látex para os Estados Unidos durante a II Guerra Mundial. Essa iniciativa, com resultados incipientes, marcou o modelo governamental de intervir na região, somente para fins econômicos, que se repetirá durante sua trajetória histórica, ou seja, a exploração exaustiva do recurso natural local, sem agregação de valor à área utilizada, ignorando proporcionar melhoras na qualidade de vida da população, mantendo-a à margem do rol das preocupações governamentais, permanecendo no abandono e com uma economia baseada na extração de produtos florestais.

Diante deste diagnóstico, há a necessidade de se impor uma gestão pública e participação social voltada para a sustentabilidade. E a pensar-se em sustentabilidade, há de se tratar principalmente da relação entre os recursos naturais, o manejo adequado às especificidades das espécies e dos ecossistemas e as questões sociais envolvidas. Pela agenda do desenvolvimento sustentável, se há de garantir a exploração sustentada dos recursos, a eficiência econômica e a equidade social (LÉNA, 2006; SIMONIAN, 2000a apud SIMONIAN, 2007, p. 27).

O Estado do Pará, a despeito de possuir uma população de aproximadamente 8 milhões de habitantes, correspondendo ao 2º maior estado brasileiro em área territorial, ocupando 15% do território nacional e de ser a maior economia da Região Norte, com um Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 91 bilhões, em 2012, correspondente a 2,1% do PIB Nacional, de maneira paradoxal, apresenta a 4ª maior taxa de pobreza do Brasil, correspondente a 32% da população do estado, bem como, a 12ª maior taxa de analfabetismo do Brasil para maiores de quinze anos e a 9ª maior taxa de mortalidade infantil do país, consoante informações constantes da publicação Mapa de Exclusão Social do Estado do Pará 2014, organizada pela Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas do Pará (FAPESPA, 2014).

Isso nos remete ao fato de que é imprescindível um novo consenso para os arranjos participativos entre a sociedade e o governo, no intuito de abrir espaço para o diálogo social e para a reflexão sobre os limites e potencialidades da experiência contemporânea em torno dos desafios que envolvem a urgente necessidade de mudança. Segundo Nogueira (1998, p. 2), a reforma que interessa para sociedade:

[...] só pode nascer de um projeto firmemente concentrado na substância do fenômeno estatal, não nas suas formas ou nas quantidades nele agregadas. Um projeto político, bem mais do que técnico-gerencial. Para dizer de outro modo: mais importante do que difundir no setor público uma parafernália de novas tecnologias gerenciais, muitas vezes tomadas de empréstimo do mundo dos negócios e levemente adaptadas, é fazer com que se consolide uma nova perspectiva, quer dizer, uma nova maneira de compreender o Estado e de atuar com o Estado nesse momento da história e em um país como o nosso.

Apesar de já sabermos o direcionamento correto para o desenvolvimento da região, ainda existem muitos percalços que dificultam essa efetiva gestão do bem público. Simonian (2007) ressalta que apesar de muitas propostas e tentativas de efetivação quanto à sustentabilidade nos processos de desenvolvimento, quer do Estado, quer das instituições, das ONGS e da sociedade civil, os sucessos têm sido limitados, notadamente na Amazônia e entre as populações tradicionais e segmentos sociais excluídos das periferias das cidades. Souza (2013, p. 126) ainda reforça o entendimento:

Atualmente, quer pela falta de vontade política, quer pela falta de planejamentos estratégicos primando pela prudência e respeito à realidade amazônica, ou ainda, pela passividade, ausência de articulação e cooperação entre os governantes amazônicos e o governo federal, diferentes programas e projetos permanecem desmembrados e desarticulados entre si, sem alcançar resultados efetivos e avançar no sentido de combater as desigualdades sociais e regionais, as frentes de ocupação desordenada, frear a expansão agropecuária sobre a mata selvagem, promover a geração de emprego e renda em áreas de pobreza, conter a exploração predatória e a poluição, enfim, uma lista repleta de problemas e gargalos que se repetem ano após ano.

Buarque (2002, p. 25) esclarece ainda que:

Para ser consistente e sustentável, o desenvolvimento local deve mobilizar e explorar as potencialidades locais e contribuir para elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local; ao mesmo tempo, deve assegurar a conservação dos recursos naturais locais, que são a base mesma das suas potencialidades e condição para a qualidade de vida da população local.

Percebe-se, assim, que a participação dos cidadãos incorpora novas formas de representação da vontade popular, reafirmando a importância dos níveis subnacionais de governo na implantação de uma efetiva cidadania no país, tornando realidade o ideal expresso pelos atores sociais.

Nesse sentido, a descentralização, característica do modelo de administração pública gerencial, foi determinante para a maior participação social nos processos decisórios.

Vale ressaltar que a descentralização transmite autonomia aos atores sociais e, com isso, melhores condições para a resolução dos problemas que estão mais próximos da realidade local.

As experiências de Orçamento Participativo, segundo Jacobi (2003, p. 323), evidencia essa conquista:

A efetiva participação da população nos processos decisórios, como é o caso do Orçamento Participativo em funcionamento em mais de 100 municípios no Brasil,

vem se constituindo como um mecanismo ampliado de engajamento da sociedade na gestão das políticas Públicas.

Como já mencionado, o processo de descentralização colabora com essa nova dinâmica de gestão e planejamento, induz a organização e a participação popular na elaboração das políticas públicas, promove o engajamento social através da transmissão do poder decisório e, com isso, promove um ambiente favorável para a democracia participativa e para a construção do capital social.

Conforme Moraes (2003, p. 133):

A transição e a construção do futuro dependem da qualidade e da vontade política, da organização popular, de diálogos e de alianças entre os atores e os espaços de participação. Estes são mecanismos democráticos que podem gerar oportunidades para o desenvolvimento das pessoas na vida social, econômica, política do território. Eles são formas concretas de poder, necessárias para que a população local possa atuar na defesa de seus interesses e na intervenção direta na tomada de decisões.

Nas últimas décadas o tema participação social tem sido alvo de intensa discussão acerca de sua aplicabilidade e benefícios. As pressões crescentes sobre a necessidade de se envolver a sociedade nas decisões políticas são cada vez maiores e conforme ressalta Jacobi (2003, p. 322), “o principal desafio que se coloca é de construir uma ordem societária baseada na articulação da democracia política com a participação social, representada por uma maior permeabilidade da gestão às demandas dos diversos sujeitos sociais e políticos.”

Segundo Avritzer e Costa (2002 apud JACOBI, 2003, p. 317): “a revitalização da sociedade civil, desde meados da década de 1980, reflete-se no aumento do associativismo e na presença dos movimentos sociais organizados que se explicitam na construção de espaços públicos que pressionam pela ampliação e democratização da gestão estatal.”

Com base nessa premissa, Santos; Avritzer (2002 apud JACOBI, 2003, p. 316) ressaltam: “a necessidade de se promover novos arranjos participativos, termos estes que são reforçados a partir da Constituição de 1988, destacando-se o desenvolvimento de práticas que abrem espaço para a democracia participativa”.

Tanaka (1995) aponta para o fato de que existe um déficit de participação e de constituição de atores relevantes, o que pode redundar em crescente fator de crise de governabilidade e de legitimidade. A insatisfação pela deterioração ou a falta de melhoria nos níveis de qualidade de vida, sem canais efetivos onde estes possam ser explicitados, pode conduzir à erosão da titularidade dos atores relevantes expressa em fenômenos como a volatilidade eleitoral e o desvirtuamento de propostas de gestão pautadas no aprofundamento das práticas democráticas. (JACOBI, 2003).

A ampliação da participação social tem sido alvo de inúmeros estímulos e se mostra uma nova vertente da política estatal em busca de melhorias para a população. Farah (2000, p. 76) reforça que: “uma primeira tendência de inovação diz respeito a mudanças na relação entre Estado e Sociedade Civil, destacando-se, em primeiro lugar, a tendência de inclusão de novos atores na formulação e implementação das políticas públicas.”

Nesta perspectiva, Jacobi (2003, p. 322) ressalta que:

O surgimento de políticas públicas pautadas pelo componente participativo está relacionado com as mudanças na matriz sociopolítica através de um maior questionamento sobre o papel do Estado como principal agente indutor das políticas sociais. Para tanto, torna-se essencial o estímulo aos diversos atores sociais abertamente motivados, visando multiplicar informações, decodificá-las e superar os níveis de desinformação e desinteresse das pessoas, através de um crescente processo de implementação de políticas públicas pautadas por uma lógica de coresponsabilização.

Segundo Putnam (1994 apud JACOBI, 2003, p. 318): “as práticas sociais que constroem cidadania representam a possibilidade de constituir-se num espaço privilegiado para cultivar a responsabilidade pessoal, a obrigação mútua e a cooperação voluntária”.

Em relação às práticas de estímulo à cidadania, Linhares Neto (2009 apud LOUREIRO, 2012) destaca o ativismo desenvolvido pela CGU no âmbito do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, que tem por escopo capacitar tecnicamente a sociedade civil para o exercício da função de controle.

Tal iniciativa decorreu da constatação obtida nas fiscalizações, de que parte significativa das irregularidades estava ligada à falta de preparo ou capacitação dos responsáveis pela execução dos programas. (LOUREIRO, 2012).

Assim, a CGU institucionalizou em 2004 o Programa Olho Vivo envolvendo a mobilização e capacitação de agentes públicos municipais, conselheiros municipais de acompanhamento de políticas públicas, lideranças locais, professores, estudantes e sociedade em geral, abrangendo territorialmente um município polo e os demais municípios do entorno.

Vale ressaltar que, no âmbito da referida iniciativa, foram construídas diversas parcerias envolvendo atores da sociedade civil organizada: associações, grupos sociais, entidades profissionais, escolas, igrejas, entre outros, bem como organizações públicas: Tribunais de Contas, Defensoria Pública, Ministério Público, entre outros, gerando uma verdadeira rede de incentivo ao controle social.

É nesse sentido a manifestação de Santana (2009) apud Loureiro (2012) que destaca na iniciativa da CGU as experiências de aprendizagem democrática que contribuem para a inclusão do controle social na cultura política brasileira, como instrumento de adensamento da

democracia, bem como, destaca a ampliação de parcerias com organizações da sociedade civil e da indução e fortalecimento de uma rede de organizações locais, regionais e nacional em torno dessas ações educativas.

Consoante dados da CGU, até o ano de 2013, no âmbito do Programa Olho Vivo foram realizados 442 eventos de capacitação presencial, alcançando um público-alvo de 50.985 pessoas em 2.688 municípios brasileiros.

Por intermédio de ferramentas de educação à distância a CGU, entre 2007 e 2013, promoveu a capacitação virtual de 14.393 pessoas em temas como controle social e fiscalização da aplicação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Em que pese os números resultantes da iniciativa, Santana (2009) apud Loureiro (2012) alerta para as limitações do Programa Olho Vivo, apontando a duração temporal das capacitações presenciais, de dois ou três dias, como insuficientes para a qualificação técnica dos cidadãos, bem como, as limitações históricas impostas pela cultura secular de não participação, obstáculo que somente seria superável no longo prazo.

Contudo, Santana (2009, p. 56) apresenta uma visão otimista em relação ao Programa Olho Vivo:

O sucesso, as possibilidades e o alcance dos resultados do programa dependem de sua capacidade de seguir a direção já incorporada com o desenvolvimento das ações de educação presencial, de estabelecer parcerias, formar e se incorporar a uma grande rede de iniciativas locais, regionais e nacionais que tenham em sua essência a promoção da democratização social, econômica, política e cultural da sociedade brasileira.

Adverte, todavia, Santana (2009) para a necessidade de desenvolvimento de uma metodologia de avaliação dos resultados produzidos efetivamente pelo programa para auferir se o mesmo vem alcançando os objetivos a que se propõe, sobretudo em face da pouca tradição de avaliação de políticas públicas na administração pública brasileira.

Assim, desse contexto de incentivo à construção de uma verdadeira comunidade cívica, deriva um importante papel para o controle interno, qual seja, o de agente catalizador da formação e do aprimoramento do capital social, pautado nas relações de confiança recíproca, na participação ativa e na cooperação para a solução dos problemas, fazendo convergir, assim, as dimensões do controle estatal e do controle social numa única dinâmica da vida comunitária, capaz de assegurar efetivamente a construção de um sistema de integridade com abrangência suficiente para coadunar governança democrática e participativa, aperfeiçoamento da gestão pública e desenvolvimento econômico e social.

4 O CONTROLE INTERNO NO ESTADO DO PARÁ

4.1 A Auditoria Geral do Estado do Pará

A Auditoria Geral do Estado do Pará (AGE-PA) foi criada em 29 de dezembro de 1998, por intermédio da Lei Estadual nº 6.176, que regulamentou o disposto nos arts. 115 e 121 da Constituição Estadual, promulgada em 05 de outubro de 1989, dispondo sobre a institucionalização do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Pará (SCI-PA).

Nos termos do art. 1º, parágrafo único da Lei Estadual nº 6.176/98, o SCI-PA compreende as atividades de fiscalização, auditoria, avaliação da gestão, bem como, o acompanhamento da execução orçamentária, financeira, patrimonial, administrativa e contábil, ou qualquer ato que resulte em receita e despesa para o Poder Público Estadual, sob orientação técnica e normativa do órgão central do Sistema de Controle Interno e demais subsistemas, no que couber.

Consoante às disposições legais que regulamentam o SCI-PA, tem-se que a AGE-PA figura como órgão central do sistema, responsável pela execução centralizada das atividades de auditoria, fiscalização e avaliação da gestão.

Integram ainda o SCI-PA, unidades setoriais descentralizadas, no âmbito das Secretarias de Estado, exercendo atribuições de acompanhamento, supervisão e avaliação de resultados dos planos e programas de governo, bem como, unidades assemelhadas no âmbito das empresas estatais, exercendo funções de acompanhamento da contabilidade analítica e análise de prestações de contas.

Impende destacar no âmbito do SCI-PA a existência de unidade setorial especializada no âmbito da Secretaria Executiva de Planejamento, Orçamento e Finanças, exercendo o acompanhamento da contabilidade sintética e registro de conformidade dos órgãos e entidades da administração pública estadual.

No *streetlevel* (linha de frente) existem os Agentes Públicos de Controle (APCs), responsáveis pelas prestações de contas e registro de conformidade dos atos e fatos com impacto nos sistemas administrativos dos diversos órgãos e entidades da administração pública estadual, conforme dispuser normativamente a AGE-PA.

Poderão, ainda, ser instituídas no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública estadual, Comissões de Controle Interno, para tratar de assuntos inerentes ao tema de controle interno.

Destarte, podemos classificar o SCI-PA como um sistema integrado e de execução direta das atividades de controle interno, haja vista, a coordenação e execução das ações de controle ser desempenhada exclusivamente por agentes públicos, com lotação tanto no nível central, quanto nos níveis setorial e local.

As competências do SCI-PA, refletindo o disposto no art. 74 da Constituição Federal, estão arroladas no art. 3º e parágrafo único da Lei Estadual nº 6.176/98, como segue:

art. 3º O Sistema de Controle Interno, instituído pela presente Lei, sem prejuízo das competências legais dos órgãos e entidades da Administração Pública do Estado, tem como principais finalidades:

I - avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como da renúncia de receitas e dos direitos e haveres do Estado;

IV - exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta;

V - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Parágrafo único. As fiscalizações, auditorias, avaliações de gestão realizadas para o alcance das finalidades de que trata este artigo, observarão o cumprimento da adequação quanto aos princípios da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, impessoalidade, razoabilidade, eficiência, eficácia e efetividade. (alterado pela lei nº. 6.832, de 13 de fevereiro de 2006).

Impende destacar no âmbito do parágrafo único a inserção de princípios expressos e implícitos do sistema jurídico administrativo brasileiro, aplicáveis à administração pública, a balizar o escopo das ações de controle perpetradas pelo SCI-PA.

No que tange especificamente à AGE-PA, enquanto órgão central do SCI-PA, foram definidas em lei as seguintes atribuições:

art. 5º São funções básicas da Auditoria-Geral do Estado, órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo:

I - examinar e fiscalizar a regularidade dos atos que resultem em receitas e despesas em todas as suas fases, bem como a criação, modificação ou extinção de direitos e obrigações do Estado;

II - promover a normatização, o acompanhamento, a sistematização e a padronização dos procedimentos de fiscalização, auditoria e avaliação de gestão, registrando eventuais desvios no cumprimento da legislação e recomendando medidas necessárias para a correção das situações encontradas, determinando prazo para seu cumprimento;

(alterado pela lei nº. 6.832, de 13 de fevereiro de 2006)

III - realizar auditorias em órgãos e entidades do Estado ou por ele controlados, registrando eventuais desvios no cumprimento da legislação e recomendando medidas necessárias para a regularização das situações constatadas, determinando prazo para o seu cumprimento;

(alterado pela lei nº. 6.832, de 13 de fevereiro de 2006)

IV - assessorar os órgãos e entidades com vistas à correção de irregularidades e ao

aprimoramento dos métodos para o cumprimento de normas;
(alterado pela lei nº. 6.832, de 13 de fevereiro de 2006).

V - aferir os desempenhos, comparando analiticamente os resultados previstos com os resultados obtidos; (alterado pela lei nº. 6.832, de 13 de fevereiro de 2006)

VI - examinar a aplicação dos recursos orçamentários e financeiros oriundos de quaisquer fontes, quanto a sua aplicação nos projetos e atividades a que se destinam;

VII - prestar informações sobre a situação físico-financeira dos projetos e atividades constantes no orçamento do Estado;

VIII - analisar a eficiência dos controles contábeis, orçamentários, financeiros, patrimoniais, operacionais, de pessoal e demais sistemas administrativos dos órgãos e entidades auditadas, fazendo, inclusive, o monitoramento do registro das conformidades diárias, realizado pelos Agentes Públicos de Controle, sob orientação permanente do órgão central do Sistema de Controle Interno; (alterado pela lei nº. 6.832, de 13 de fevereiro de 2006)

IX - verificar a exatidão e suficiência dos dados relativos à admissão de pessoal a qualquer título, bem como a concessão de aposentadorias, reformas e pensões na administração direta, indireta, autárquica e fundacional;

X - efetuar fiscalizações e auditorias de caráter especial, a juízo do Governador do Estado, do Auditor-Geral do Estado ou, ainda, por solicitação de Secretários Especiais ou gestores de órgãos ou entidades; (alterado pela lei nº. 6.832, de 13 de fevereiro de 2006)

XI - revogado. (lei nº. 6.876, de 29 de junho de 2006)

XII - fiscalizar a aplicação dos recursos do Estado repassados aos órgãos e entidades públicas ou privadas através de convênios, contratos, acordos e ajustes; (lei nº. 6.876, de 29 de junho de 2006)

XIII - revogado. (lei nº. 6.876, de 29 de junho de 2006)

XIV - revogado. (lei nº. 6.876, de 29 de junho de 2006)

XV - pronunciar-se sobre a regularidade e exatidão das prestações ou tomadas de contas dos responsáveis por valores, dinheiros e outros bens do Estado, examinando as demonstrações contábeis, inclusive as notas explicativas e relatórios, de órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional;

XVI - cientificar formalmente a autoridade administrativa competente, para que instaure tomada de contas, sempre que for constatada ilegalidade ou irregularidade;

XVII - realizar tomada de contas especial, quando as medidas do inciso XVI não surtirem eficácia, pronunciando-se sempre sobre os resultados obtidos;

XVIII - revogado. (lei nº. 6.876, de 29 de junho de 2006)

Parágrafo único. No exercício de sua atribuição, a Auditoria-Geral do Estado terá irrestrito acesso a todas as fontes de informações disponíveis em órgãos e entidades da administração pública estadual, inclusive a sistemas eletrônicos de processamento de dados.

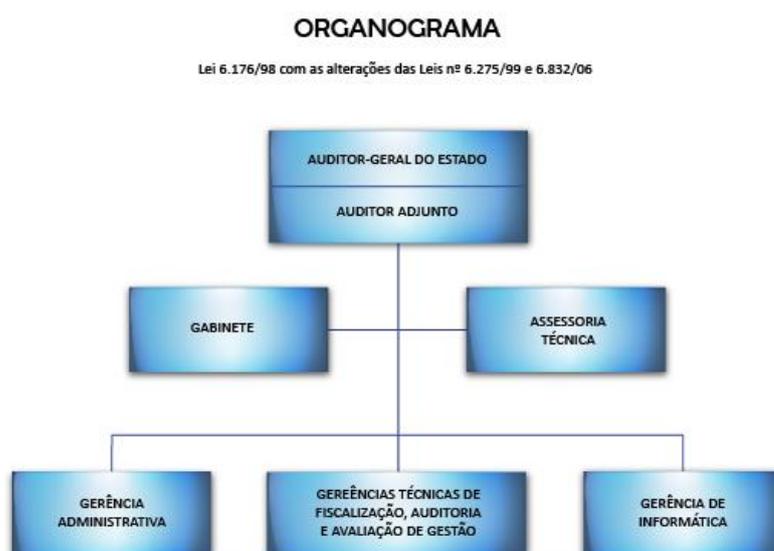
Nessa esteira, alguns aspectos do dispositivo em questão merecem maior atenção, em razão de sua relevância para o aperfeiçoamento da gestão pública estadual, a exemplo da função normatizadora, sistematizadora e padronizadora das ações de controle interno no âmbito de todos os níveis do SCI-PA, inserta no inciso II, viabilizando segurança jurídica aos gestores públicos; a função de assessoramento aos órgãos com vistas à correção de irregularidades, inserta no inciso IV; a função de aferição de desempenho, inserta no inciso V; e finalmente, a função de monitoramento permanente dos controles internos administrativos, também conhecidos como controles primários, inserta no inciso VII.

Regulamentando a Lei Estadual 6.170/98, o Decreto Executivo nº 2.536/2006 dispõe que estão sujeitos a fiscalizações, auditorias, avaliações de gestão, ações preventivas, ações

corretivas e demais atividades de controle interno, os atos: I - dos coordenadores e executores de políticas públicas, em relação ao atingimento dos objetivos e das metas definidos para os programas, para as ações de governo e suas etapas; II - dos responsáveis pela gestão financeira dos órgãos e entidades, compreendendo o gerenciamento dos processos de pagamentos efetuados e dos recebimentos obtidos a qualquer título; III - de qualquer pessoa física ou jurídica que, em nome do Estado, adquira direitos ou contraia obrigações de natureza pecuniária; IV - dos responsáveis pela gestão patrimonial dos órgãos e entidades, compreendendo o gerenciamento das alienações, das aquisições, da conservação, da utilização e da avaliação dos bens e interesses públicos; V - daqueles que derem causa à perda, ao extravio ou a outra irregularidade que resulte dano ao Erário Estadual; VI - dos responsáveis pela gestão de pessoas dos órgãos e entidades, compreendendo o gerenciamento das movimentações, das remunerações e vantagens, das indenizações, da seguridade social e do regime disciplinar; VII - dos dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção, ou que, de qualquer modo, venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio do Estado ou de outra entidade pública; VIII - dos responsáveis pela gestão de suprimentos dos órgãos e entidades, compreendendo o gerenciamento das licitações, contratos e convênios celebrados pela Administração, e da administração de estoques.

Assim, para o desempenho de suas atribuições legais, a AGE-PA possui a seguinte estrutura organizacional:

Figura 3 – Estrutura Organizacional da AGE-PA.



Fonte: Auditoria-Geral do Estado do Pará (2014).

Com relação ao *status* do Auditor Geral do Estado do Pará, importante avanço foi consubstanciado por meio da Lei 6.832/2006 que garantiu prerrogativas de Secretário Executivo de Estado, vinculado diretamente ao Governador, o que enseja politicamente uma posição de maior autonomia para o controle interno.

Nos termos do Decreto Estadual regulamentar, são atribuições do Auditor Geral do Estado, dentre outras: assessorar o governador do Estado em assuntos de competência da AGE-PA; coordenar, controlar e dirigir as atividades da AGE-PA; comparecer perante a Assembleia Legislativa do Estado ou Comissão Parlamentar para esclarecimentos relativos à pasta que dirige, quando regularmente convocado; submeter à aprovação dos órgãos competentes a proposta orçamentária anual e plurianual da AGE-PA, bem como os pedidos de créditos adicionais; requisitar a qualquer autoridade ou órgão da Administração Estadual direta ou indireta documentos, registros, informações e esclarecimentos necessários à atuação da AGE-PA; assinar convênios, contratos, acordos e outros instrumentos congêneres em que a AGE-PA seja parte; propor ao governador do Estado a criação ou extinção de cargos e funções gratificadas no âmbito da AGE-PA; solicitar ao governador do Estado a nomeação, exoneração, demissão e aposentadorias de servidores da Auditoria-Geral do Estado; observar a legislação pertinente; autorizar a transformação de auditoria regular em auditoria especial, fundamentando o ato; expedir instruções para execução de normativos, decretos e regulamentos cujo cumprimento envolva atribuições ou competências da AGE-PA; e finalmente, submeter, anualmente, à apreciação do governador do Estado o plano e o programas atividades a serem desenvolvidas no exercício.

É notória a autonomia técnica e administrativa concedida ao Auditor Geral do Estado do Pará no desempenho de suas atribuições de Chefe do Sistema de Controle Interno. Contudo, o instrumento jurídico que materializa tais prerrogativas é infralegal, portanto, não goza da estabilidade jurídica decorrente do processo legislativo que só a lei em *strictu sensu* possui, ficando essa relevante posição de autonomia deferida ao Auditor Geral do Estado, ao talante do Chefe do Executivo Estadual que pode suprimi-la a qualquer tempo. Constituiria boa prática o detalhamento das prerrogativas do Auditor Geral do Estado ser veiculado em lei no sentido estrito, com previsão de mandato fixo, a exemplo do que ocorre no modelo das agências reguladoras no Brasil.

Contudo, embora o cargo de Auditor Geral do Estado seja de livre nomeação pelo governador, a Lei Estadual 6.176/98 estabeleceu em seu art. 10, algumas restrições à livre escolha, vedando a nomeação para o exercício de cargos em comissão, no âmbito da Auditoria-Geral do Estado, de pessoas que, nos últimos 05 (cinco) anos, tenham sido: I -

responsáveis por atos julgados irregulares, de forma definitiva, pelo Tribunal de Contas do Estado; II - punidas em processo disciplinar, mediante decisão da qual não caibam recursos no âmbito administrativo, por ato lesivo ao patrimônio público, em qualquer esfera de governo; III - condenadas em processo criminal, por prática de crimes contra a administração pública, capitulada nos títulos II e XI da parte especial do Código Penal Brasileiro e na Lei n. 5.810, de 24 de janeiro de 1994, no que pertencer.

Traçadas essas reflexões preliminares sobre o dirigente do SCI-PA, cumpre conhecer, de forma mais pormenorizada, as competências e atribuições dos órgãos integrantes da estrutura organizacional da AGE-PA.

Assim, considerando o organograma da AGE-PA, compete ao Gabinete (GAGE) em linhas gerais assessorar o Auditor Geral do Estado no desempenho de suas atribuições, sobretudo no que se refere às atividades de representação política e social, coordenar o fluxo de encaminhamentos e comunicações internas e externas, coordenar as atividades de relações públicas de interesse da AGE-PA, entre outras atribuições afetas à sua área de competência, atribuídas pelo Auditor Geral do Estado.

Nos termos do Decreto Executivo nº 2.536/2006, dentre as atribuições da Assessoria Técnica (ASTECA) cumpre destacar: o desenvolvimento de ações de planejamento e acompanhamento da programação de trabalho; o estudo, a análise, a elaboração e o acompanhamento, em articulação com as Gerências Técnicas, de normas e técnicas pertinentes ao foco de atuação da Auditoria-Geral do Estado; a realização de estudos visando apresentar propostas que viabilizem o aprimoramento da execução e o acompanhamento das atividades de fiscalização, auditoria e avaliação de gestão de responsabilidade da Auditoria-Geral do Estado; a coordenação das ações de capacitação dos membros do Sistema de Controle Interno; a elaboração, em articulação com as Gerências Técnicas e de Informática, papéis de trabalho e demais documentos do fluxo dos processos de fiscalização e de auditoria; a elaboração de documentos técnicos, tais como: informativos, cartilhas e manuais, que visem informar os membros do controle interno, gestores, servidores e a sociedade em geral sobre os procedimentos e as ações normatizadas e realizadas pela Auditoria-Geral do Estado; e finalmente, a participação nas discussões sobre a proposição de ações corretivas das situações encontradas nas fiscalizações e auditorias realizadas nos órgãos e entidades estaduais.

Com relação à Gerência Administrativa (GEADM) estão afetas as atividades relativas à gestão de pessoas, logística, transporte, serviços gerais, comunicação, bem como a gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial da AGE-PA.

Relativamente às Gerências Técnicas de Fiscalização, Auditoria e Avaliação da Gestão (GETEC), seguem as principais atribuições: assistir os órgãos e as entidades sob a circunscrição do Sistema de Controle Interno, especialmente em caráter preventivo e pedagógico, visando ao aprimoramento dos processos e procedimentos gerenciais; realizar fiscalizações, auditorias, avaliação de gestão, bem como emitir relatórios sobre a administração dos gestores públicos e sobre a execução dos programas de governo; estabelecer prazo para o atendimento das recomendações e observações provenientes das atividades de controle; atender a consultas de natureza técnica dos órgãos e entidades sujeitos a sua circunscrição; manter mecanismos para que os cidadãos sejam permanentemente informados sobre os dados da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Estado; sugerir normas e procedimentos com o propósito de orientar, coordenar e controlar as atividades de monitoramento, avaliação, ação preventiva e ação corretiva, no âmbito de cada área, obedecidas as normas de auditoria e controle; elaborar e submeter à aprovação superior a programação de auditoria de sua área para o exercício seguinte; apresentar ao Auditor-Geral do Estado os programas a serem desenvolvidos no exercício, no âmbito das respectivas áreas; e finalmente, programar, em articulação com o Auditor-Geral e Auditor Adjunto, ou com as demais Gerências da Auditoria-Geral do Estado, reuniões técnicas de trabalho que ensejem discussões e deliberações de assuntos de interesse do Órgão.

Em relação à Gerência de Informática (GEINF) foi atribuída a importante função de promover o desenvolvimento de soluções de Tecnologia da Informação (TI) subsidiando as diversas áreas de atuação da AGE-PA, bem como, promovendo a integração com os demais sistemas estruturantes do Governo do Estado.

Nesse contexto, cumpre destacar que a regulamentação da Lei 6.170/98, por intermédio do Decreto Executivo nº 2.536/2006, trouxe para o marco regulatório do SCI-PA e notadamente para a AGE-PA, avanços no sentido do controle preventivo e do aperfeiçoamento da gestão, para além da tradicional linha de atuação do controle interno, focada em aspectos meramente formais de conformidade. Contudo, as mesmas ponderações, quanto ao instrumento jurídico utilizado, traçadas em relação à autonomia do Auditor Geral do Estado, são aplicáveis às competências dos órgãos internos da AGE-PA.

Assevere-se que até mesmo no plano federal, as macro funções da CGU estão estabelecidas em regulamentações infralegais, portanto, também suscetíveis à vontade política do Chefe do Executivo.

Com o intuito de amenizar esse problema, o CONACI, sugeriu Proposta de Emenda à Constituição, estabelecendo as macro funções essenciais para o Controle Interno: ouvidoria,

controladoria, auditoria governamental e correição, para todos os níveis federativos; reconhecendo a natureza permanente da atividade e dos órgãos de controle interno; bem como, a necessidade de que o serviço seja desempenhado por servidores organizados em carreiras específicas.

Assim, a PEC 45/2009, em trâmite no Congresso Nacional, de autoria do então senador Renato Casagrande, busca fortalecer o controle interno, garantindo-lhe minimamente uniformidade de macro funções, autonomia técnica e independência funcional, constitui um passo importante para estruturação de um Sistema de Integridade no Brasil, haja vista, as diversas estruturas organizacionais existentes e as variadas metodologias e processos de trabalho aplicados, consubstanciando diferentes concepções de controle interno; diferentes posições hierárquicas, ora vinculadas ao Chefe do Executivo, ora relegadas ao segundo escalão de governo; e finalmente, diversas formas de atuação: direta, indireta, centralizada, descentralizada e compartilhada.

Na lição de Souza (2014, p. 15), o modelo de Sistema de Controle Interno adotado pelo governo federal, voltado para o monitoramento das políticas públicas e atuação da burocracia, não foi recepcionado pelos estados e municípios. Nesse contexto, a proposição da PEC 45/2009, embora não seja exatamente fidedigna ao modelo de Controle Interno adotado pela CGU, é o que mais se aproxima do mesmo, o que pode representar um avanço significativo para os sistemas de controle interno subnacionais.

Com efeito, o Estado do Pará, por intermédio da AGE-PA, tem participado ativamente das discussões técnicas no âmbito do CONACI, buscando paulatinamente adequar sua estrutura organizacional e funcional ao proposto na PEC 45/2009, conforme esclarecimento constante do Relatório de Controle Interno (RCI) elaborado pela AGE-PA, relativamente à Prestação de Contas Anual do Chefe do Poder Executivo do Estado do Pará no Exercício de 2012.

No que se refere à estrutura funcional da AGE-PA, tem-se que somente em 2006 foi realizado o primeiro concurso público para preenchimento de cargos de provimento efetivo vinculados à área finalística do órgão, que até então operava com servidores comissionados, de provimento precário ou então cedidos de outros órgãos da administração pública estadual, haja vista inexistir quadro próprio de servidores no âmbito daquele órgão.

Na ocasião, foram preenchidos 30 cargos de Auditor de Finanças e Controle, com atribuições inerentes à área finalística, compreendendo complexidade de nível superior e formação profissional nas áreas de Administração, Ciências Contábeis, Ciências Econômicas, Direito, Engenharia e Processamento de dados.

Atualmente, o Quadro Funcional da AGE-PA compreende 41 servidores, contemplando as áreas meio e fim, sendo 14 servidores ocupantes de Cargos em Comissão e 27 servidores ocupantes de Cargos Efetivos. Contudo, considerando apenas os cargos finalísticos, conforme Demonstrativo de Lotação de Servidores da AGE-PA, estão em efetivo exercício na AGE-PA, tão somente, 11 (onze) Auditores de Finanças e Controle (AFC), como segue:

Quadro 1 - Demonstrativo de Lotação de Servidores da AGE-PA.

CARGO	FUNÇÃO	VÍNCULO	SETOR	SERVIDORES CEDIDOS
AFC	-	Efetivo	GETEC	-
AFC	-	Efetivo	GETEC	-
AFC	-	Efetivo	ASTECC	Servidor Cedido à SEAD
AFC	-	Efetivo	ASTECC	Servidor Cedido ao MPE
AFC	Gerente	Efetivo	GETEC	-
AFC	Assessor Superior I	Efetivo	GETEC	-
AFC	-	Efetivo	GETEC	-
AFC	Gerente	Efetivo	GETEC	-
AFC	Gerente	Efetivo	GETEC	-
AFC	-	Efetivo	GETEC	-
AFC	-	Efetivo	GETEC	-
AFC	-	Efetivo	GETEC	-
AFC	-	Efetivo	GETEC	-

Fonte: AGE-PA (2016). (Adaptado do autor).

Destarte, observa-se que o provimento de cargos efetivos da área finalística, apresentou uma flagrante descontinuidade, contrariando o discurso oficial de modernização do SCI-PA no âmbito de seu órgão central, a AGE-PA.

Com efeito, a ausência de uma efetiva política de gestão de recursos humanos vinculados à área finalística parece ter forte repercussão sobre a formação e manutenção de quadros funcionais compatíveis com a moderna concepção de controle interno.

No que tange à capacidade orçamentária, considerando o escopo temporal da presente pesquisa, tem-se a correlação entre o orçamento autorizado para a AGE-PA e o orçamento

autorizado para o Poder Executivo Estadual, compreendendo o orçamento fiscal e da seguridade social:

Tabela 1 - Capacidade Orçamentária AGE-PA.

Exercício	Orçamento AGE-PA (i)	Orçamento Poder Executivo Estadual (ii)	Capacidade Orçamentária da AGE-PA em % (i)/(ii)	Evolução em %
2012	4.392.345	12.968.270.682	0,0338	-
2013	4.918.164	16.350.390.738	0,0300	-11,24
2014	4.981.377	17.400.659.321	0,0286	-15,38

Fonte: LOA 2102,2013 e 2014. (Elaborado pelo autor, 2016).

A despeito da ampliação da capacidade orçamentária do Poder Executivo Estadual para o período compreendido entre 2012 e 2014, tem-se que a capacidade orçamentária da AGE-PA decresceu para o mesmo período, em que pese ter havido um acréscimo nominal em seu orçamento.

Destarte, por todo o exposto tem-se que a despeito da aderência da alta administração da AGE-PA, enquanto órgão central do SCI-PA, às diretrizes propostas pelo CONACI, e em particular às macro funções constantes da PEC 45/2009, tem-se que o vigente marco regulatório, bem como, as condições operacionais efetivas, compreendendo recursos humanos vinculados à área finalística e expansão das disponibilidades orçamentárias, em princípio não refletem ainda essa tendência conceitual.

Daí a necessidade de se proceder a um exame mais acurado das atividades desenvolvidas pela AGE-PA.

4.2 Diagnóstico de Desempenho do Sistema de Controle Interno do Estado do Pará

Para traçar um diagnóstico da atuação do Sistema de Controle Interno do Estado do Pará, procedeu-se à análise de conteúdo dos Relatórios de Controle Interno apresentados à sociedade pela Auditoria Geral do Estado do Pará, como parte integrante da Prestação de Contas Anual do Chefe do Poder Executivo, em atenção ao mandamento constitucional insculpido no art. 115, §1º da Constituição do Estado do Pará, que determina ao governador do Estado o dever de prestar contas ao Poder Legislativo.

Nesse contexto, cabe ao Tribunal de Contas do Estado, a emissão de parecer prévio sobre as contas prestadas pelo governador, subsidiando, assim, o julgamento das mesmas por parte do Poder Legislativo Estadual.

Com efeito, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará, Lei Complementar nº 081, de 26 de abril de 2012, disciplina em seu art.30, §1º a apreciação das contas prestadas pelo governador, dispondo sobre o conteúdo dessas contas e do papel reservado ao controle interno nesse processo, como segue:

art. 30. Ao Tribunal de Contas do Estado compete, na forma prevista no Regimento Interno, apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias, a contar de seu recebimento.

§1º. A prestação de contas consiste no Balanço Geral do Estado e no **Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo** sobre a execução dos orçamentos e avaliação da situação da gestão administrativa, nos seus aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial. (grifo nosso).

Destarte, nossa análise incidirá sobre o conteúdo desses documentos, que refletem a atuação do controle interno no sentido de avaliar gestão, orçamentos, programas e atividades desenvolvidas pelo Poder Executivo ao longo do exercício financeiro.

Nesse contexto, cumpre destacar os instrumentos normativos que materializam o marco regulatório do controle interno, bem como, outras informações pertinentes à AGE-PA, disponibilizadas em sede de transparência ativa, em atenção às determinações da Lei de Acesso à Informação (LAI), no sítio eletrônico daquele órgão central de controle interno.

Para fins de levantamento de dados, foram analisados os Relatórios de Controle Interno produzidos pela AGE-PA, parte integrante da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo, relativamente aos anos de 2012, 2013 e 2014.

Tomando por base dados consubstanciados nos Relatórios de Controle Interno produzidos pela AGE-PA no bojo das prestações de contas do Poder Executivo e consoante o estabelecido no Apêndice de Procedimentos Metodológicos, procedeu-se ao preenchimento do quadro abaixo:

Quadro 2 – Diagnóstico de Desempenho.

Ordem Quesito	Tipo de Informação	Item de Informação	Formulação	Resposta	Pontuação
01	Organização e Funcionament	Posição Governamental	O órgão central de controle interno está inserido no primeiro escalão de governo?	Sim	+1
02		Macro função Desempenhada	O órgão central de controle interno está formalmente organizado para desempenhar as macrofunções de controle interno, prevenção e combate à corrupção, ouvidoria e corregedoria?	Não	Zero
03		Modo de Execução	As atividades de auditoria são desempenhadas, predominantemente de forma centralizada, isto é, exclusivamente por servidores em exercício no órgão central de controle interno?	Sim	+1
04	Auditoria Governamental	Planejamento	O órgão central de controle interno realiza planejamento anual de auditorias?	Sim	+1
05		Auditoria de Gestão	Nas auditorias de gestão são avaliados além da conformidade, a eficiência e eficácia dos resultados?	Sim	+1
06			Nas auditorias de gestão são avaliados os controles primários administrativos?	Sim	+1
07		Auditoria de Programas	O órgão central de controle interno realiza auditorias de avaliação da efetividade dos programas governamentais?	Sim	+1
08			O órgão central de controle interno utiliza parâmetros como metas e indicadores nas auditorias de programas?	Sim	+1
09		Recursos externos	O órgão central de controle interno realiza auditoria de recursos externos?	Sim	+1
10		Auditoria Operacional	O órgão central de controle interno realiza auditorias operacionais?	Não	Zero
11		Monitoramento	O órgão central de controle interno realiza o monitoramento permanente das recomendações exaradas em relatórios de auditoria?	Sim	+1
12	Transparência Pública	Informações Orçamentárias	São disponibilizadas, via internet, informações da gestão orçamentária do sistema de controle interno de maneira tempestiva e em linguagem cidadã, em atenção à Lei de Acesso à Informação?	Sim	+1
13		Informações Financeiras	São disponibilizadas, via internet, informações da gestão financeira do sistema de controle interno, de maneira tempestiva e em linguagem cidadã, em atenção à Lei de Acesso à Informação?	Sim	+1
14		Licitações e Contratos	São disponibilizadas, via internet, informações pormenorizadas relativas às licitações e contratações do	Sim	+1

			sistema de controle interno, conforme determina a Lei de Acesso à Informação?		
15			São disponibilizadas, via internet, informações pormenorizadas sobre os processos de dispensa e inexigibilidade do sistema de controle interno, conforme determina a Lei de Acesso à Informação?	Não	Zero
16		Convênios	São disponibilizadas, via internet, informações pormenorizadas sobre a execução de convênios e instrumentos congêneres, celebrados pelo sistema de controle interno, conforme determina a Lei de Acesso à Informação?	Não	Zero
17		Tomadas de Contas	São disponibilizadas, via internet, informações pormenorizadas sobre processos de tomada de contas instaurados?	Não	Zero
18		Programas	São disponibilizadas, via internet, informações sobre os programas e ações governamentais de responsabilidade do sistema de controle interno, abrangendo, metas, indicadores e resultados, conforme determina a Lei de Acesso à Informação?	Não	Zero
19		Relatórios	São disponibilizados integralmente, via internet, os relatórios de todas as auditorias e fiscalizações realizadas pelo sistema de controle interno, conforme determina a Lei de Acesso à Informação?	Não	Zero
20		Servidores	São disponibilizadas informações pormenorizadas sobre os recursos humanos que integram o sistema de controle interno, conforme a Lei de Acesso à Informação?	Sim	+1
21	Prevenção à Corrupção	Capacitação e Orientação	São realizadas ações de capacitação e orientação para agentes públicos em relação a temas de interesse do controle interno?	Sim	+1
22			São realizadas ações de capacitação e orientação para a sociedade civil em relação a temas de interesse do controle interno?	Não	Zero
23		Cooperação interinstitucional	O órgão central de controle interno participa formalmente de mecanismos de gestão em rede com outros órgãos de defesa do Estado, a exemplo do Ministério Público?	Sim	+1
24		Controle Social	O órgão central de controle interno desenvolve políticas públicas de estímulo ao controle social?	Não	Zero
25		Controles Primários	O órgão central de controle interno adota em sua metodologia de gerenciamento de controles primários, as diretrizes internacionais do COSO ou INTOSAI?	Não	Zero

26		Promoção da Ética	O órgão central de controle interno instituiu Código de Ética para a atuação de seus servidores?	Sim	+1
27			O órgão central de controle interno atua na disseminação de padrões éticos para agentes públicos, abordando temas como conflito de interesses, nepotismo, etc...?	Não	Zero
28		Gestão de Riscos	O órgão central do sistema de controle interno realiza, em suas ações de controle, diagnósticos relativos ao ambiente de controle e vulnerabilidades de gestão?	Sim	+1
29	Ouvidoria	Denúncias	O órgão central de controle interno viabiliza canal de comunicação para a veiculação de denúncias por parte da sociedade	Sim	+1
30		Acesso à Informação	O órgão central de controle interno atua no monitoramento dos pedidos de acesso à informação?	Sim	+1
31			O órgão central de controle interno integra instância recursal para revisão de negativa de acesso à informação ou revisão de classificação de informação?	Sim	+1
32		Audiências Públicas	O órgão de controle interno promove ou participa de audiências públicas relativas a temas de sua área de atuação?	Sim	+1
33	Correição	Organização do Sistema	O órgão central de controle interno integra e coordena o sistema de correição do Poder Executivo Estadual?	Não	Zero
34		Orientação Técnica	O órgão central de controle interno promove a orientação técnica e normativa do sistema de correição do Poder Executivo Estadual?	Não	Zero
35		Processos Disciplinares	O órgão central de controle interno atua na condução de processos disciplinares cuja complexidade recomenda que sejam avocados?	Não	Zero

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Destarte, tendo por referência os dados constantes do Quadro de Diagnóstico de Desempenho, procedeu-se ao preenchimento do Quadro Avaliativo, abaixo discriminado:

Quadro 3 – Quadro Avaliativo.

Categoria	Item de Avaliação	Objeto Avaliado	Peso	Pontuação	Índice de Desempenho
1	Controle Interno	Planejamento Auditoria de Gestão Auditoria de Programas Auditorias Operacionais Monitoramento	1 1 1 3 3	1 2 2 Zero 3	0,8
2	Transparência	Publicidade de Relatórios	3	Zero	Zero
3	Prevenção	Estímulo ao Controle Social Sistema de Integridade Capacitação de AgentesPub.	3 1 1	Zero 1 1	0,2
Índice de Desempenho do Controle Interno					1,0

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Para tanto, consoante discriminado no Apêndice de Procedimentos Metodológicos, o Quadro Avaliativo foi preenchido com base nas dimensões de existência da informação e plenitude de aderência aos normativos.

Nesse contexto, foi atribuída pontuação zero quando inexistente informação sobre o item de avaliação, ou ainda, quando a mesma não atende a plenitude dos normativos aplicáveis ao Controle Interno.

O item avaliativo referente a Publicidade dos Relatórios é emblemático relativamente a incompletude de informações, tendo obtido pontuação zero em razão do fato de não serem disponibilizados, em sede de transparência ativa, os relatórios analíticos de monitoramento da gestão, mas tão somente os relatórios sintéticos de prestação anual de contas dos órgãos jurisdicionados, o que, por si somente, não atende plenamente à transparência pública necessária a pleno exercício do controle social.

No que tange à ponderação dos itens avaliativos, foram pontuadas com peso 3 as ações com maior reflexo sobre as iniciativas de prevenção à corrupção e de aperfeiçoamento da gestão, com foco essencial nos resultados do controle interno, e com peso 1, todas as demais.

Traçadas essas explicações preliminares, e com base nos lançamentos do Quadro Avaliativo, pode-se calcular o Índice de Desempenho do Controle Interno, que, no caso em tela, foi apurado em 1,0.

Aplicando esse resultado à Escala de Estratificação da Qualidade do Controle Interno, estabelecida abaixo, teremos o Indicador de Qualidade do Controle Interno, como segue:

Tabela 2 – Indicador da Qualidade do Controle Interno.

Categoria	Baixa Qualidade	Média Qualidade	Alta Qualidade
Controle Interno	0,0 -0,6	0,7-1,4	1,5-2,0
Desempenho Apurado		(1,0)	

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Destarte, considerando os limites estabelecidos para a pesquisa, tem-se que o Sistema de Controle Interno do Estado do Pará, cujo órgão central é a Auditoria Geral do Estado, apresenta Média Qualidade, o que evidencia a existência de avanços, contudo, o modelo de Controle Interno perpetrado pela AGE-PA, ainda está distante do modelo conceitual de controle interno consubstanciado no âmbito da Controladoria Geral da União, dotado de um viés fortemente preventivo, abrangendo políticas públicas de promoção da transparência e de estímulo ao controle social, e que busca refletir as principais diretrizes internacionais de fortalecimento da governança pública e do *accountability* institucional no Brasil.

Tecidas essas considerações preliminares, cumpre destacar alguns aspectos que repercutiram no resultado alcançado pela análise.

Buscando o alinhamento às diretrizes do CONACI, no sentido de padronizar e direcionar as ações dos Órgãos de Controle Interno do País, a Auditoria Geral do Estado - AGE vem adotando, desde o Exercício 2011, estratégia de adequação aos novos preceitos de um modelo conceitual de Controle Interno que abrange, paralelamente às tradicionais funções de Auditoria e Fiscalização Governamental, as funções de Controladoria, Corregedoria e Ouvidoria. Ressalte-se, desde logo, que o modelo proposto pelo CONACI se aproxima, em termos de macro funções, do modelo implementado no nível federal pela CGU. Contudo, o perfil de atuação proposto pelo CONACI e que está consubstanciado na PEC 45/2009 está mais alinhado a aspectos de escopo gerencial e de aperfeiçoamento da gestão para o Controle Interno, com pouca atenção para questões inerentes ao enfrentamento da corrupção, o que de certa forma reflete os resultados obtidos por Silva (2015, p.64) em relação a estruturação de órgãos de controle interno subnacionais: “poucos foram os casos encontrados que evidenciam de forma clara a existência de setores ligados à prevenção da corrupção e à transparência.”

Especificamente em relação a AGE-PA, tem-se que há um esforço estratégico, por parte dos dirigentes, em incorporar nas rotinas de controle as macro funções propostas pelo CONACI, contudo, esse esforço ainda não se encontra formalmente institucionalizado, conforme se depreende de informação constante do Relatório do Órgão Centraldo Sistema de Controle Interno do Poder Executivo relativo à Prestação de Contas do Exercício de 2014, que dispõe:

Ressalta-se que o resultado obtido com a reestruturação se traduz especialmente na otimização dos aspectos conceituais e práticos já concebidos, isto é, não havendo sensível inovação quanto à criação de regras e dispositivos disciplinadores das atividades desenvolvidas institucionalmente e sim, tão somente, a adequação dos normativos existentes à realidade pretendida. (RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO, 2014, p. 11).

A despeito da insuficiente institucionalização, já existe nas rotinas de trabalho da AGE-PA um delineamento para o desempenho das macro funções propostas pelo CONACI, conforme se depreende do Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo relativo à Prestação de Contas do Exercício de 2012, que detalha as atribuições desempenhadas no âmbito das unidades técnicas da AGE-PA, dispondo que as atividades de controladoria envolvem a orientação e o acompanhamento da gestão a fim de subsidiar a tomada de decisões; já as atividades de corregedoria envolvem a orientação, fiscalização e correção das atividades funcionais, bem como o acompanhamento dos atos das comissões processantes dos eventuais ilícitos funcionais; finalmente, as atividades de ouvidoria envolvem o registro e tratamento de denúncias e manifestações do cidadão sobre os serviços prestados à sociedade, bem como, atividades relacionadas à implementação da Lei de Acesso à Informação no âmbito do Poder Executivo Estadual.

Com efeito, a partir dessas novas funcionalidades, podemos destacar os avanços alcançados pelo SCI-PA no período analisado.

Nesse sentido, importante avanço se deu pelo intenso processo de normatização das rotinas de controle interno a serem aplicadas pelo SCI-PA. Com escopo multinível, portanto alcançando os diversos níveis do sistema, tem-se que a padronização de procedimentos agrega segurança jurídica, fortalece o caráter preventivo e melhora a comunicação interna. Cavalheiro e Flores (2007, p. 54), refletindo sobre os processos de normatização, asseveram:

A importância dos manuais é a unificação em um documento de muitas informações sobre a entidade, que podem ser fontes de fácil e constante consulta, pois padroniza procedimentos e documentos, evitando discussões sobre versões de certos procedimentos e rotinas, e identificando as linhas de autoridade.

Dentre os instrumentos de normatização elaborados pela AGE-PA, no período em exame, podemos destacar a Portaria AGE nº 117/2014, que define o perfil profissional para designação de Agente Público de Controle (APC); e a Instrução Normativa AGE nº 001/2013, que dispõe sobre orientações aos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual quanto à instrução processual e rotinas para contratação direta, por dispensa e inexigibilidade de licitação, nos termos da Lei 8.666/93.

Também impende destacar o grande avanço relacionado às atividades de capacitação de agentes públicos de controle e orientação de gestores, intensificadas, sobretudo, no exercício de 2014, com especial destaque para ações voltadas ao aprimoramento do processo de prestação de contas de gestão, reunindo dirigentes e servidores públicos de diversos órgãos e entidades do Poder Público Estadual. Ainda com relação às ações de capacitação, merece destaque o Programa de Capacitação de Agentes Públicos de Controle, em regime de cooperação técnica com a Escola de Governo do Estado do Pará (EGPA), que tem por finalidade contribuir para a capacitação e qualificação, de forma continuada, dos profissionais que atuam nas diversas unidades de controle interno no âmbito das unidades gestoras da administração pública estadual, com o foco no aperfeiçoamento e melhoria contínua da gestão.

Com relação à disponibilidade de ferramentas de Tecnologia da Informação, podemos destacar que a AGE-PA tem realizado investimentos de aprimoramento de seu parque tecnológico com a finalidade de otimizar o uso de sistemas estruturantes usados pelo Poder Público Estadual, como o GP Pará, na gestão de programas, e SIAFEM, na gestão financeira, para fins de controle interno, com destaque para a Metodologia SICONP – Sistema de Controle Preventivo, desenvolvida e implementada por servidores da AGE-PA, que utiliza técnicas de análise de dados, mediante uso de ferramenta de *Business Intelligence – BI*, tendo por objetivo um melhor monitoramento dos programas de governo.

Por fim, em relação aos avanços mais recentes, tem-se a implantação de Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão (SIC-PA) que objetiva atender eletronicamente às solicitações de acesso à informações públicas, nos termos da Lei 12.527/2011 (LAI). Contudo, impende asseverar que a regulamentação estadual da LAI ocorreu somente em 2015, sendo que durante o período pesquisado, ainda não havia disponibilidade do serviço.

A despeito dos avanços consignados, de acordo com o diagnóstico operado a partir dos dados obtidos no bojo dos processos de prestação de contas, existem algumas lacunas na atuação do SCI-PA, sobretudo, quando consideramos o modelo adotado pelo Controle Interno da União, que já apresenta um viés de atuação que reflete em maior magnitude políticas públicas de fortalecimento do *accountability* institucional, considerando o importante papel do controle social, bem como, de enfrentamento da corrupção, mediante atuação cooperativa e coordenada dos órgãos de defesa do Estado.

Destarte, no âmbito das atividades desempenhadas pela AGE-PA, ainda não se pode vislumbrar a adoção de mecanismos de estímulo direto ao exercício do controle social, com atuação, por parte do Controle Interno, junto às lideranças sociais e empresariais, sociedade

civil organizada, entidades de classe, observatórios sociais, entre outros. Em que pese a AGE-PA ter participado de ações de estímulo ao controle social, exemplo da 1ª Conferência Nacional Sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL), ocorrida em maio de 2012, a temática de estímulo ao controle social não está institucionalizada nas diretrizes funcionais adotadas pela AGE-PA.

Em se tratando do principal insumo para o exercício do controle social, qual seja, medidas de transparência ativa, relativas à divulgação de informações independentemente de demanda social, portanto, de ofício, tem-se que a AGE-PA não dá publicidade a todos os relatórios de auditorias e fiscalizações deflagradas, em que pese a divulgação dos relatórios das prestações de contas anuais de governo e de gestão, que são relatórios sintéticos consolidando os dados agregados do exercício financeiro, portanto, os dados analíticos relativos ao acompanhamento da gestão decorrentes de ações de auditoria e fiscalização, perpetrados em ações de controle, não são disponibilizados ao conhecimento da sociedade em geral.

Na seara de enfrentamento da corrupção, não há evidência de participação da AGE-PA em operações especiais de combate à corrupção, mediante ação coordenada juntamente com outros órgãos de defesa do Estado, a exemplo do Ministério Público, Tribunais de Contas, Polícia Judiciária, entre outros. Contudo, impende destacar que a insuficiência de coordenação entre os órgãos de *accountability* horizontal, constitui um problema recorrente do Sistema Nacional de Integridade, conforme se depreende do ensinamento de Aranha (2014, p. 16, tradução nossa) que dispõe:

Estudos recentes indicam que as instituições brasileiras de *accountability* horizontal são suficientemente bem estruturadas para o desempenho de suas missões institucionais, porém existe uma necessidade de criação de mecanismos e práticas de coordenação entre os estágios de responsabilização desempenhados de maneira dispersa por cada instituição.

Taylor e Buranelli (2007) apud Aranha (2014, p.16, tradução nossa) já sustentavam essa visão ao dispor: “as questões de *accountability* no Brasil não estão associadas com fraqueza, mas com excesso de independência e lacunas de coordenação”. Portanto, sendo o problema da coordenação, estrutural no âmbito das instituições de *accountability* horizontal no Brasil, tem-se que o modelo adotado pela AGE-PA não se distancia da maioria dos Sistemas de Controle Interno subnacionais, mormente aqueles, cujo modelo conceitual de controle interno adotado, se coaduna mais a aspectos de aperfeiçoamento da gestão e monitoramento de resultados, a exemplo do modelo proposto pelo CONACI, que vem sendo implementado no Estado do Pará.

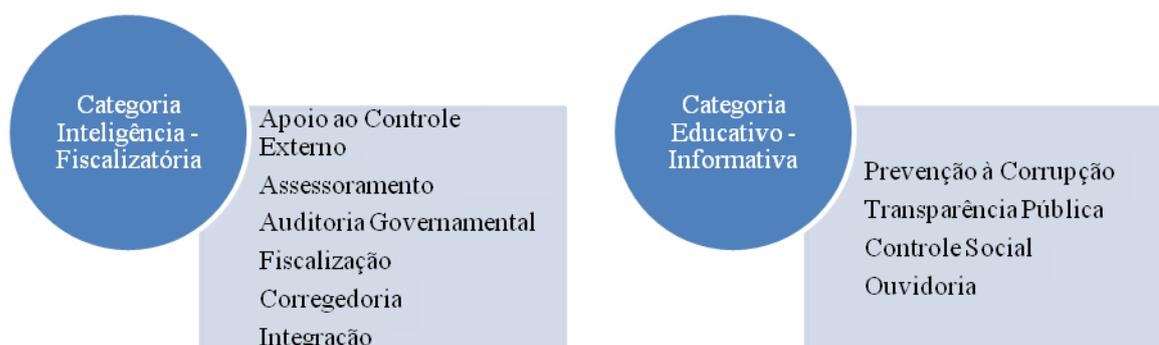
Não menos importante para o controle interno é a dimensão de aperfeiçoamento da gestão, que exige, pela própria natureza, a utilização de instrumentos capazes de garantir uma melhor aferição de resultados, com a capacidade de identificar exatamente as fragilidades e gargalos das políticas públicas, sem a preocupação essencialmente sancionadora, punitiva, mas com escopo de melhoramento. Nesse contexto, uma das mais avançadas técnicas é a denominada auditoria operacional ou de desempenho. Contudo, no âmbito da AGE-PA, em que pese os esforços na construção de metodologia para avaliação de programas de governo, ainda não é aplicada a referida técnica, que, aliás, já vem sendo adotada pelo controle externo, sobretudo em decorrência dos esforços uniformizadores da Associação Nacional dos Tribunais de Contas (ATRICON) e em razão dos frutos obtidos pelo Programa de Modernização dos Tribunais de Contas dos Estados (PROMOEX).

Por fim, impende destacar que embora a AGE-PA realize atividades relativas à macro função de corregedoria, inexistente em verdade um sistema integrado de corregedoria para fins de apuração de ilícitos funcionais no âmbito do Poder Executivo Estadual, tendo a AGE-PA como órgão central. A mesma observação é aplicável à macro função de ouvidoria, onde, em que pese a atuação da AGE-PA, sobretudo na concretização do direito de acesso à informação mediante a disponibilização de canal específico e formulário próprio para captação de demandas de ouvidoria, não figura o referido órgão como centro de um sistema integrado de ouvidorias governamentais no âmbito do Poder Executivo Estadual.

Destarte, por todo o exposto, com base na classificação de Santos (2013) podemos identificar o Modelo de Controle Interno adotado pela AGE-PA, aplicando-se a tipologia definida por Silva (2015).

Com efeito, as macro funções de controle interno, para Santos (2013) podem ser agrupadas em duas categorias:

Figura 4 - Macro Funções do Controle Interno.



Fonte: Adaptado pelo autor (2016).

Com base nesse critério, Silva (2015) estabeleceu uma tipologia para órgãos de Controle Interno, como segue:

Figura 5 - Tipologia de Organizações de Controle Interno.



Fonte: Silva (2015).

Assim, considerando que a maior parte das atividades desempenhadas pela AGE-PA se enquadram na categoria de Inteligência-Fiscalizatória, conforme Santos (2013), haja vista a atuação ainda incipiente em relação ao enfrentamento da corrupção e ao estímulo ao controle social, com base na tipologia de Silva (2015), o modelo de Controle Interno da AGE-PA se aproxima mais do Tipo 3, qual seja, privilegia a categoria Inteligência-Fiscalizatória, com deficiências nas ações da categoria Educativo-Informativa, o que reflete os resultados da pesquisa de Silva (2015, p. 77), sobre o perfil organizacional e funcional dos órgãos de controle interno das capitais brasileiras:

As questões que mais se repetem nas estruturas encontradas são aquelas que foram estabelecidas nas estruturas antecedentes das controladorias, ou seja, nos sistemas de auditorias, contabilidade e corregedoria (Tipo 03). Ainda há que se pensar em modelos multifuncionais que abarquem as outras funções da categoria Educativo-Informativa, uma vez que são nas macro funções pertencentes a essa categoria que foram encontradas as maiores diferenças e deficiências.

A partir dessa constatação surge uma nova dimensão de possibilidades para os órgãos de controle interno subnacionais na senda da constituição do *accountability* institucional e de um efetivo sistema de integridade.

4.3 Limites e possibilidades de avanço do controle interno no estado do Pará no aperfeiçoamento da gestão e no enfrentamento da corrupção

São muitos os desafios a serem superados pelo Controle Interno no Estado do Pará na consecução de um efetivo Sistema de Integridade, cuja característica marcante seja a *accountability* institucional, compreendendo a dialética, a cooperação recíproca, e a confiança entre os mecanismos de controle estatal e controles democráticos participativos.

Para tanto urge superar os limites conformadores de um controle interno ainda dotado de características cartoriais, essencialmente contábil, e ainda pouco transparente.

Nesse contexto, a vontade política é fundamental para alavancar um novo modelo de controle internodemocrático, focado em resultados e comprometido com valores éticos, garantidor da boa governança e capaz de promover o enfrentamento da corrupção, sobretudo, no que se refere à efetiva institucionalização de suas macro funções, mediante alterações no marco regulatório, procedimentalização e manualização das rotinas de controle, garantindo estabilidade jurídica, padronização e otimização de recursos ao SCI-PA.

O fortalecimento dos recursos humanos mediante a seleção meritória por concurso público, a organização de cargos em carreiras específicas e o estabelecimento de garantias para o bom desempenho das atribuições de controle interno, que se enquadram em atividades típicas de Estado, portanto, para além do governo posto ou ainda pressuposto, a exemplo da autonomia investigativa, respeitados os princípios basilares do Estado de Direito, constitui uma importante fronteira a ser superada, não somente no Âmbito da AGE-PA, como também no próprio nível nacional, que deveria dotar as Unidades Regionais da CGU com maior autonomia investigativa.

A garantia de capacidade orçamentária e de disponibilidade financeira para expansões e modernização, acompanhando a ampliação da capacidade financeira do Estado, mediante a implementação de investimentos em aparelhagens e equipamentos de apoio às ações de controle, bem como, ferramentas de Tecnologia da Informação capazes de viabilizar a integração total dos sistemas utilizados pelo Controle Interno aos demais sistemas estruturantes utilizados pelo governo, a exemplo do Sistema de Administração Financeira - SIAFEM, Sistema de Gestão de Programas do Estado do Pará - GP Pará, entre outros,

constituem importantes limites a serem superados por parte da AGE-PA, mormente num contexto de exigibilidade social por maior transparência pública e acesso à informação, onde os dados devem ser integrais, fidedignos e, sobretudo, tempestivos.

Para além desses limites conformadores surgem possibilidades de ampliação do alcance do Controle Interno no Estado do Pará, mediante a ação cooperativa e coordenada, em rede, junto a outros órgãos de defesa do Estado, que dispõem de mecanismos institucionais diferenciados em comparação com os do Controle Interno, a exemplo do Ministério Público, dos Tribunais de Contas, dos Órgãos da Administração Fazendária, entre outros.

Essa atuação cooperativa vai ao encontro da constituição de um Sistema de Integridade capaz de articular de maneira mais eficiente os instrumentos jurídicos, contábeis, financeiros e administrativos aplicáveis à defesa do patrimônio público, viabilizando o compartilhamento de informações, a troca de expertises e, sobretudo, garantindo respostas mais tempestivas, capazes de inibir ou estancar prejuízos potenciais ou efetivos, respectivamente.

Experiências dessa natureza não são inéditas em nossa Federação, podendo citar a Rede Fórum de Combate à Corrupção (FOCCO) na Paraíba, e as Redes de Controle da Gestão Pública no Paraná e Bahia, que congregam Ministérios Públicos Federal e Estadual, Tribunal de Contas da União, Controladoria Geral da União, Tribunais de Contas Estaduais, Controladorias e Auditorias Gerais, Organizações Não Governamentais, entre outros atores, atuando na formulação de estratégias de promoção da transparência, de estímulo ao controle social e de enfrentamento da corrupção. Nesse contexto, um ator importante para a formulação de políticas públicas de gestão em rede é a Universidade, enquanto detentora de expertise em diversas áreas do conhecimento e com aptidão para contribuir efetivamente nos processos educativos de estímulo ao controle social dos gastos públicos.

Portanto, urge potencializar o escopo de atuação do Controle Interno no Estado do Pará, mediante a cooperação interinstitucional, capaz de agregar novos mecanismos à capacidade investigativa e de incrementar o aperfeiçoamento da gestão, mediante a adoção de medidas de fomento a um efetivo Sistema de Integridade, formado pelas instituições de *accountability* horizontal e vertical, agregando uma maior interação entre os diversos órgãos que integram a rede de *accountability* e a sociedade no legítimo exercício do controle social da atividade financeira do Estado.

A ampliação da transparência pública é fundamental para subsidiar de informações o cidadão e a sociedade. Assim, deve o Sistema de Controle Interno do Estado do Pará

disponibilizar ao conhecimento público, todos os relatórios exarados no âmbito das ações de controle de sua competência, visando o atendimento do interesse público primário.

Desenvolver de maneira integrada os sistemas de ouvidoria do Poder Executivo do Estado do Pará constitui, também, uma importante dimensão para a atuação da AGE-PA, que deverá ter um papel normatizador e uniformizador de procedimentos e de monitoramento permanente, viabilizando um melhor atendimento às demandas dos cidadãos, com maior rapidez e efetividade.

Não menos importante, é a constituição de um sistema integrado de corregedorias, que desponta como medida necessária à promoção do afastamento efetivo de agentes incursos em práticas ilícitas de conduta administrativa. Cabendo a AGE-PA o papel de órgão central de normatização e padronização de procedimentos, bem como de monitoramento permanente das ações correccionais.

Por fim, não se pode deixar de mencionar a necessidade de intensificação do papel da AGE-PA na orientação e capacitação de agentes públicos, membros dos conselhos de acompanhamento e fiscalização de políticas públicas, sociedade civil organizada e cidadãos em geral, relativamente ao exercício do controle social, à ética pública e aos instrumentos da boa governança, com vistas a constituição de uma verdadeira comunidade cívica, capaz de promover a equidade e garantir o desenvolvimento pleno, superando o comportamento oportunista e rentista dos agentes corruptos que tantos prejuízos causam ao país e ao povo paraense.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por escopo conhecer e analisar a organização e o funcionamento da Auditoria Geral do Estado do Pará (AGE-PA), com ênfase, na adoção de medidas de promoção da transparência pública, do acesso à informação pública e do estímulo ao exercício do controle social, bem como, da adoção de ações de controle (auditorias e fiscalizações), ações correcionais e ações de ouvidoria pública tomando por referência o modelo de controle interno adotado pela CGU, bem como, a incorporação das principais diretrizes internacionais do COSO e INTOSAI sobre controle interno. A partir desse referencial conceitual, identificar a existência de iniciativas perpetradas pela Auditoria Geral do Estado para a constituição de um sistema de integridade capaz de fomentar o aperfeiçoamento da *accountability* institucional por meio da atuação coordenada e cooperativa junto a outros órgãos de defesa do Estado, e finalmente, propor medidas, com base nos resultados da pesquisa, para o aperfeiçoamento da atuação do Sistema de Controle Interno no Estado do Pará no aperfeiçoamento da gestão, no enfrentamento da corrupção e na promoção do desenvolvimento.

Para tanto, foi realizada preliminarmente pesquisa bibliográfica a subsidiar o referencial teórico - conceitual, associada à pesquisa documental, mediante análise de conteúdo, tendente para o estudo de caso na formulação de diagnóstico organizacional, para finalmente, procedermos à identificação de limites e possibilidades para o desenvolvimento institucional a fim de garantir a constituição de um Sistema de Integridade Pública e Defesa do Patrimônio Público no âmbito do Estado do Pará.

Quanto ao diagnóstico da gestão organizacional, foram constatados melhoramentos no âmbito do Sistema de Controle Interno (SCI), a ponto de podermos qualificá-lo, nos termos da metodologia aplicada, como sendo de Média Qualidade. Tais avanços se devem em parte à existência de uma consciência e de um empenho por parte de seus dirigentes no sentido de promover um alinhamento do SCI às diretrizes do Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno dos Estados Brasileiros (CONACI), caracterizando a vontade política para a implementação de transformações modernizadoras ao modelo conceitual tradicionalmente adotado. Contudo, aplicando-se a Tipologia de Silva (2015) observamos ainda um predomínio de atividades de escopo vinculado à categoria de Inteligência Fiscalizatória, conforme a classificação e Santos (2013), evidenciando carência de atividades de escopo vinculado à categoria Informativo-Educativa, a exemplo do estímulo ao controle social, promoção da transparência e enfrentamento da corrupção.

Assevere-se que nesse contexto, o modelo conceitual de Controle Interno adotado pela AGE-PA não incorpora em sua essência as principais diretrizes do modelo conceitual implementado no nível federal, no âmbito da CGU.

Assim, foram detectadas, no âmbito da AGE-PA poucas atividades relativas ao estímulo direto ao exercício do controle social, bem como à prevenção e enfrentamento da corrupção. Também foi detectada a necessidade de ampliação da transparência ativa a subsidiar a sociedade de informações mais analíticas sobre os achados do controle interno, por intermédio da divulgação integral de todos os relatórios de sua competência, nos termos da Lei de Acesso à Informação.

Do ponto de vista do aperfeiçoamento da gestão foram detectadas deficiências nas atividades de auditoria, a exemplo da ausência de auditorias operacionais, bem como, nas atividades de corregedoria e ouvidoria observou-se a necessidade de uma maior sistematização de ações tendo a AGE-PA como órgão central, normatizador e uniformizador de procedimentos.

Com relação às questões de suporte operacional, constatou-se a necessidade da recomposição da força de trabalho especializada mediante a realização de concurso público periódico e adoção de medidas de fortalecimento e incentivo à carreira de finanças e controle, a exemplo de garantias funcionais capazes de preservar a autonomia e incentivos remuneratórios, em razão do desempenho. Também, vislumbrou-se a necessidade de ampliação da capacidade orçamentária da AGE-PA acompanhando na mesma proporção a ampliação das atividades estatais sob seu controle.

Por fim, foram elaboradas proposições no sentido de ampliar a capacidade de atuação da AGE-PA, mediante a adoção de medidas de gestão em redes de cooperação e coordenação junto a outros órgãos de defesa do patrimônio público, entidades da sociedade civil, universidades, entre outros atores. Referida iniciativa possui o condão de aperfeiçoar os mecanismos investigativos, reduzir a assimetria de informações e otimizar os recursos disponíveis.

Também foi proposta a intensificação dos investimentos em Tecnologia da Informação no sentido de promover uma efetiva integração entre os sistemas estruturantes da gestão pública estadual, garantindo fidedignidade, tempestividade e integridade no fluxo de informações entre o controle interno e as demais áreas da gestão estadual.

Por fim, foi proposta a intensificação das atividades de capacitação de agentes públicos e de agentes envolvidos com o exercício do controle social.

Sintetizando a importância do modelo conceitual proposto, Silva (2015, p. 78) assevera que:

Sistemas de controle interno eficientes são capazes de agir com mais força na capacitação de servidores públicos, na procedimentalização das rotinas burocráticas, no atendimento aos requisitos de transparência atuais e na ampliação da governança pública. Tais questões podem trazer efeitos institucionais [...], tais como melhorias na gestão pública, prevenção de ilegalidades e maior accountability, inclusive aqueles relacionados ao aumento da aprovação do governo.

Nesse contexto, considerando-se que a concepção de Controle Interno como agente de efetiva intervenção na governança pública e de enfrentamento da corrupção, é relativamente recente no âmbito da cultura político-administrativa brasileira, sendo ainda um processo em plena transformação, portanto, não exaurido e muito menos conclusivo, indica-se a necessidade de aprofundamento de estudos relacionados, por exemplo, aos mais recentes instrumentos de enfrentamento da corrupção inseridos no marco regulatório brasileiro, a exemplo da Lei Anticorrupção e da Lei de Conflito de Interesses, e o papel do Controle Interno em face dessa nova dimensão que possibilita a penalização de pessoas jurídicas e a prevenção de conflitos éticos envolvendo as relações entre agentes públicos e agentes do mercado, respectivamente, considerando as possibilidades de atuação do Controle Interno no resguardo da economicidade e da legitimidade dos gastos públicos.

Também, merece destaque a questão inerente à necessária estabilidade institucional do Controle Interno enquanto função de Estado, haja vista os avanços e retrocessos decorrentes das conjunturas políticas que acarretam fortes reflexos sobre a concepção de controle interno estatal estabelecida, o que enseja a necessidade de estudos relativos aos fatores políticos, econômicos, sociais e até mesmo culturais relacionados a essas flutuações. Com efeito, em que pese todos os avanços materializados pelo modelo de controle interno consubstanciado no âmbito da CGU, e que serviu de paradigma para diversas organizações de controle interno no nível subnacional, a Medida Provisória 726/2016, simplesmente promoveu a extinção do órgão, bem como o desvinculou da Presidência da República, fato com potencial de acarretar retrocessos no enfrentamento da corrupção, uma vez que a perda, por parte do controle interno, do status de órgão vinculado diretamente ao Chefe do Executivo, tem reflexos na aceitação da legitimidade do controle interno perante outros órgãos da administração pública, notadamente os denominados órgãos superiores, integrados por altos dirigentes. Destarte, urge que se proceda a um maior fortalecimento do Controle Interno em sede constitucional, constituindo-se um modelo organizacional de abrangência nacional, evitando-se a sua captura

por interesses político-partidários, ou ainda a sua apropriação por grupos de interesse, em detrimento de sua função precípua de órgão de defesa do Estado, dotado de natureza essencialmente técnica e apartidária.

Por todo o exposto, concluímos pela necessidade de fomento de uma via cooperativa interinstitucional, envolvendo os controles estatais, interno e externo, bem como, o controle social, enquanto mecanismo para a constituição de uma verdadeira comunidade cívica, capaz de promover o pleno desenvolvimento, inibindo o comportamento oportunista e rentista dos agentes corruptos que tantos prejuízos causam a sociedade, remanescendo, assim, um amplo espaço para o ativismo do Controle Interno, sobretudo, em relação às organizações de nível subnacional, onde, em decorrência do processo de descentralização de políticas públicas, a persecução da integridade e da governança pública constituem diretrizes programáticas essenciais para o aperfeiçoamento da gestão e para o efetivo enfrentamento da corrupção.

REFERÊNCIAS

AGUILAR FILHO, Hélio Afonso; DUTRA FONSECA, Pedro Cezar. Instituições e Cooperação Social em Douglas North e nos Interpretes Weberianos do Atraso Brasileiro. **Revista Estudos Econômicos**, v. 41, n. 3, jul.-set. 2011.

AMARAL, Márcio Almeida do; SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. Controle Interno e prevenção da corrupção: a experiência do Governo Federal brasileiro. In: FORTINI, Cristina; IVANEGA, Miriam Mabel (Coord.). **Mecanismos de Controle Interno e sua Matriz Constitucional: um diálogo entre Brasil e Argentina**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 61-79.

ARANHA, Ana Luiza Melo. **Corruption and the web of accountability institutions in Brazil**. London-UK, King's College, XII Brazilian Studies Association Conferences, 2014.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). **Corrupção e Sistema Político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

_____. **Corrupção e Controles Democráticos no Brasil**. Brasília, DF: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (Textos para discussão, v. 32, 2011).

BALBE, Ronald. **Controle Interno: foco nos resultados**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Coletânea de Legislação Administrativa. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal. **Coletânea de Legislação Administrativa**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. **Coletânea de Legislação Administrativa**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. Lei Federal n. 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. **Coletânea de Legislação Administrativa**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. Decreto Federal nº 8.109, de 17 de setembro de 2013. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União e remaneja cargos em comissão. **Diário Oficial da União**. Seção 1, 18/09/2013, p. 2.

BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. p. 15-56.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

CAVALHEIRO, Jader Branco; FLORES, Paulo Cesar. **A Organização do Sistema de Controle Interno Municipal**. Porto Alegre: CRCRG; ATRICON, 2007.

CHAUI, Marilena. **Brasil Mito Fundador e Sociedade Autoritária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

CORRÊA, Izabela Moreira. Sistema de Integridade: avanços e agenda de ação para a Administração Pública Federal. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). **Corrupção e Sistema Político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 163-190.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. Armando Dias Mendes: o Colóquio “Impossível” e o Legado de um Intérprete da Amazônia. In: COSTA, Eduardo José Monteiro da. **Armando Dias Mendes: vida e obra de um intérprete da Amazônia**. Belém, PA: Marques, 2014.

_____. Planejamento Territorial, Gestão de Políticas Públicas e Descentralização Regional: A Experiência do Estado do Pará. In: DALLABRIDA, Valdir Roque (Org.). **Governança Territorial e Desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 400-430.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FARAH, M. F. S. Políticas Públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. **O&S**, v. 7, p. 59-86, jan.-jun. 2000.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil – Jurisdição e Competências**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e Conflito: Instituições e Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FLEURY, Sonia. Redes Políticas: Novos desafios para gestão pública. **Revista administração em Diálogo**, São Paulo, n. 07, p. 77-89, 2005.

FONSECA, Francisco; ANTUNES, Fernando; SANCHES, Oscar. (Org.). Os Controles Internos. In: SPECK, Bruno Wihelm (Org.). **Caminhos da Transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade**. Campinas: UNICAMP, 2002.

FURNALETTO, Egidio Luiz. Instituições e Desenvolvimento Econômico: a importância do Capital Social. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, número suplementar, p. 55-67, ago. 2008.

_____. **Reflexões Teóricas sobre o Desempenho das Instituições Econômicas do Capitalismo**. Salvador: ANPAD, 2006. (30 Encontro do ANPAD).

HOLANDA BESSA, Francisco Eduardo. **O Sistema de Controle Interno no Brasil**: avanço por mais eficiência. CONACI 18 slides, color.

HOLANDA, Sergio Buarque. **Raízes do Brasil**. 25. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1993.

JACOBI, P. R. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 18, n. 1/2, p. 315-338, jan./dez., 2003.

JOHNSTON, Michael. Agentes Públicos, Interesses Particulares e Democracia Sustentável: Quando Política e Corrupção se Unem. In: ELLIOTT, Kimberly Ann. (Org.). **A Corrupção e a Economia Global**. Brasília, DF: UNB, 2002.

_____. **Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy**. New York: Cambridge University Press, 2005.

KLITGAARD, Robert. **Controlling Corruption**. University of California Press. USA, 1988.

LEITE, Adailton Amaral Barbosa. Controle interno nos municípios: constrangimentos e consequências. **Revista da CGU**. Brasília, DF, ano III, n. 05, p. 10-21, 2008.

LESSA, Alexandre de Moraes. **Controle na Administração Pública**: uma proposta para o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro. Dissertação. – (Mestrado Profissional em Administração Pública). Escola de Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas, 2014.

LOUREIRO, Maria Rita et al. Do Controle Interno ao Controle Social: A múltipla atuação da CGU na Democracia brasileira. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 17, n. 60, jan.-jun. 2012.

MAHAR, Dennis J. **Desenvolvimento econômico da Amazônia**: uma análise das políticas governamentais. Rio de Janeiro: IPEA, 1978.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2009.

MOELER, Robert R. **Executive's Guide to COSO Internal Controls**: understanding and Implementing The New Framework., New Jersey, USA: Wiley Corporate, 2014.

MORAES, Jorge Luiz Amaral de. Capital Social e Desenvolvimento Regional. In: CORREA, Marcus de Souza. **Capital Social e Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003. p. 123 - 148.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

NORTH, Douglas. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge University Press, USA, 1990.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. **Revista Lua Nova**, n. 44, 1988.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. **Diretrizes para as normas de controle interno do setor público**. Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores; Tradução de Cristina Maria Cunha Guerreiro, Delanise Costa e Soraia de Oliveira Ruther. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2007. Disponível em: <<http://www.cge.mg.gov.br/images/documentos/diretrizes.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

OLIVIERI, Cecília. **A Lógica Política do Controle Interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Annablume, 2010.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PARÁ. Fundação de Amparo a Estudos e Pesquisas do Pará. **Mapa de Exclusão Social do Pará 2014**. Belém, 2015.

_____. **Lei Estadual nº 6.176, de 29 de dezembro de 1998**. Institui o Sistema de Controle Interno. Cria a Auditoria Geral do Estado no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências, com alterações posteriores. Diário Oficial do Estado nº 30747, de 17/08/2006.

_____. **Decreto Estadual nº 2.536, de 03 de novembro de 2006**. Regulamenta a Lei nº 6.176, de 29 de dezembro de 1998, e suas alterações, que instituiu o Sistema de Controle Interno e criou a Auditoria-Geral do Estado no âmbito do Poder Executivo.

PAREDES, Lorena Pinho Morbach. A evolução dos controles internos como uma ferramenta de gestão na administração pública. In: BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo (Coord.). **Controle Interno: estudos e reflexões**. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 13-22.

PICCELI, Roberto; FERREIRA, Vivian. Para onde vamos no combate à corrupção? **Valor Econômico**. Coluna Opinião, 2015. Disponível em <<http://www.valor.com.br/opiniaio/4177852/para-onde-vamos-no-combate-corrupcao>> Acesso em: 14 ago. 2015.

POWER, Timothy; TAYLOR, Matthew (Ed.). **Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability**. University of Notre Dame Press, 2011.

PUTNAM, Robert. **Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy.** New Jersey: Princeton University Press, 1994.

RÉUS, Luana silva. **Gestão Municipal e Desenvolvimento Sustentável: um panorama dos indicadores de sustentabilidade nos municípios catarinenses.** Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências Socioeconômicas e da Administração. Mestrado Profissional em Administração. Florianópolis, 2012. p. 64-87.

RIBEIRO FILHO, José Francisco. **O Papel da Controladoria na Governança do Setor Público.** CONACI, 48 slides, color.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. **Controle interno e paradigma gerencial.** Brasília: ENAP, 1997.

ROSE-ACKERMAN, Susan. A Economia Política da Corrupção. In: ELLIOTT, Kimberly Ann. (Org.). **A Corrupção e a Economia Global.** Brasília, DF: UNB, 2002.

_____. **Political Corruption and Democracy.** Yale Law School. FacultyScholarship Series. Paper 592, 1999. Disponível em <<http://digitalcommons.law.yale.edu/fss-papers/592>>. Acesso em: 12 out. 2013.

_____. **Corruption and Government: causes, consequences and reform.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

SANCHEZ, Oscar Adolfo; Araújo, Marcelo. A Corrupção e os Controles Internos do Estado. **Lua Nova**, v. 65, p.137-173, 2005.

SANTANA, Antônio E.S. Programa Olho Vivo no Dinheiro Público: limites e possibilidades de fomento do controle social. **Revista da CGU.** Brasília, ano IV, n. 6, set., 2009.

SANTOS, Romualdo Anselmo dos. Integração e Inteligência: instrumentos do controle interno no arcabouço institucional anticorrupção. In: BRAGA, Marcos Vinicius de Azevedo (Coord.). **Controle Interno: estudos e reflexões.** Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 125-149.

SILVA, Fábio Carlos da; RAVENA, Nírvia. Formação Institucional e Desenvolvimento Regional na Amazônia Brasileira. In: SILVA, Fábio Carlos; RAVENA, Nírvia (Organizadores). **Formação Institucional da Amazônia.** Belém: NAEA, 2014.

SILVA, Thomaz Anderson Barbosa da. **Política e Burocracia do Controle: as controladorias públicas nas capitais brasileiras.** 2015. 115f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. 2015.

SIMONIAN, L. T. L. Tendências recentes quanto à sustentabilidade no uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais amazônicas. In: ARAGÓN-VACA, L. E. (Org.). **Populações e meio ambiente na Pan-Amazônia**. Belém: NAEA;UNESCO, 2007.

SOUZA, Débora Cristiane Barreto de. **Fortalecimento do Controle Interno Governamental**: Diagnóstico e propostas para a Controladoria Geral do Estado do RN. 2014. 95f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2014.

SOUZA, Narda M. C. G. de. **A gestão ambiental pública na Amazônia brasileira**: uma análise do Projeto de Gestão Ambiental Integrada no Estado do Pará. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Universidade Federal do Pará, 2013.

SPECK, Bruno Wihelm (Org.). **Caminhos da Transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade**. Campinas: UNICAMP, 2002.

SPECK, Bruno Wihelm; NAGEL, José. A Fiscalização dos Recursos Públicos Pelos Tribunais de Contas. In: SPECK, Bruno Wihelm (Org.). **Caminhos da Transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade**. Campinas: UNICAMP, 2002.

_____; FERREIRA, Valeriano Mendes (Coord.). **Sistemas de Integridade nos Estados Brasileiros**. São Paulo: Instituto Ethos, 2012.

SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. Controle Interno. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2012. p. 482-485.

TANAKA, M. L. A participación política de los sectores populares en América Latina. **Revista Mexicana de Sociología**, Mexico, v. 3, p. 41-66, 1995.

TAYLOR, M.; BURANELLI, V. Ending up in pizza: accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil. **Latin America Politics and Society**, v. 49, n. 1, p.59-87, 2007.

UNGARO, Gustavo Gonçalves; SORÉ, Raphael Rodrigues (Org.). **Panorama do Controle Interno no Brasil**. Brasília, DF: CONACI, 2014.

VIDAL, Josep Pont. **Continuidade e Mudança na Gestão Pública do Estado do Pará**: uma introdução. Jundiaí: Paco Editorial, 2011.

WILLIAMSON, Oliver E. **The Economic Institutions of Capitalism**. New York: Macmillan, 1985.

APÊNDICES

APÊNDICE A - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

1) Classificação da Pesquisa

No que tange ao método de pesquisa, foi utilizado como procedimento comum o raciocínio dedutivo que permeou a realização de pesquisa exploratória quanto aos objetivos, constituindo-se, a presente pesquisa, em estudo de caso.

2) Universo e Amostra da Pesquisa

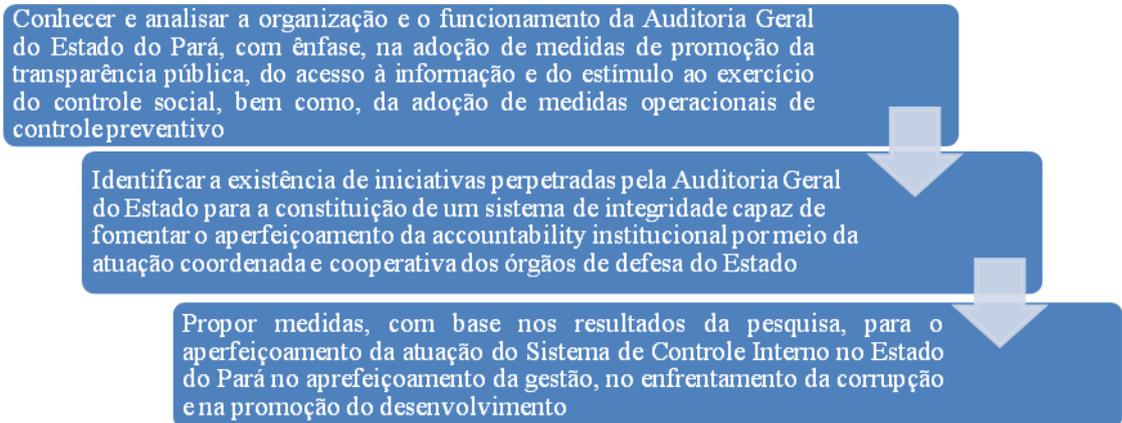
O universo da pesquisa foi delimitado, no âmbito geográfico, ao Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Estado do Pará, considerando seu marco regulatório, estrutura organizacional, estrutura funcional e macro funções desenvolvidas, tomando por base informações constantes dos Relatórios de Controle Interno integrantes das Prestações Anuais de Contas do Governo do Estado do Pará, relativamente ao período temporal compreendido entre os anos 2012 e 2014.

3) Coleta dos Dados

No que tange ao meio de obtenção de dados, foi efetuada pesquisa tanto teórico-bibliográfica, quanto documental e descritiva, com utilização de procedimentos técnicos, respectivamente, tendendo, na pesquisa bibliográfica, à análise textual, temática e interpretativa, na pesquisa documental, à análise de conteúdo e na pesquisa descritiva, à identificar a realidade operacional do sistema técnico objeto do estudo.

A coleta de dados buscou atender aos seguintes objetivos específicos:

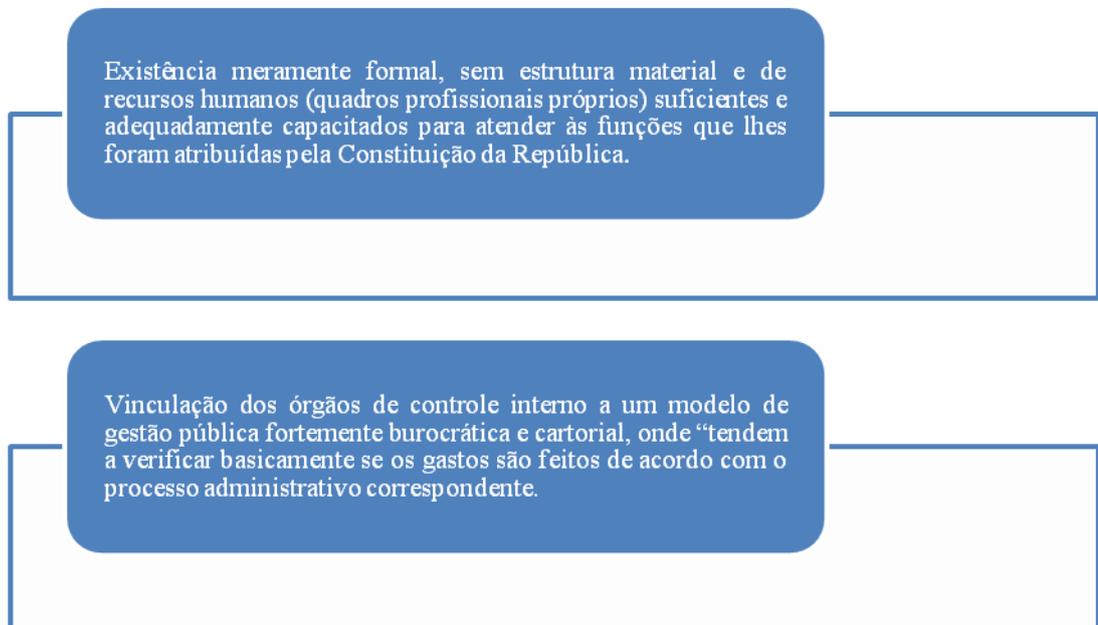
Figura 6 – Objetivos Específicos.



Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

A coleta de dados buscou subsídios para testar a validade das seguintes hipóteses relacionadas ao problema objeto da pesquisa:

Figura 7 – Hipóteses.



Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

4) Tratamento de Dados

A pesquisa em tela foi estruturada em quatro etapas básicas, quais sejam:

Figura 8 – Etapas Básicas da Pesquisa.



Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

4.1 Fundamentação teórica preliminar

Inicialmente, se procedeu a uma pesquisa bibliográfica preliminar para mapeamento dos principais trabalhos publicados sobre o tema do presente projeto de pesquisa, qual seja, Controle Interno e Corrupção, utilizando-se para tanto, de publicações constantes em bases de dados nacionais e internacionais, considerando nesse contexto, o paradigma adotado pela Controladoria Geral da União no que tange à política de enfrentamento da corrupção, à promoção da transparência e ao estímulo ao controle social no nível federal, bem como, os fatores condicionantes da formação institucional da Amazônia, com ênfase para o Estado do Pará.

4.2 Seleção de dados exploratória

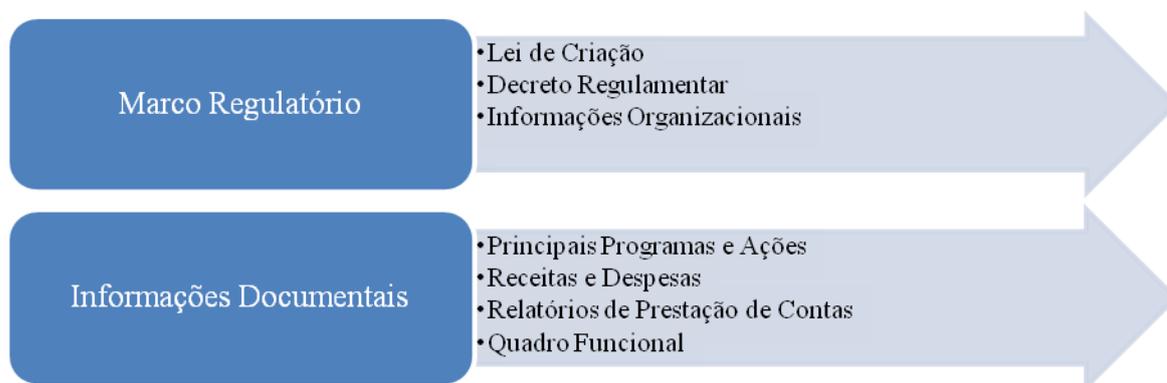
A seleção de dados exploratória buscou identificar elementos importantes para a avaliação da organização e do funcionamento da Auditoria Geral do Estado no que tange a efetiva adoção de medidas de enfrentamento da corrupção no Estado do Pará.

4.3 Categorização das Fontes primárias e secundárias

Procedeu-se à coleta de informações documentais relativas ao Marco Regulatório (Leis, Decretos, Normas Executivas, etc.) de organização e funcionamento do Sistema de Controle Interno do Estado do Pará.

Privilegiou-se a utilização de dados abertos, portanto, àqueles disponíveis na Internet, se buscará, nos produtos gerados pela Auditoria Geral do Estado do Pará (AGE-PA), em atenção aos mecanismos de transparência ativa e passiva exigíveis pela Lei de Acesso à Informação, bem como, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, identificando notadamente: informações organizacionais, principais ações e programas, receitas e despesas, informações constantes nos processos anuais de prestação de contas de gestão, atuação nos processos anuais de contas do governo do Estado do Pará, bem como, informações relativas ao quadro funcional.

Figura 9 – Fontes Primárias e Secundárias.



Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

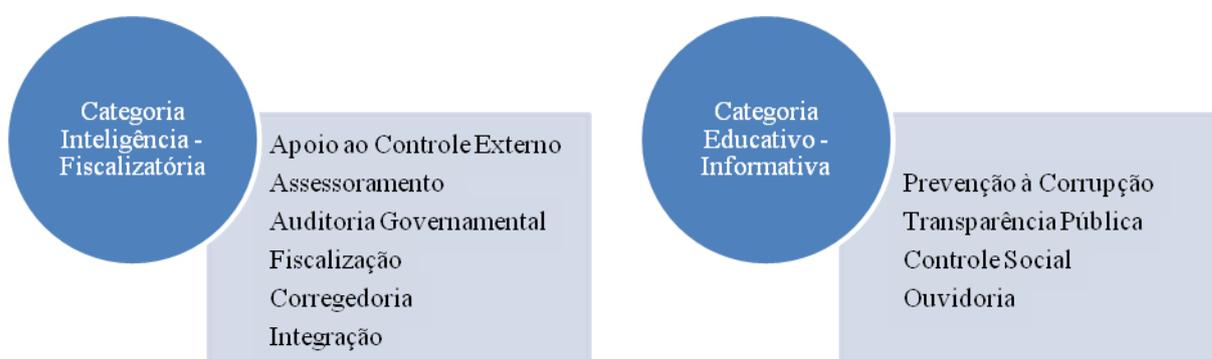
5) Análise crítica das informações obtidas

Exaurida a etapa de coleta de dados, procedeu-se à análise crítica das informações tomando por referência as macro funções do controle interno: transparência e prevenção da corrupção; controle interno; corregedoria; e ouvidoria, por intermédio da aplicação de quesitos investigativos enfatizando as categorias estabelecidas por Santos (2013) e Silva (2015), notadamente: a categoria inteligência-fiscalizatória, contemplando funções tradicionais da ação do controle, quais sejam a identificação, caracterização e punição dos atos de corrupção, por meio de auditorias, fiscalizações e ações congêneres e a categoria educativo-informativa, contemplando mecanismos de promoção da transparência e de

estímulo ao exercício do controle social e da consciência cidadã, considerando o combate e a prevenção à malversação dos recursos públicos, respectivamente, consubstanciados no modelo organizacional da CGU no nível nacional.

Para tanto, foi utilizado o referencial estabelecido na Figura 4 supra, que compreende as principais ações do controle interno agrupadas segundo categorias de macro funções, em conformidade com a formulação de Santos (2013) e Silva (2015), com ligeiras adaptações do autor:

Figura 4 - Macro Funções do Controle Interno.



Fonte: Adaptado pelo autor (2016).

Os quesitos de análise foram formulados a partir das categorias de macro funções acima discriminadas, bem como, de uma adaptação dos quesitos da pesquisa *Panorama do Controle Interno no Brasil*, publicada em 2014, realizada pelo Conselho Nacional dos Órgãos de Controle Interno (CONACI), entidade que congrega os diversos órgãos de controle interno da Federação e que tem por finalidade precípua a proposição de políticas públicas de aperfeiçoamento dos sistemas de controle interno.

Também serviu de parâmetro para a formulação e avaliação dos quesitos da presente pesquisa a formulação utilizada na pesquisa *Sistemas de Integridade nos Estados Brasileiros*, publicada em 2012, realizada pelo Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade Estadual de Campinas (CESOP-UNICAMP) em parceria com o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social.

Figura 10 – Referencial Metodológico dos Quesitos de Análise



Fonte: Adaptado pelo autor (2016).

Os quesitos foram estruturados em categorias conforme as áreas finalísticas de controle interno adotadas pelo modelo referencial da CGU, notadamente: Transparência e Prevenção da Corrupção, Controle Interno, Correição e Ouvidoria.

Foram, ainda, considerados na formulação dos quesitos, aspectos operacionais correlatos às linhas de atuação do controle interno, contudo, também os relativos especificamente ao estímulo do controle social, à gestão em rede entre os órgãos de defesa do Estado, ao fortalecimento da *accountability* institucional com a participação da sociedade e finalmente ao aperfeiçoamento dos controles primários da administração pública na consecução de um Sistema de Integridade.

Impende, nesse diapasão, proceder ao detalhamento metodológico de formulação e aplicação dos quesitos de análise utilizados na presente pesquisa.

Compuseram os quesitos de análise 35 (trinta e cinco) questões fechadas, estruturadas em categorias, organizadas por tipo de informação e item de informação, refletindo as macro funções de controle interno estabelecidas por Santos (2013) e Silva (2015), como segue:

Quadro 4 – Conteúdo Informacional.

Categoria	Tipo de Informação	Item de Informação	Quantidade de Questões
1	Organização e Funcionamento	Posição Governamental Macrofunções Desempenhadas Modo de Execução	1 1 1
2	Controle Interno	Planejamento de Auditoria Auditoria de Gestão Auditoria de Programas Recursos Externos Auditoria Operacional Monitoramento	1 2 2 1 1 1
3	Transparência Pública	Informações Orçamentárias Informações Financeiras Licitações e Contratos Convênios Resultados de Programas Relatórios Servidores	1 1 2 2 2 1 1
4	Prevenção à Corrupção	Capacitação e Orientação Cooperação Interinstitucional Controle Social Controles Primários Promoção da Ética Gestão de Riscos	1 1 1 1 1 2
5	Ouvidoria	Denúncias Acesso à Informação Audiências Públicas	1 2 1
6	Correição	Organização do Sistema Orientação Técnica Processos Disciplinares	1 1 1
	Total	-----	35

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Cada quesito formulado comportou somente duas respostas possíveis e mutuamente excludentes: uma positiva e outra negativa, obtidas a partir das fontes primárias e secundárias.

Ao final se procedeu à tabulação dos resultados obtidos para fins de análise quantitativa quanto às atividades efetivamente desempenhadas no âmbito da AGE nas suas áreas finalísticas.

Por intermédioda análise domarco regulatório da AGE-PA foi possível identificar o delineamento de suas competências constitucionais e legais, bem como, da forma como o serviço de controle interno está desenhado estruturalmente.

Já por meioda análise dos relatórios gerados pela Auditoria Geral do Estado, disponibilizados para amplo acesso público, foram obtidos elementos mais precisos para

avaliar a atuação efetiva do órgão de controle interno do Estado do Pará, identificando o atendimento das suas atribuições em conformidade com o seu marco regulatório.

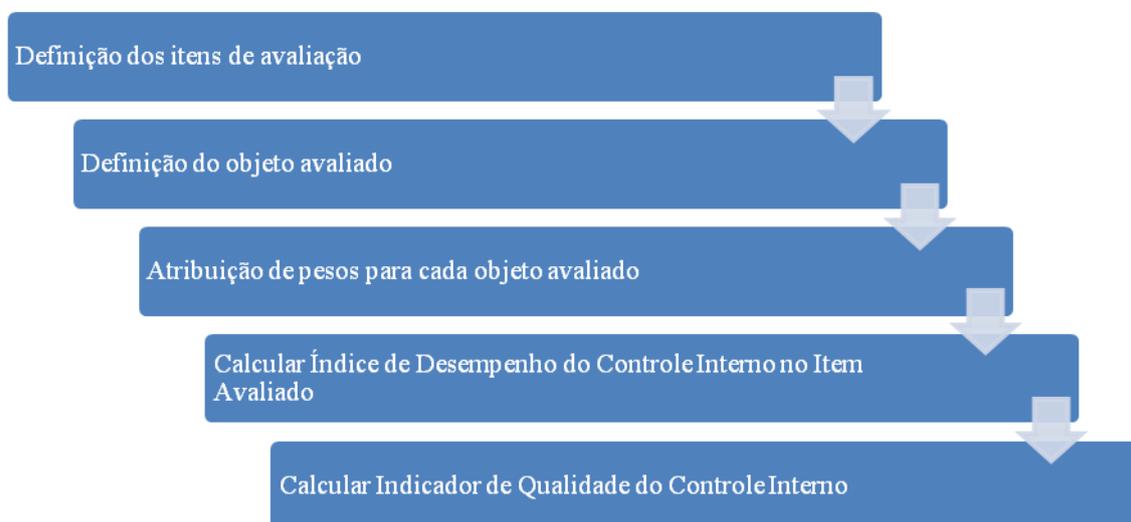
Uma vez coletados esses dados, a pesquisa se voltou novamente para seu referencial teórico, buscando os pontos de convergência ou afastamento da teoria de base proposta para o enfrentamento da corrupção por parte do controle interno estatal.

Esta análise possibilitou a identificação das características do modelo organizacional adotado pela Auditoria Geral do Estado em face do modelo teórico adotado como referencial na presente pesquisa, já confrontando as hipóteses formuladas e buscando o atingimento dos objetivos propostos.

Destarte as informações obtidas viabilizaram a identificação de potencialidades e limitações, em nível organizacional e operacional, que tenham repercussão sobre as iniciativas perpetradas pela AGE-PA, contribuindo assim para formulação de respostas ao problema central da presente pesquisa.

Nesse contexto, foi proposto a criação de um Indicador de Qualidade de Controle Interno, conforme a metodologia abaixo:

Figura 11 – Metodologia para Definição de Indicador de Qualidade



Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

O quadro abaixo detalhou as etapas metodológicas, delimitando os itens de avaliação, os objetos de avaliação e a ponderação atribuída a cada objeto, conforme a repercussão sobre os aspectos do enfrentamento da corrupção e do aperfeiçoamento da gestão, notadamente com maior valoração das dimensões de transparência pública e estímulo ao controle social, considerando os critérios da existência e completude da informação, a partir da Coleta de

Dados Exploratória realizada, bem como estabelece os valores mínimos e máximos para o Índice de Desempenho do Controle Interno no Item Avaliado e para o Indicador de Qualidade do Controle Interno:

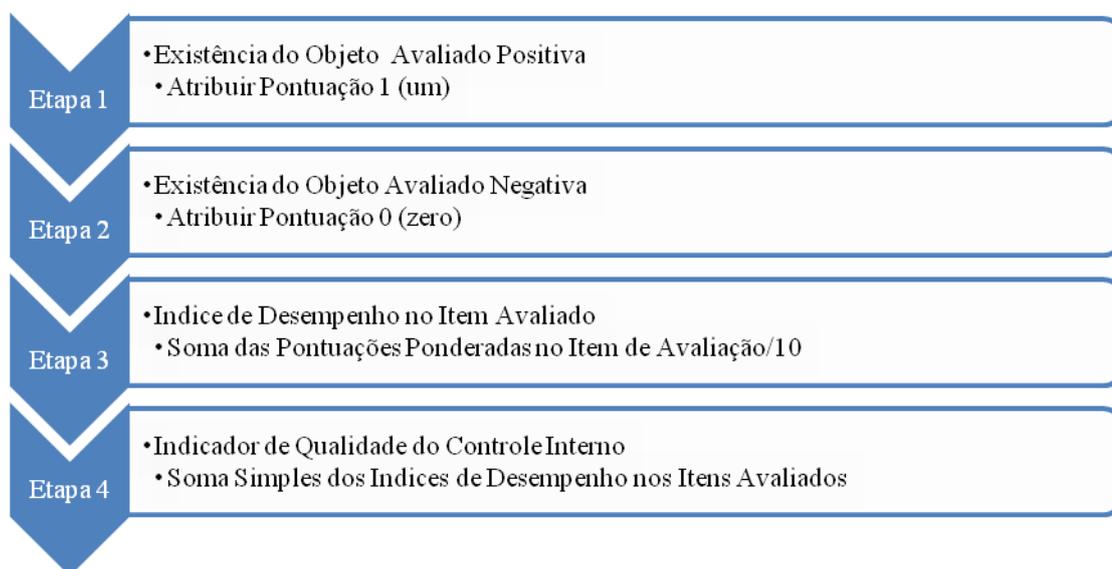
Tabela 3 – Critério Avaliativo.

Categoria	Item de Avaliação	Objeto Avaliado	Peso	Pontuação (min-max)	Índice de Desempenho (min-max)
1	Controle Interno	Planejamento	1	0-1	0-1,1
		Auditoria de Gestão	1	0-2	
		Auditoria de Programas	1	0-2	
		Auditorias Operacionais	3	0-3	
		Monitoramento	3	0-3	
2	Transparência	Publicidade de Relatórios	3	0-3	0-0,3
3	Prevenção	Estímulo ao Controle Social	3	0-3	0-0,6
		Sistema de Integridade (Ética)	1	0-2	
		Capacitação de Agentes Públicos	1	0-1	
Índice de Desempenho do Controle Interno					0-2,0

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Foi aplicada a seguinte metodologia para o cálculo do Índice de Desempenho do Controle Interno no Item Avaliado, e do Indicador de Qualidade do Controle Interno:

Figura 12 – Detalhamento da Metodologia de Cálculo dos Indicadores



Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

Para fins de indicação da faixa de qualidade do controle interno, consoante o valor encontrado no cálculo do Indicador de Qualidade do Controle Interno, utilizou-se a pontuação estratificada estabelecida no quadro abaixo:

Tabela 4 – Estratificação da Qualidade do Controle Interno.

Categoria	Baixa Qualidade	Média Qualidade	Alta Qualidade
Controle Interno	0,0 -0,6	0,7-1,4	1,5-2,0

Fonte: Elaborado pelo autor (2016).

A utilização de indicadores agregou valor às análises implementadas por meio da combinação multinível de métodos e técnicas, corroborando para o atingimento dos objetivos estabelecidos, bem como, para a solução do problema proposto pela presente pesquisa.

6) Proposição de medidas de aperfeiçoamento do SCI.

A partir dos resultados obtidos, e em decorrência das análises e interpretações efetuadas, foram propostas medidas de aperfeiçoamento do Sistema de Controle Interno (SCI) na perspectiva do melhoramento da administração pública e do enfrentamento da corrupção no Estado do Pará.

APÊNDICE B - QUESITOS DE ANÁLISE

Ordem da Questão	Tipo de Informação	Item de Informação	Formulação
01	Organização e Funcionamento	Posição Governamental	O órgão central de controle interno está inserido no primeiro escalão de governo?
02		Macrofunção Desempenhada	O órgão central de controle interno está formalmente organizado para desempenhar as macrofunções de controle interno, prevenção e combate à corrupção, ouvidoria e corregedoria?
03		Modo de Execução	As atividades de auditoria são desempenhadas, predominantemente de forma centralizada, isto é, exclusivamente por servidores em exercício no órgão central de controle interno?
04	Auditoria Governamental	Planejamento	O órgão central de controle interno realiza planejamento anual de auditorias?
05		Auditoria de Gestão	Nas auditorias de gestão são avaliados além da conformidade, a eficiência e eficácia dos resultados?
06			Nas auditorias de gestão são avaliados os controles primários administrativos?
07		Auditoria de Programas	O órgão central de controle interno realiza auditorias de avaliação da efetividade dos programas governamentais?
08			O órgão central de controle interno utiliza parâmetros como metas e indicadores nas auditorias de programas?
09		Recursos Externos	O órgão central de controle interno realiza auditoria de recursos externos?
10		Auditoria Operacional	O órgão central de controle interno realiza auditorias operacionais?
11		Monitoramento	O órgão central de controle interno realiza o monitoramento permanente das recomendações exaradas em relatórios de auditoria?
12	Transparência Pública	Informações Orçamentárias	São disponibilizadas, via internet, informações da gestão orçamentária do sistema de controle interno de maneira tempestiva e em linguagem cidadã, em atenção à Lei de Acesso à Informação?
13		Informações Financeiras	São disponibilizadas, via internet, informações da gestão financeira do sistema de controle interno, de maneira tempestiva e em linguagem cidadã, em atenção à Lei de Acesso à Informação?
14		Licitações e Contratos	São disponibilizadas, via internet, informações pormenorizadas relativas às licitações e contratações do sistema de controle interno, conforme determina à Lei de Acesso à Informação?

15			São disponibilizadas, via internet, informações pormenorizadas sobre os processos de dispensa e inexigibilidade do sistema de controle interno, conforme determina a Lei de Acesso à Informação?
16		Convênios	São disponibilizadas, via internet, informações pormenorizadas sobre a execução de convênios e instrumentos congêneres, celebrados pelo sistema de controle interno, conforme determina a Lei de Acesso à Informação?
17		Tomadas de Contas	São disponibilizadas, via internet, informações pormenorizadas sobre processos de tomada de contas instaurados?
18		Programas	São disponibilizadas, via internet, informações sobre os programas e ações governamentais de responsabilidade do sistema de controle interno, abrangendo, metas, indicadores e resultados, conforme determina a Lei de Acesso à Informação?
19		Relatórios	São disponibilizados integralmente, via internet, os relatórios de todas as auditorias e fiscalizações realizadas pelo sistema de controle interno, conforme determina a Lei de Acesso à Informação?
20		Servidores	São disponibilizadas informações pormenorizadas sobre os recursos humanos que integram o sistema de controle interno, conforme a Lei de Acesso à Informação?
21	Prevenção à Corrupção	Capacitação e Orientação	São realizadas ações de capacitação e orientação para agentes públicos em relação a temas de interesse do controle interno?
22			São realizadas ações de capacitação e orientação para a sociedade civil em relação a temas de interesse do controle interno?
23		Cooperação interinstitucional	O órgão central de controle interno participa formalmente de mecanismos de gestão em rede com outros órgãos de defesa do Estado, a exemplo do Ministério Público?
24		Controle Social	O órgão central de controle interno desenvolve políticas públicas de estímulo ao controle social?
25		Controles Primários	O órgão central de controle interno adota em sua metodologia de gerenciamento de controles primários, as diretrizes internacionais do COSO ou INTOSAI?
26		Promoção da Ética	O órgão central de controle interno instituiu Código de Ética para a atuação de seus servidores?

27			O órgão central de controle interno atua na disseminação de padrões éticos para agentes públicos, abordando temas como conflito de interesses, nepotismo, etc...?
28		Gestão de Riscos	O órgão central do sistema de controle interno realiza, em suas ações de controle, diagnósticos relativos ao ambiente de controle e vulnerabilidades de gestão?
29	Ouvidoria	Denúncias	O órgão central de controle interno viabiliza canal de comunicação para a veiculação de denúncias por parte da sociedade
30		Acesso à Informação	O órgão central de controle interno atua no monitoramento dos pedidos de acesso à informação?
31			O órgão central de controle interno integra instância recursal para revisão de negativa de acesso à informação ou revisão de classificação de informação?
32		Audiências Públicas	O órgão de controle interno promove ou participa de audiências públicas relativas a temas de sua área de atuação?
33	Correição	Organização do Sistema	O órgão central de controle interno integra e coordena o sistema de correição do Poder Executivo Estadual?
35		Orientação Técnica	O órgão central de controle interno promove a orientação técnica e normativa do sistema de correição do Poder Executivo Estadual?
35		Processos Disciplinares	O órgão central de controle interno atua na condução de processos disciplinares cuja complexidade recomenda que sejam avocados?

APÊNDICE C – ITENS DA PESQUISA DOCUMENTAL

Item	Instrumento	Caracterização
01	Constituição do Estado do Pará	
02	Lei Complementar nº 081, de 26 de abril de 2012	Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará.
03	Lei Estadual nº 6.176, 29 de dezembro de 1998;	Institui o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Pará e cria a Auditoria Geral do Estado do Pará.
04	Lei Estadual nº. 6.832, de 13 de fevereiro de 2006;	Altera a Lei Estadual nº 6.176/98.
05	Decreto Executivo nº 2.536, de 03 de novembro de 2006;	Regulamenta a Lei Estadual nº 6.176/98.
06	Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo relativo à Prestação de Contas do Exercício de 2014;	Prestação de Contas de Governo 2014.
07	Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo relativo à Prestação de Contas do Exercício de 2013;	Prestação de Contas de Governo 2013.
08	Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo relativo à Prestação de Contas do Exercício de 2012;	Prestação de Contas de Governo 2012.
09	Lei Orçamentária Anual 2014;	LOA 2014.
10	Lei Orçamentária Anual 2013;	LOA 2013.
11	Lei Orçamentária Anual 2012	LOA 2012.
12	Portaria AGE nº 117/2014;	Define o perfil profissional para designação de Agente Público de Controle – APC.
13	Instrução Normativa AGE nº 001/2013;	Dispõe sobre orientações aos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual quanto à instrução processual e rotinas para contratação direta, por dispensa e inexigibilidade de licitação, nos termos da Lei 8.666/93.
14	Instrução Normativa AGE nº 001/2011.	Dispõe sobre a implantação do Sistema de Controle Preventivo – SICONP, no âmbito do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual, para o monitoramento preventivo dos atos administrativos.