

ENTREVISTAS SOBRE ATUAÇÃO DO SISTEMA
DE CONTROLE PARA MAIOR SEGURANÇA DOS
GESTORES PÚBLICOS E INTEGRIDADE DO
SERVIÇO PÚBLICO

RELATÓRIO FINAL

Agosto, 2020

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
2 METODOLOGIA	6
3 ESCOPO DO RELATÓRIO	8
4 SUMÁRIO EXECUTIVO	9
5 ATORES	12
SOCIEDADE CIVIL e ADVOCACIA PÚBLICA	13
6 PAPEL DO SISTEMA DE CONTROLE	18
INOVAÇÃO	19
ATUAÇÃO CONSULTIVA E PREVENTIVA	20
INDICAÇÕES DE ALTERAÇÕES NORMATIVAS EM CASOS CONCRETOS	22
CONSOLIDAR ENTENDIMENTOS	22
LEGISLAÇÕES	23
PRIORIZAÇÃO DE TEMAS	25
AVALIAÇÃO DE RESULTADOS	26
DISSEMINAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS	27
AVALIAÇÃO DA ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE	28
CAMINHOS PAPÉIS	30
7 GOVERNANÇA DO SISTEMA DE CONTROLE	31
ARTICULAÇÃO	31
ÓRGÃO DE FISCALIZAÇÃO E COORDENAÇÃO	34
CAMINHOS GOVERNANÇA	36
8 CULTURA DO CONTROLE	38
ATUAÇÃO REPRESSIVA	38
POLÍTICA DE INCENTIVOS	42
COMBATE À CORRUPÇÃO E INTEGRIDADE	43
ERROS DO GESTOR DE BOA-FÉ	47
CAMINHOS CULTURA	52
9 DESAFIOS DOS GESTORES PÚBLICOS	54
CAMINHOS PARA GESTORES	57
ANEXO I- Perfil dos Entrevistados	59
ANEXO II Roteiro para Entrevistas	60

LISTA DE BOXES

Boxe 1 - Parceria entre Sistema Observatório Social do Brasil e Tribunal de Contas da União

Boxe 2 - Conselhos Municipais de Costa Rica-MS

Boxe 3 - Sandbox Regulatório

Boxe 4 - Sistema Conhecer do Tribunal de Contas da União

Boxe 5 - Programa de Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas – QATC

Boxe 6 - Garantia de qualidade dos estudos sobre Value for Money do National Audit Office (NAO) do Reino Unido

Boxe 7 - Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros – PROMOEX

Boxe 8 - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro - ENCCLA

Boxe 9 - Sistema Nacional de Fiscalização do México (SNF)

Boxe 10 - Carta de Brasília

Boxe 11 - Fomentar Mecanismos de Solução Consensual de Conflitos - Proposta da Comissão de Juristas incumbida de Elaborar Propostas de Aperfeiçoamento da Gestão Governamental e do Sistema de Controle da Administração Pública da Câmara dos Deputados Federais

Boxe 12 - Matriz de Responsabilidade do Tribunal de Contas da União

Boxe 13 - Fortalecimento da Análise Ex Ante de Políticas Públicas

Boxe 14 - Yellow Book (EUA)

1 INTRODUÇÃO

A Fundação Lemann juntamente com o Instituto Humanize, a República.org e o Instituto Brava integram uma Aliança que tem por objetivo contribuir para a transformação das políticas de gestão de pessoas no setor público brasileiro. A Aliança tem empreendido esforços para entender como funciona a política de gestão de pessoas no setor público, como governos podem desenvolver políticas públicas e incentivos para atrair, reter e desenvolver as melhores pessoas no setor público.

Nessa investida de entendimento sobre o campo, um dos desafios que parece afastar pessoas do setor público diz respeito ao risco jurídico na administração pública. Notou-se que um pilar fundamental na atração de talentos para o setor público seria o fortalecimento de um sistema de controle que garanta integridade do serviço público, com rotinas e métodos, mas também a segurança da decisão tomada pelos servidores de forma motivada e com mecanismos de transparência.

Nesse contexto, a Aliança se empenha para identificar os desafios e possíveis caminhos para termos, no Brasil, um sistema de controle que garanta mais segurança para os servidores públicos e integridade do serviço público. Este relatório, portanto, é parte desse processo de entendimento sobre o tema e tem como principal objetivo apresentar os resultados de entrevistas, em nível nacional, com atores estratégicos para mapeamento das visões que permeiam o tema.

2 METODOLOGIA

Com vistas a aprofundar seu entendimento sobre a atuação do sistema de controle para garantir maior segurança para os servidores públicos e integridade no serviço público, a Aliança empreendeu esforços em duas frentes, a primeira foi a realização de um *benchmark* internacional, em parceria com o *Centre for Public Impact* (CPI), sobre a efetividade dos órgãos de controle em outros países (Estados Unidos, Reino Unido, México e França).

Submetemos os principais achados do *benchmark* a um grupo de especialistas oriundos de diversas organizações tanto do setor público como do terceiro setor, notadamente, representantes do Tribunal de Contas da União, Conselho Nacional do Ministério Público, Controladoria Geral da União, Observatório do TCU, Transparência Internacional, dentre outros.

Já a segunda frente está sistematizada no presente documento, com a análise de 35 entrevistas semiestruturadas, em profundidade, realizadas entre os meses de setembro a dezembro de 2019, com acadêmicos; servidores e ex-servidores públicos do Poder Executivo; membros do Poder Judiciário e do Poder Legislativo; membros de tribunais de contas estaduais e federal; membros de ministérios públicos estaduais, federal e de contas; membros da advocacia pública e de controladorias federal, estaduais e municipais; advogados e representantes do 3º setor¹.

O roteiro das entrevistas foi elaborado com base em estudos da OCDE, do Banco Mundial, da Universidade de Oxford, da Fundação Getúlio Vargas, entre outros; em seminários realizados sobre o tema pela Fundação Getúlio Vargas², pelo Fórum Ibero-Americano de Direito Administrativo (FIDA)³, pelo Congresso Paranaense de Direito Administrativo (IPDA)⁴; e no *benchmark* realizado pelo CPI. Além disso, o roteiro também se apoiou no mencionado debate realizado pela Fundação Lemann, em 30/07/2019, com a

¹ Ver Anexo I – Perfil dos Entrevistados

² **Os Riscos da Gestão Administrativa e os Limites da Atuação dos Órgãos de Controle**, Fundação Getúlio Vargas/FGV, 2018. <https://www.youtube.com/watch?v=9oHHsRG44aY&list=LLnY4zuKJ57qPWz8h>

³ **Controle da Administração Pública: atividades e limites dos controladores**, Seminário Preparatório para Congresso Internacional do Fórum Ibero-Americano de Direito Administrativo- FIDA, 2019. <https://www.youtube.com/watch?v=8KLVvSRZhIE>

⁴ **Direito Administrativo do Medo** – XIX Congresso Paranaense de Direito Administrativo/IPDA, 2018. Servidor público – entre a omissão e o medo da ação -<https://www.youtube.com/watch?v=mOUWma6G2nQ>

Compliance e controle na administração pública: a soma de todos os medos-<https://www.youtube.com/watch?v=V08oYq05a24>

Corrupção e Improbidade Administrativa – a origem de todos os medos-<https://www.youtube.com/watch?v=mOUWma6G2nQ>

Segurança jurídica e jurisprudência do medo- <https://www.youtube.com/watch?v=vy9nD6nneWM>

participação de um *Steering Committee* de especialistas no tema, para a apresentação dos resultados do *benchmark* internacional realizado pelo CPI e em conversas exploratórias com alguns desses especialistas.

Com base nos materiais citados e com o pressuposto de que um ambiente de segurança jurídica é fundamental para atração de talentos no Setor Público e de que a cultura de integridade contribui para um ambiente de maior efetividade das políticas públicas, foram estabelecidas as hipóteses norteadoras do roteiro de entrevistas de que, no Brasil, a cultura do sistema de controle é mais focada em uma atuação repressiva do que preventiva; é necessário maior clareza quanto aos papéis exercidos pelas instituições de controle e seus limites de atuação; é necessária maior articulação dos órgãos do sistema de controle e desses com o Executivo; e de que haveria uma assimetria de capacidades entre órgãos do sistema de controle e dos órgãos de gestão do Poder Executivo.

As entrevistas foram conduzidas por uma consultora contratada, acompanhada de equipe da Fundação Lemann⁵, e abordaram, em linhas gerais, os seguintes eixos, a partir de um roteiro semiestruturado⁶:

- **Papel dos órgãos de controle** na administração pública
- **Governança do controle** na administração pública
- **Cultura do controle** na administração pública

A partir de uma análise individual e comparativa das respostas retiradas dos registros das entrevistas realizadas, organizou-se o presente relatório em eixos identificados como centrais; não seguem, portanto, o roteiro de entrevistas. Optou-se por não identificar as eventuais citações destacadas neste relatório devido a um compromisso de resguardar o sigilo dos entrevistados.

⁵ Silvia Ferrari Abud (consultora) e equipe da área de Gestão de Pessoas no Setor Público da Fundação Lemann, dirigida por Weber Sutti.

⁶ Ver Anexo II - Roteiro para Entrevistas

3 ESCOPO DO RELATÓRIO

Este relatório tem como objetivo identificar as visões que permeiam o tema sobre a atuação do sistema de controle na garantia de maior segurança jurídica e efetividade de políticas públicas, buscando apontar os principais consensos e divergências, bem como indicar possíveis caminhos para o Brasil na visão dos entrevistados. Não busca, portanto, analisar qualitativamente essas visões, apenas identificá-las.

O conteúdo deste relatório não reflete, necessariamente, a opinião institucional da equipe que conduziu o trabalho, nem das organizações patrocinadoras, mas descreve as ideias gerais das entrevistadas e entrevistados.

4 SUMÁRIO EXECUTIVO

Um dos desafios que parece afastar pessoas do setor público diz respeito ao risco jurídico na administração pública. Notou-se que um pilar fundamental na atração de talentos para o setor público seria o fortalecimento de um sistema de controle que garantisse integridade do serviço público, com rotinas e métodos, mas também a segurança da decisão tomada pelos servidores de forma motivada e com mecanismos de transparência. Este relatório, portanto, é parte desse processo de entendimento sobre o tema e tem como principal objetivo apresentar os resultados de entrevistas, em nível nacional, com atores estratégicos, sobre as visões que permeiam esse tema e possíveis caminhos para termos maior segurança dos gestores e integridade do serviço público.

O relatório é dividido em 5 blocos principais: atores do sistema de controle, papéis dos órgãos de controle, governança dos órgãos de controle, cultura dos órgãos de controle e desafios dos servidores públicos no que tange às atividades relacionadas ao controle. Por atores, buscou-se mapear, de forma não exaustiva, quais seriam as instituições e atores mais relevantes no sistema de controle na visão dos entrevistados, sem adentrar em suas competências e atribuições. Por papéis, buscou-se entender que deveres, de forma mais geral, os órgãos de controle empenham ou deveriam empenhar para garantir maior segurança e efetividade de políticas públicas; não se pretendeu, neste tópico, se adentrar nas atribuições formais por instituições, mas sim, verificar as visões existentes sobre tipos de atuação como, por exemplo, avaliar resultados de políticas públicas, atuar preventiva ou consultivamente, promover inovação, entre outros. Por governança, apesar do conceito ser empregado em diferentes contextos e possuir sentido mais amplo, foi utilizado aqui, especificamente, para analisar como funciona a coordenação e articulação das instituições que compõem o sistema de controle. Por cultura, buscou-se entender, não exaustivamente, o conjunto de hábitos, crenças, conhecimentos adquiridos que permeiam a atuação das instituições e atores do sistema de controle e que poderiam contribuir para maior efetividade de políticas públicas e segurança do gestor público. Por desafios dos servidores públicos, foi dado destaque aos aspectos mais diretamente vinculados à atuação do gestor público.

No bloco **atores** do sistema de controle, foram citados inúmeros atores como parte do sistema de controle, com destaque para tribunais de contas, ministério público e controladorias como a “*linha dura do controle*”, estes foram os mais citados pelos entrevistados e, este relatório, de forma geral, se concentra, em grande medida, na atuação desses atores. Uma visão ainda não consolidada, mas presente na fala de parte dos entrevistados é a de que o gestor público seria o **primeiro responsável** pelo controle da administração pública, este deve **planejar** e fazer **análise de risco** de seus atos, e estaria no fortalecimento dessas competências uma das chaves para diminuir a insegurança na administração pública. Além disso, foram citados, por alguns, o papel da advocacia pública e da sociedade civil como membros do sistema de controle, posicionamento que apresenta **divergências**. Parte dos entrevistados entende que a advocacia pública deveria agir mais

como um **braço de apoio ao gestor** do que como órgão de controle e seria um caminho para garantir maior segurança do gestor e efetividade das políticas públicas, entretanto, esta estaria focada em conformidade e atuando muito mais na lógica de controle do que de instrumento de apoio para a gestão.

No bloco de **papéis**, a **percepção majoritária dos entrevistados**, embora não unânime, é a de que **falta clareza dos papéis e limites de atribuições dos órgãos do sistema de controle**. Haveria **sobreposição** de atividades: em algumas áreas haveria um excesso de controle, em que várias instituições atuariam no controle, e outras ficariam completamente descobertas de controle. Foi apontado também a ocorrência de **extrapolação das atribuições**, especialmente, por tribunais de contas e ministérios públicos, inclusive com relação às competências discricionárias dos gestores.

Em relação aos papéis desempenhados pelos órgãos de controle, foram explicitados diversos aspectos de **divergência** entre realizar ou não as seguintes atribuições: disseminar boas práticas, apoiar a inovação, consolidar entendimentos e indicar para os servidores públicos atos normativos passíveis de melhorias. Há também divergências sobre se devem ou não realizar auditorias/investigações focadas em resultado ou se ater, estritamente, às análises de conformidade; a maior parte dos entrevistados, também aponta que **hoje as atuações são mais focadas em conformidade**. Com relação ao momento das auditorias/investigações, há divergência quanto a possibilidade de se atuar preventivamente e consultivamente, constatando-se também um maior enfoque hoje na atuação repressiva. O único tema abordado nas entrevistas em que **não houve divergência** foi a utilização de instrumentos de priorização de auditorias e investigações com base em análise de riscos e temas estratégicos como forma de garantir maior efetividade das atuações.

Além disso, de forma mais transversal, pontuou-se o papel do controle como promotor de continuidade de políticas públicas, de desburocratização, de fiscalização, de correção de comportamentos indesejados e de fortalecimento de governança e integridade das instituições. O controle também cumpriria um papel regulador, no sentido de que algumas das iniciativas que são realizadas no âmbito da administração do próprio órgão de controle, como, por exemplo, um modelo de contratação inovadora dentro de uma instituição de controle poderia ser usado como referência por outras instituições.

No **bloco governança**, constatou-se a **insuficiência de mecanismos de coordenação e articulação** entre as instituições envolvidas no ecossistema de controle, tendo como consequência sobreposição de atividades e insegurança jurídica. Também se constatou serem mais escassos estes mecanismos entre os servidores públicos do Executivo e órgãos de controle, com pouca comunicação direta entre eles. Para a maioria dos entrevistados, a criação de um órgão para cumprir esta função de coordenação não seria uma boa solução. Estes apontam termos, no Brasil, órgãos em demasia; seria mais efetiva uma mudança de cultura na forma de relacionamento entre atores e uma potencialização de outros instrumentos

e instâncias de articulação, como a atuação em redes, inclusive, pelo fortalecimento das redes já existentes.

No **bloco de cultura**, constatou-se grande incidência do entendimento de que hoje o sistema de controle tende a ser **excessivamente repressivo**, o que pode gerar maior insegurança dos gestores. Alguns entrevistados ponderam que ser repressivo faz parte do papel do controle, no entanto, a atuação repressiva ocorreria de forma desproporcional, seria necessária a construção de instrumentos que busquem maior equilíbrio. Os motivos mais recorrentes na fala dos entrevistados para essa atuação seriam: cultura patrimonialista, clamor social e midiático por punição e crise de desconfiança que permeia as relações entre sociedade e Estado. Muitos ponderam, entretanto, que há um certo exagero nessa percepção: haveria maior conscientização dos órgãos de controle para uma atuação mais equilibrada e que o nível de corrupção existente ainda é muito elevado. Alguns também apontam que a própria **formação** dos controladores incentiva mais a **atuação repressiva e formalista**; inclusive, muitos indicam que, nos casos da controladoria e tribunais de contas, **um auditor não é igualmente valorizado se não encontra um erro ou um culpado**. Haveria também poucas **políticas de incentivo** para uma atuação mais focada em prevenção e em atuação mais resolutiva para melhoria das políticas públicas.

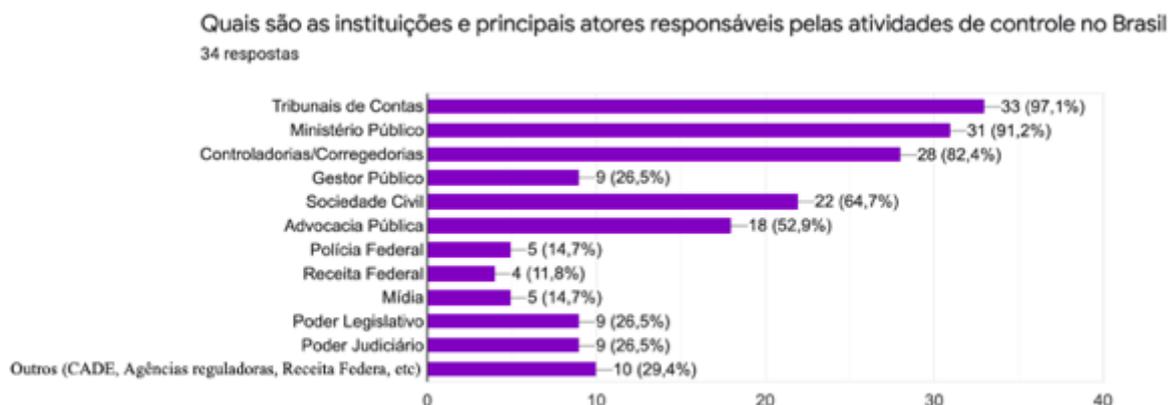
Em cultura, também foi abordada a temática de integridade e de combate à corrupção. Há **divergências** quanto como deve ser a atuação no **combate à corrupção**, mas é **unânime a necessidade de se fortalecer políticas de integridade**, hoje ainda incipientes. Para a maior parte dos entrevistados, políticas de integridade seriam mais amplas e abarcariam o combate à corrupção, que deve ser vista como uma política aliada dos servidores públicos e que fortaleceria a prevenção de comportamentos indesejados, se não há foco integridade, medidas de combate à corrupção não seriam suficientes. Uma preocupação bastante recorrente na fala de entrevistados seria com a forma de implementação das políticas de integridade, especificamente, no que tange à dimensão normativa, no sentido de que a solução não estaria na criação de mais leis de *compliance*, integridade já estaria abarcada no conceito de governança, que deveria ser fortalecida na administração pública. Muitos entrevistados apontam um desequilíbrio na forma de combate à corrupção, que pode gerar ineficiências no serviço público. Também seria necessário que o controle separe mais o que é corrupção de equívocos dos servidores públicos. Por fim, há **divergências** sobre como agir nos casos em que o gestor é responsabilizado por problemas de conformidade não decorrentes de erro grosseiro ou má-fé. Nesse aspecto, em especial, a Lei de Improbidade Administrativa foi recorrentemente citada como muito subjetiva e geradora da não diferenciação dos casos de erro grosseiro e dos decorrentes de má-fé.

No último bloco, sobre os **desafios dos servidores públicos**, grande parte dos entrevistados aponta um cenário de falta de preparo dos gestores do Executivo para fazer entregas dentro dos padrões exigidos pelo sistema de controle, embora a maioria tenha feito a ressalva de que este universo é amplo, que o preparo varia muito de instituição para

instituição. Também foi recorrentemente citada uma assimetria de conhecimento e de capacidades entre gestores do Executivo e órgãos de controle. Por essa razão, para muitos entrevistados, a ênfase para um ambiente de maior segurança gestor e de maior efetividade das políticas públicas deveria ser no fortalecimento das capacidades do Executivo, da gestão pública, bem como no fortalecimento das relações entre atores do controle e os servidores públicos. **Fortalecer a capacidade de planejamento** nos Executivos também garantiria mais segurança para o gestor, este estaria mais respaldado para justificar suas ações frente às instituições de controle. Parte dos entrevistados indicam que há dificuldades em realizar planejamento de políticas públicas, que, muitas vezes, se baseiam em critérios políticos imediatistas e não em evidências e em necessidades reais da população.

5 ATORES

Os entrevistados foram questionados sobre quais são as instituições e principais atores responsáveis pelas atividades de controle no Brasil. A pergunta não teve caráter exaustivo, nem quantitativo, buscou apenas mapear quais seriam as instituições e atores mais relevantes no sistema de controle na visão dos entrevistados, sem adentrar em suas competências e atribuições.



São múltiplos os atores que compõem o sistema de controle, não seria um ou outro órgão responsável para que o controle aconteça, mas o ecossistema de controle como um todo seria responsável para que a atuação aconteça de forma efetiva. Nesse sentido, boa parte dos entrevistados apontou o próprio **gestor público** como o **primeiro responsável** pelo controle da administração pública, este deve **planejar** e fazer **análise de risco** de seus atos, e estaria no fortalecimento dessas competências a chave para diminuir a insegurança do gestor. Muito dos gestores, no entanto, não tem consciência sobre esse papel. Este tema é mais explorado no último bloco deste relatório.

De maneira mais consensual, os atores mais citados como parte do sistema de controle foram os **tribunais de contas, os ministérios públicos e as controladorias**, “*o núcleo duro do controle*”. Não obstante terem sido citados exemplos de atuações focadas em resultados de políticas públicas e de atuações preventivas, a maior parte dos entrevistados entende que esses três atores ainda atuam com muito foco em conformidade e pouco foco em resultados de políticas públicas, a atuação também tende a ser mais repressiva. Nesse aspecto, parte dos entrevistados, aponta que haveria uma certa resistência na atuação preventiva, para alguns, haveria inclusive uma certa resistência dos servidores públicos de se aproximarem de controladores, membros de tribunais de contas e ministério público. Precisariamos encontrar um equilíbrio entre a atuação repressiva e preventiva. Não obstante tenha aparecido, nas falas dos entrevistados, a preocupação desses atores em não extrapolar suas atribuições, a extrapolação é apontada como recorrente nos tribunais de contas e ministérios públicos por parte dos entrevistados.

Especificamente com relação ao **Ministério Público**, parte dos entrevistados apontam que o órgão tem a obrigação constitucional de zelar para que o Executivo realize uma boa política pública, ele teria o papel de monitorar a atuação do executivo apontando omissões e melhorias necessárias, seria um indutor de políticas públicas, seria também um papel mais preventivo da instituição. De acordo com alguns entrevistados, esta visão não é unânime, é um debate dentro do Ministério Público, haveria uma preocupação em não invadir as competências do gestor. Também apontou-se que haveria uma tensão dentro do Ministério Público sobre a forma de atuação, não haveria um equilíbrio entre a atuação focada em monitorar políticas públicas e repressiva; no momento, tenderia-se mais para uma atuação mais focada em repressão. Um outro aspecto que, para alguns entrevistados, poderia colaborar para um ambiente de maior segurança jurídica seria o estabelecimento de diretrizes institucionais que deveriam ser seguidas mesmo considerando a independência funcional; para outros, estas diretrizes já estão estabelecidas na constituição e no arcabouço legal.

Com relação às **controladorias**, foi apontado que o órgão deveria cumprir papel fundamental no fortalecimento da integridade e no **apoio aos gestores** no que tange ao fortalecimento dos instrumentos de integridade, estas deveriam atuar muito mais em uma lógica preventiva do que repressiva; ainda que estas instituições sejam precursoras de políticas de integridade, parte dos entrevistados, no entanto, aponta que essas acabam atuando mais como um controle externo, mais focadas em repressão e com muito enfoque em análise de conformidade. Um outro desafio apontado, de forma residual, foi a dependência pelo controle interno do governante, se aquele valoriza a atuação da controladoria, o órgão é empoderado, mas se não valoriza, esvazia seus poderes e se torna um órgão mais pró-forma. O caminho para equilibrar este aspecto seria a conscientização da sociedade para exercer pressão nos governantes.

Com relação aos **tribunais de contas**, não obstante o Tribunal de Contas da União e alguns tribunais de contas estaduais começarem a realizar auditorias operacionais e atuado de forma inovadora para fortalecer a governança, a inovação e o diálogo com gestores e sociedade civil, ainda é predominante a atuação mais focada em conformidade, repressão, havendo pouca clareza sobre o quanto das recomendações em auditorias operacionais são implementadas. Um outro aspecto apontado, por alguns entrevistados, foi em relação ao caráter vitalício dos cargos de conselheiros e ministros, a falta de **reputação política ilibada e idônea** de alguns dos nomeados, além de um baixo conhecimento técnico seriam problemas para a efetividade da atuação. Um outro aspecto crítico e que causaria a insegurança para alguns dos entrevistados seria que os tribunais de contas teriam caráter **inquisitorial**, uma vez que o mesmo órgão acumula funções de natureza distintas, decide o que vai fiscalizar, audita, acusa, faz gestão da prova (sem oralidade) e depois decide com grau de jurisdição.

“O Brasil cometeu um equívoco de criar tribunais de contas por meio de lei orgânica, foi estruturado para ser inquisitorial, pois a mesma estrutura orgânica decide o que vai fiscalizar, fiscaliza, audita, acusa, faz a gestão da prova (sem oralidade) e depois decide com grau de jurisdição- isso é muito grave e só tem no Brasil. Para que funcionasse a atividade de controle, com legitimidade, com contraditório, com ampla defesa, atividade de auditoria

deveria ser do MP de Contas e este faria a denúncia contra a administração. O administrador poderia dialogar e falar com o MP de Contas que o acusou na presença do Ministro do Tribunal de Contas, o qual não participou da fase de instrução. Hoje, a defesa tem que falar para a pessoa que vai decidir (Ministro/Conselheiro) que tudo que ele fez na fase de instrução está errada, nesta situação o Ministro/Conselheiro não vai estar propenso a mudar, ele já está enviesado. O auditor na estrutura é auxiliar do Ministro e tem a mesma percepção, essas pessoas vivem no mesmo contexto, almoçam juntas, toda vez que o Ministro tem dúvidas, chama as equipes de auditores. Quando advogado pede para falar com o Ministro, este chama os auditores que se posicionam em tom de acusação junto com o ministro. A instrução, julgamento e recurso é elaborada pelo mesmo plenário. Nos tribunais estaduais, a parte não pode nem dialogar, pedir vista. O resultado é falta de proporcionalidade, razoabilidade, insegurança jurídica, sentimento de injustiça e falta de legitimidade das decisões dos tribunais.”

Também foram citados, por alguns dos entrevistados, como parte do controle externo do Poder Executivo, a sociedade civil, a academia, a mídia, o Poder Judiciário e o Poder Legislativo e como parte do controle interno do Poder Executivo, o mencionado gestor público, corregedorias, ouvidorias, a polícia federal, a receita federal, Coaf, as agências reguladoras e a advocacia pública. Destaca-se que nem todos os entrevistados citaram todos esses atores e, especialmente, em relação a advocacia pública e sociedade civil, há divergências quanto a exercerem ou não um papel no sistema de controle, o que será abordado com mais detalhes no próximo tópico.

Aqueles que citaram a **mídia** destacaram que seria um ator relevante ao formar opinião e ao legitimar a atuação de servidores públicos; para alguns entrevistados, a repercussão na mídia de algumas investigações/auditorias acaba sendo um incentivo informal de atuação de atores do controle, quando um tema chega na mídia, tanto o gestor como os órgãos do sistema de controle tendem a atuar de forma mais célere. Alguns pontuam que há um enfoque grande da mídia na agenda de combate à corrupção, para alguns, de forma espetacularizada, e pouco enfoque da mídia em pontuar a efetividade das políticas públicas.

SOCIEDADE CIVIL e ADVOCACIA PÚBLICA

Apareceram divergências quanto ao papel da advocacia pública e da sociedade civil e ao fato de integrarem ou não o sistema de controle, abordou-se aqui um resumo dessas divergências.

A **sociedade civil**, por meio do controle social, cumpre um papel de destaque para a maioria dos entrevistados, seria uma das formas de controle mais eficaz, cumprem um papel mais ágil e assertivo, chamam a atenção das autoridades públicas. O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) também foi apontado como importante instrumento de fortalecimento da participação democrática, tornando mais forte a ideia de que a esfera pública é estatal e extra-estatal. A sociedade civil chama atenção de pautas para a

atuação dos órgãos de controle, atua por meio de observatórios sociais, conselhos de participação social, canais de participação, audiências públicas, fóruns, entre outros.

Os entrevistados apontam que a participação social deve ser potencializada, para isso, é necessário que os instrumentos de participação facilitem o controle social. A cultura de transparência e **participação** seria muito baixa na sociedade brasileira, **mecanismos de transparência ativa e passiva** e dentre outros de **participação social** precisam ser aprimorados, devem ser de fácil acesso; muitos dos conselhos sociais são muito burocráticos ou capturados por determinados grupos. É também necessário **ensinar** a população sobre **como participar**.

“Sociedade civil tem um papel fundamental, mas sabe muito pouco como fazer isso, além disso, os instrumentos para participação não facilitam este maior controle social, “pessoa já tem que trabalhar, cuidar de filho, pegar ônibus, por último ela vai ver como denunciar um buraco em uma via que ela se machucou. Precisamos ensinar as pessoas como atuarem de modo mais fácil”

Não é unânime, no entanto, a ideia de que a **sociedade civil** é ou deveria ser um ator relevante no sistema de controle brasileiro. Um grupo minoritário entende que a sociedade civil está pouco ligada no tema ou que existem situações que são muito complexas, em que não caberia a participação social, a sociedade civil poderia ser mobilizada para situações de baixa complexidade de compreensão.

"Sou traumatizado pela participação. Governo Dilma empoderou muito a sociedade civil, mas tem situações que são complexas em que não caberia audiência com sociedade civil, para esta, só discutir já é um resultado e para o governo discutir é custo, essa conta não é feita."

BOXE 1 – Trabalho do TCU em parceria com o Sistema Observatório Social do Brasil

Por meio dos treinamentos e atividades realizadas, o TCU apresentou aos Observatórios Sociais ferramentas para o aprimoramento do controle social, orientando-os na coleta e análise de informações para identificação de deficiências e para endereçamento dos problemas ligados diretamente à gestão local.

Por que o trabalho foi realizado: Nos últimos anos, têm sido destacadas as estratégias de participação cidadã nas ações das Entidades de Fiscalização Superiores (EFS), como o TCU. Em 2013, a INTOSAI aprovou a norma ISSAI 12, por meio da qual citou a importância das EFS fazerem diferença na vida dos cidadãos, inclusive interagindo diretamente com as partes interessadas. Em 2016, a OLACEFS publicou a Declaração de Punta Cana, assinada pelo TCU. Por meio desse acordo internacional, o TCU comprometeu-se a implementar estratégias e mecanismos de participação cidadã no controle do cumprimento dos objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030. O Plano Estratégico do TCU para o período de 2015-2021 está alinhado com a INTOSAI e a OLACEFS, trazendo como objetivos intensificar o intercâmbio de informações por meio de atividades de cooperação e aperfeiçoar a comunicação do TCU com as partes interessadas.

Uma das linhas de ação desses objetivos é “aprimorar o relacionamento do Tribunal com a sociedade para estimular o exercício do controle social”. Este trabalho é uma das iniciativas do TCU nesse sentido, com vistas ao fortalecimento do controle da Administração Pública por parte do cidadão e da sociedade organizada.

Como: Os técnicos do Tribunal de Contas da União acompanharam e supervisionaram as ações do Observatório Social do Brasil no levantamento e consolidação de informações acerca da transparência passiva – capacidade de resposta aos pedidos de informações formulados pelos cidadãos – e da gestão de contratos de 60 municípios dos estados da Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins. As informações obtidas permitiram concluir que a “estrutura de transparência” existente na maioria dos municípios não atende de maneira adequada as demandas dos cidadãos. De igual modo, foram levantadas deficiências nos controles internos dos municípios fiscalizados no que se refere à gestão das contratações municipais. Tal como definido no escopo do trabalho, a equipe não procurou identificar medidas corretivas ou punitivas em relação aos municípios, limitando-se a orientar os agentes do controle social a levarem as deficiências encontradas ao conhecimento dos gestores para adoção das medidas cabíveis.

Resultados: treinamento e orientação do controle social na obtenção de informações sobre a situação de transparência e gestão de contratações municipais realizadas com uso de recursos federais, induzindo e fortalecendo o controle social sobre tais recursos.

Por meio dos treinamentos e atividades realizadas, foram apresentadas aos observatórios sociais ferramentas para o aprimoramento do controle social, orientando os na coleta e análise de informações para identificação de deficiências e endereçamento dos problemas diretamente à gestão local.

Outro benefício concretizado foi o aprendizado e documentação da experiência inovadora no TCU de treinamento e tutoria em trabalho realizado em parceria com a sociedade organizada. A experiência foi documentada, e considerada válida em formulário preenchido e anexado à minuta da Portaria Segecex que trata de “Orientações para ações de controle em parceria com a sociedade”. Espera-se que, com a divulgação dos resultados do trabalho, os benefícios estimados de estímulo à transparência e indução ao aperfeiçoamento da gestão de contratações sejam alcançados nas prefeituras fiscalizadas.

Fonte: <http://campogrande.osbrasil.org.br/wp-content/uploads/sites/48/2019/02/relatorio-equipe.pdf>

BOXE 2 – Conselhos Municipais de Costa Rica-MS

Foram criados 18 Conselhos Municipais de governança baseada em gestão compartilhada de gastos no município de Costa Rica- MS, o modelo de gestão se tornou referência nacional. Os conselhos do município têm por finalidade dividir a responsabilidade da gestão da cidade com os cidadãos ou seus representantes comunitários, tendo como resultado a expansão e aprimoramento da oferta de serviços e políticas. O projeto de gestão compartilhada faz dos cidadãos fiscalizadores da administração municipal, com ganhos em relação à participação, controle social e fortalecimento das políticas públicas.

Os 18 conselhos realizam reuniões periódicas e atividades de capacitação permanentes. Neles, o Governo Municipal abre espaço para a discussão de todos os assuntos relevantes à administração do município. Os Conselhos Municipais, são órgãos colegiado de caráter deliberativo e consultivo, vinculados à administração direta do Município, desempenham papel fundamental no exercício do controle social e na formulação de políticas públicas.

Os conselhos realizam reuniões, conferências, fóruns, audiências públicas, captações de reclamações, sugestões, elogios, denúncias, reuniões ampliadas para a população participar ativamente nas tomadas de decisões governamentais.

Fonte: <https://www.costarica.ms.gov.br/noticia/2297-exemplo-de-fiscalizacao-conselhos-municipais-de-costa-rica-realizaram-mais-de-85-reunioes-ordinarias-em-2017.html>

Igualmente, não há consenso quanto o papel da **advocacia pública** no sistema de controle. Uma parte dos entrevistados entende que a advocacia pública não deveria ser entendida como parte do sistema de controle, mas sim um braço de apoio do gestor público. Para alguns entrevistados, muitas vezes, no entanto, ela acaba atuando muito mais como controle do que como apoio à gestão, no sentido de que atua apontando o que está errado, do ponto de vista de conformidade, sem trazer caminhos jurídicos possíveis para a gestão. Para esse grupo, a advocacia pública deveria dar sustentação jurídica, dentro dos parâmetros constitucionais para os servidores públicos. O advogado público deve apontar os erros do gestor e também oferecer soluções jurídicas para a situação, a advocacia deveria ser vista como instrumento de gestão.

Outro grupo entende que, ao examinar a legalidade, ao elaborar pareceres, a advocacia pública atuaria com controle preventivo e com controle de conformidade; também foi citada, de forma residual, a possibilidade da advocacia pública entrar com ação de improbidade administrativa contra o gestor público.

Parte dos entrevistados apontou que, embora haja diferença de instituição para instituição, a advocacia pública tende a focar mais na conformidade e na legalidade, apoia pouco o gestor, a cultura acabaria sendo de coibir iniciativas inovadoras. Nesse sentido, na lógica da advocacia pública ser vista como instrumento de gestão, esta poderia participar mais da formulação da política pública junto com o gestor, participando desde o concepção de projetos, das reuniões técnicas, dizendo como determinada política poderia ser feita dentro dos parâmetros jurídicos, *“o parecer jurídico seria uma das últimas etapas de um processo de muita reunião, de muita proximidade com o gestor e com equipes técnicas para o entendimento da política”*.

Um debate importante, apontado como bastante polêmico e que acaba impactando a lógica da atuação mais próxima ao gestor é o papel da advocacia pública como defensora dos **interesses de Estado** ou de **Governo**. Para um grupo, a advocacia deveria defender o interesse público primário, devendo fazer a defesa dos interesses do Estado e não do Governo. Para outro grupo, o papel da advocacia pública é de defesa do programa de

governo, a vontade da população estaria na eleição e na lei posta, a advocacia pública deveria viabilizar os dois dentro da legalidade.

A **defesa judicial ou administrativa (representação judicial ou extrajudicial)** dos servidores públicos pela advocacia pública também é apontado como um tema polêmico e **não consensual**. Alguns entendem que faz parte da atuação a defesa do gestor e que esta garante mais segurança para a atuação deste último, mesmo que exonerado do cargo, independentemente, de seu espectro político, quando este for acionado por ato ou fato praticado no exercício de suas funções regulares, como forma de garantir que o agente público tenha maior segurança para a prática regular de seus atos funcionais. Na AGU, por exemplo, existe previsão legal de defesa do gestor gratuitamente (artigo 22, da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995)⁷. Esta, no entanto, não parece ser uma realidade no âmbito municipal e estadual. Alguns entrevistados também citaram que, em outros países, outros mecanismos de proteção são utilizados como a contratação de seguros.

“Considero uma atuação errada a defesa do gestor pela advocacia pública perante aos órgãos de controle. A Advocacia pública não deveria se contrapor ao judiciário nesse caso. Se estamos em lados opostos, uma instituição está contra o país.”

“Independente da posição partidária, a advocacia pública deve defender os agentes públicos- não é pq entrou o Governo X, que a AGU não vai defender autoridades do governo do Y. Se tiver, no entanto, ação clara de dolo, eles não defendem. Muitas vezes, no começo da ação não dá para saber se teve dolo, nesses casos, in dubio pro reu. Precisamos dar segurança jurídico para o gestor trabalhar com tranquilidade.”

Um outro elemento apontado por parte dos entrevistados como negativo seria os honorários advocatícios dos advogados públicos, pois levam as advocacias a atuarem mais contenciosamente. *“As sucumbências geram um conflito ético e ferem a constituição”*. Alguns também questionam a possibilidade do advogado público atuar privadamente, *“para gerar integridade e confiança, o advogado público não poderia advogar, isso gera um conflito ético e de gestão do tempo.”*

⁷http://institucional.ufrj.br/procuradoria/files/2019/08/representacao_judicial_de_agentes_publicos_pela_agu.pdf

6 PAPEL DO SISTEMA DE CONTROLE

Por papéis, buscou-se entender que deveres, de forma mais geral, os órgãos de controle empenham ou deveriam empenhar para garantir maior segurança jurídica e maior efetividade de políticas públicas, não se pretendeu, neste tópico, adentrar nas atribuições formais por instituições, mas sim, verificar as visões existentes sobre tipos de atuação como, por exemplo, avaliar resultados de políticas públicas, atuar preventiva ou consultivamente, promover inovação, entre outros.

A visão majoritária, embora não unânime, é a de que **falta clareza de papéis e limites de atribuições** desempenhados pelas instituições de controle. Haveria **sobreposição** de atividades; algumas áreas teriam um excesso de controle e, outras ficariam completamente descobertas. Foi apontada também a ocorrência de **extrapolação das atribuições**, especialmente, por tribunais de contas e ministérios públicos, inclusive com relação às competências discricionárias dos gestores.

“Há sobreposição de atividades que geram situações de hipercontrole em alguns locais, enquanto outros ficam descobertos. Precisamos organizar o modelo de Estado brasileiro, ele está confuso. Os grandes problemas de corrupção ficaram descobertos, mesmo com todos esses órgãos. Nosso problema não é termos tantos órgãos, o problema é de governança, como identificar o espaço de atuação de cada órgão.”

Em relação aos papéis desempenhados pelos órgãos de controle, foram explicitados diversos aspectos de **divergência** entre realizar ou não as seguintes atribuições: disseminar boas práticas, apoiar a inovação, consolidar entendimentos e indicar para os servidores públicos atos normativos passíveis de melhorias. Há também divergências sobre se devem ou não realizar auditorias/investigações focadas em resultado ou se ater, estritamente, às análises de conformidade; a maior parte dos entrevistados, também aponta que **hoje as atuações são mais focadas em conformidade**. Com relação ao momento das auditorias/investigações, há divergência quanto a possibilidade de se atuar preventivamente e consultivamente, constatando-se também um maior enfoque hoje na atuação repressiva. O único tema abordado nas entrevistas em que **não houve divergência** foi a utilização de instrumentos de priorização de auditorias e investigações com base em análise de riscos e temas estratégicos como forma de garantir maior efetividade das atuações.

Além disso, de forma mais transversal, pontuou-se o papel do controle como promotor da continuidade de políticas públicas, monitorar o ciclo de políticas públicas, de desburocratização, de fiscalização, de correção de comportamentos indesejados e de fortalecimento de governança e integridade das instituições. O controle também cumpriria um papel regulador, no sentido de que algumas das iniciativas que são realizadas no âmbito da administração do próprio órgão de controle como, por exemplo, um modelo de contratação inovadora em um órgão de controle poderia ser usado como referência por outras instituições.

*“Vejo como papel do controle monitorar o ciclo de política pública, avaliando se está funcionando, se o desenho da política está bem feito e não tanto na punição. **Acredito que deveria ser mais foco do controle investigar se aquela política deu certo daquele jeito do que focar no sujeito- isso permitiria que o gestor erre.**”*

INOVAÇÃO

Com relação à **inovação**, **não é consenso que os órgãos de controle devam atuar na promoção da inovação**. A maior parte dos entrevistados acredita que faz parte do sistema de controle apoiar inovações na administração pública, o qual deveria ser mais enfatizado; alguns apontam que o controle deve apoiar inovação apenas como um indutor da inovação, outros ponderam que, ainda que apoiem, este não deve ser o núcleo central de atuação dos órgãos de controle. Também foi apontada a necessidade de se inovar no próprio controle: inovar na forma de capturar dados e de fomentar o controle social, por exemplo, criando plataformas de participação social. **Desafios em relação à inovação estariam vinculados ao ambiente de desconfiança entre gestor e controlador e à falta de planejamento da administração para inovar.** *“Não dá para atuar sem um mínimo de planejamento e depois dizer que estava inovando”*. Uma **parte minoritária** dos entrevistados entende que não seria parte do sistema de controle promover a inovação, pois esta seria uma forma de intervir nas competências do gestor com relação às políticas públicas.

“Promover a inovação é uma das maiores demandas da sociedade para o controle. Órgãos de controle poderiam desenvolver plataformas para maior controle social da administração. Devem pensar novas entregas desburocratizantes para que a sociedade possa exercer o controle social. Hoje vejo que cada órgão de controle é um centro vivo de informações e dados, mas poucos são revertidos para o cidadão. O cidadão compreende quais são os grandes problemas de seu estado e município? Os órgãos de controle detém essa informação e poderiam fornecer de forma mais acessível.”

“Faz parte dos órgãos de controle apoiar a inovação, mas o que acontece hoje é o contrário, o que acontece é uma paralisia. Muitos gestores querem um aval do órgão de controle para poder seguir com uma política. Nesse sentido, a inovação deve ser fomentada pelos órgãos de controle. Os órgãos de controle poderiam mostrar boas práticas que tem contato de outros países e também com sua própria experiência em outras auditorias realizadas - podem oferecer um cardápio de boas práticas, são órgãos que tem um capital social e capacidades fortes, debatem a agenda de governança com diversos países do mundo.”

“Não me parece que os controles tenham a função de atuar em inovação, ao contrário, eles estão invadindo as escolhas do gestor. Órgãos de controle externo estão querendo fazer política pública e eles não tem essa competência.”

ATUAÇÃO CONSULTIVA E PREVENTIVA

Quanto à atuação **consultiva** e **preventiva** do sistema de controle, há **divergência** de posicionamentos. Por alguns, foi apontado que haveria um receio do sistema de controle de atuar consultiva ou preventivamente e ficar vinculado a determinado posicionamento, outros apontaram que **não haveria uma institucionalidade definida nesta forma de atuação**, o que tornaria o processo de atuação a priori mais difícil, seria mais fácil atuar a posteriori: **“trabalhar de forma reativa é menos questionável”**. Alguns ainda apontam um receio nesta atuação, com a preocupação de que haja uma invasão de competências dos gestores por parte dos controladores.

Quanto à atuação **consultiva do Ministério Público**, parte dos entrevistados entende que não caberia essa atuação, inclusive, seria uma vedação constitucional, mas ele teria a obrigação legal de **mediar conflitos**.

“Ministério Público tem vedação constitucional de realizar consultorias. Na situação em que diferentes órgãos determinam coisas opostas, embora o Ministério Público não possa atuar consultivamente, ele tem a obrigação de mediar um processo de solução de conflitos buscando uma solução colaborativa. MP chama as partes para construir uma solução mediada. Isso é praxe. Grande parte do MP brasileiro trabalha na lógica de fortalecimento de ciclos de mediação e prevenção de conflitos como, por exemplo, por meio de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC).”

Quanto à atuação **consultiva** dos tribunais de contas, embora haja previsão de atuação nesse sentido, foi apontado que são poucos os casos em que a consulta acontece, sendo pouco exercida, poucos atores teriam competência para solicitar uma atuação consultiva do tribunal. Alguns acreditam que não seria recomendável uma atuação consultiva, pois quem entende da política pública é o gestor, **“quando faço a consulta acabo entrando nos comandos do gestor e isso é errado”**. Alguns entrevistados, por outro lado, apontaram que, com o estabelecimento de entendimentos pelos tribunais, tem havido maior abertura para atuação consultiva, haveria mais segurança por parte dos auditores.

“Se você espera do controle externo um nível de atuação muito no cotidiano dos casos, eles vão estar pré-manifestando sobre casos cujo o desenho jurídico não está dado. Para mim, a atuação consultiva deveria ser da Advocacia Pública. Nós temos as figuras de consultas ao Tribunal de Contas, em grandes eventos já chamo o TCU - isso é válido. Mas no dia a dia do consultivo, mergulhar nos detalhes é papel da advocacia pública, a grande questão é ver se ela está disponível para isso.”

*“No TCU existe competência consultiva (algumas autoridades podem provocar)- uma vez emitido entendimento em uma situação abstrata, ela tem efeito vinculante e **limita a autonomia do órgão de controle** no caso concreto, por decorrência, ela é muito pouco exercitada. **Ajudaria a diminuir a insegurança jurídica.**”*

É **unânime** o entendimento de que advocacia pública e as controladorias devam atuar consultivamente e isso deveria ser potencializado.

Quanto à atuação **preventiva**, a maioria entende que esta atuação deveria ser **potencializada** por todos os órgãos de controle e que, se bem feita, garantirá um controle mais efetivo. **Haveria um hiato muito grande entre controladores e controlados, deveria haver uma aproximação.** Alguns, no entanto, preferem que a atuação preventiva não ocorra pois acreditam que, embora na teoria seja positivo, na prática o controle iria decidir no lugar do gestor. **Também foi apontado que há muita resistência de se atuar, preventivamente, no Ministério Público, no Tribunais de Contas e nas Controladorias, haveria receio do próprio gestor em se aproximar desses órgãos.** Alguns participantes, no entanto, apontaram que há uma mudança de visão em curso, tem havido tentativas de maior abertura, o TCU, por exemplo, tem apoiado medidas de desburocratização e haveria tido papel preventivo bastante significativo em alguns temas como cessão onerosa e encomenda tecnológica, por exemplo.

*“Nosso papel também é olhar depois, mas é melhor atuar preventivamente, pois conseguimos prevenir que o dano ocorra. Quando o TCU participa do processo, ele não diz como fazer, ele pergunta o que o gestor quer fazer. O papel do TCU é orientar como fazer, o que é ou não possível no ordenamento jurídico. Exemplo de diálogo: encomenda tecnológica, gestor estava com medo de usar e falou com TCU. Este propôs chamar o gestor, AGU, CGU para discutirmos juntos como fazer isso lá no instituto Serzedello Corrêa. **Fica todo mundo querendo ser ator principal e ganhamos mais se jogarmos juntos, mas tem Ministro que não pensa assim. Acordo de leniência não andou porque todo mundo queria ser herói, AGU, MPU, TCU, MPF e CGU queriam ser ator principal.**”*

“Não é muito da natureza do MP atuar preventivamente, está prevista a possibilidade de recomendação legal e é muito utilizada. Como regra as recomendações do MP são seguidas e estão dentro do inquérito civil- o gestor pode não cumprir e justificar.”

*“Acha que, no Brasil, **toda nossa lógica de controle é focado no posterior.** O MROSC é a primeira legislação que deixa claro que o mais importante é o controle a priori e não a posteriori. A ENCCLA-Estratégia contra Corrupção e Lavagem de Dinheiro- no debate sobre evitar corrupção e lavagem de dinheiro, em parceria com a sociedade civil, publicou uma recomendação sobre focar mais no controle a priori e concomitante em detrimento do controle a posteriori - pois se não priorizar esses dois, não consigo combater a corrupção. O a posteriori é muito correr atrás do prejuízo.”*

*“Tenho receio da atuação do controle consultiva e preventiva, **se o gestor não sabe, não significa que o órgão de controle vai saber fazer melhor-** muitas decisões de controle prévio, de atuações que nem errado estão, não dialogam minimamente com a realidade. A atuação do controle seria positiva, desde que no final, eles não obrigassem que o gestor a cumpra, deveria funcionar mais como um apoio a mais para o gestor - desde que permita um processo dialético, não querer colocar uma verdade absoluta sobre um assunto. Tem que ter*

visão holística do que o gestor entregou no caminho e, eventualmente, administrar o que deu errado no caminho.”

INDICAÇÕES DE ALTERAÇÕES NORMATIVAS EM CASOS CONCRETOS

Quanto a possibilidade dos órgãos de controle **indicar alterações em atos normativos de servidores públicos** passíveis de melhoria, majoritariamente, o entendimento é que seria uma contribuição positiva, indicações no caso concreto de portarias e decretos que geram prejuízo de política pública poderiam ser fortalecidas; esta seria inclusive uma atuação que os órgãos de controle já exerceriam. Uma **ressalva recorrente** é a de que essa atuação não deve invadir as competências discricionárias do gestor, haveria também um receio de que, se o gestor não obedecesse estas indicações, ele seria punido. Diante desse receio, apontou-se, nos casos dos tribunais, que estes só poderiam fazer recomendações, não poderiam determinar, *“muitas vezes, o controlador pode não ver um benefício público que o gestor está vendo com uma determinada legislação”*.

“Seria muito positivo. Isso faz parte de uma mudança de postura, mas respeitando seu limite de atuação e seu papel. Controle também precisa entender que a flexibilidade em relação a indicar caminhos não infringe seu papel de controle, mas cria maior segurança jurídica para o gestor público.”

Uma outra parte dos entrevistados entende que **não é competência dos órgãos de controle**, especialmente, os de controle externo, fazer essas indicações, trata-se de escolha do próprio gestor. Alguns entendem que órgãos de controle externo poderiam apenas discutir, mas não propor alterações.

CONSOLIDAR ENTENDIMENTOS

Constata-se também que há uma **divergência** quanto a necessidade de uma maior **consolidação de entendimentos** para garantir maior segurança jurídica ao gestor, bem como há **divergência** quanto a criação de um órgão para este fim. Parte dos entrevistados não considera positiva a criação de um órgão para cumprir tal finalidade; as seguintes justificativas foram citadas para este entendimento: *seria mais uma estrutura para disputar poder, com perigo de captura, mais despesas e mais complexidade na administração pública*. Também foi apontado ser complicado consolidar entendimentos para regiões com realidades e necessidades completamente diferentes.

Para alguns, as instituições poderiam se reunir, voluntariamente; outros entendem que uma mudança de cultura seria mais necessária do que criar órgãos, nesse aspecto, para alguns entrevistados, a alteração da LINDB⁸ veio a este encontro. Para outros, mais

⁸ LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, disciplina a aplicação das leis brasileiras. Sua função é reger as normas, indicando como interpretá-las ou aplicá-las. Determinando sua vigência e eficácia. Todas as leis brasileiras devem ser interpretadas levando em consideração a LINDB. A Lei nº 7448/2017 incluiu

importante do que se consolidar entendimentos seria ter uma legislação mais clara, a Lei de Improbidade Administrativa foi apontada, muitas vezes, como uma legislação que cria muita insegurança pela falta de clareza⁹.

LINDB foi uma resposta em relação à consolidação: mudança do entendimento deve ser comunicada, não podemos também aplicar novo entendimento a fatos passados em que se seguiu o entendimento anterior.

LEGISLAÇÕES

Para parte dos entrevistados, as **legislações** seriam muito fragmentadas e conflitantes, complexas e sem parâmetros bem definidos. Haveria também uma cultura de que tudo se resolve por leis, por essa razão, haveria uma “usina legislativa” no Brasil, *é importante que a lei tenha uma certa estabilidade na exigência, se a regra muda muito, cria insegurança e cria um ambiente de desconfiança.*

A Lei nº 8.666/93 e Lei de Improbidade Administrativa foram recorrentemente citadas como legislações que precisam ser alteradas para garantir maior clareza e objetividade. *“No caso das licitações, a falta de clareza, faz com que muitas licitações sejam paralisadas pelo Tribunal. A legislação acaba atrapalhando o controle de conformidade e de resultados.”*

“A cultura brasileira é da legalidade estrita. Precisamos de um processo normativo mais claro, com conceitos jurídicos determinados, sem tanto espaço para interpretação. Hoje temos muitas lei vagas, em que a interpretação predominante é aquela que eu tenho interesse em perseguir. Na França, a constituição estabelece o que é matéria de lei e regulamento, aqui no Brasil não há isso, criando uma insegurança jurídica.”

“A lei geral de proteção de dados recentemente aprovada conflita em vários aspectos com a Lei de Acesso à Informação (LAI) e são duas legislações recentes.”

“Lei de Inovação Aberta: *dispensou licitação para encomenda tecnológica, mas não houve preocupação em definir o que é encomenda tecnológica. O resultado é insegurança para o gestor. Uma prática positiva seria o **sandbox regulatório-legislador** cria um espaço para gestor experimentar e gestor pode falhar nesse espaço.”*

na LINDB disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. A mudança teve como motivação reduzir o grau de indeterminação das normas públicas e a instabilidade dos atos jurídicos e administrativos, sob a alegação de que as normas mais importantes do Direito Público são as mais vagas e genéricas, o que confere margem para amplas divergências interpretativas e contribui para o aumento da insegurança jurídica.

⁹ A Lei de Improbidade Administrativa será mais aprofundada no bloco sobre cultura.

BOXE 3 - SANDBOX REGULATÓRIO

Um dos principais desafios que as formas tradicionais de regulação enfrentam está relacionado com o ritmo das mudanças tecnológicas, por uma perspectiva, as agências devem fomentar a inovação e novas tecnologias, mas, ao mesmo tempo, devem garantir que estas novas tecnologias não causem danos à sociedade. Diante desse contexto, surge a ideia de regulamentação antecipatória, uma abordagem emergente que é proativa, iterativa e responde às demandas do mercado em evolução rápida e constante. A regulamentação antecipatória fornece um conjunto de comportamentos e ferramentas - uma maneira de trabalhar - que se destina a ajudar os reguladores e o governo a identificar, criar e testar soluções para os desafios emergentes. Trata-se de um conjunto de práticas regulatórias que reformulam o papel da regulamentação para apoiar a inovação, dentre essas práticas, temos o chamado **SandBox Regulatório**.

Sandbox Regulatório são bancos de ensaio experimentais; uso de dados abertos; interação entre reguladores e inovadores; e, em alguns casos, envolvimento ativo do público. Três modos de ação surgiram nessa área florescente: abordagens consultivas, adaptativas e antecipatórias. Esses três modos variam de objetivo, abordagem e o quem envolvem, mas todos demonstram um **papel mais proativo e engajado dos reguladores no processo de inovação**.

Em implementação: O Laboratório de Inovação do Ministério Público do Rio de Janeiro (Inova/MPRJ) está institucionalizando a aplicação das chamadas “comunicações de experimento”, com base na resolução GPGJ n 2.292, de 11 de junho de 2019, que prevê a possibilidade de implementação de iniciativas experimentais e de teste de uso.

ESTUDO DE CASO: CINGAPURA

Em 2016, Cingapura criou o Comitê para a Economia Futura (CFE). Ele revisou as estratégias econômicas de Cingapura para a década seguinte, incluindo o papel da regulamentação. As recomendações do Comitê incentivaram os reguladores a facilitar a inovação nas principais tecnologias emergentes e derrubar as barreiras regulatórias que eles identificaram como obstáculos à inovação. O trabalho do CFE apoia a criação de um ambiente regulatório que favorece a inovação e a tomada de riscos, adotando uma abordagem de 'nunca diga não' aos novos modelos de negócios. As agências reguladoras são incentivadas a permitir o pilotagem de novos modelos e a colaborar nas revisões da regulamentação. Hoje Cingapura é um foco de inovação regulatória, particularmente para experimentação, bancos de ensaio e sandbox. Exemplos: Iniciativa para Veículos Autônomos de Cingapura (SAVI), criada em 2014 para iniciar a pesquisa sobre transporte autônomos. O SAVI inclui uma plataforma aberta, na qual a indústria, as instituições de pesquisa e as autoridades puderam realizar, em conjunto, testes autônomos e explorar novas aplicações e soluções. A Autoridade Monetária de Cingapura construiu um Centro Financeiro Inteligente que inclui uma plataforma bancária aberta e sandbox para testar inovações promissoras da FinTech no mercado de Cingapura. O Centro também opera um esquema de Tecnologia e Inovação do Setor Financeiro que fornece financiamento para apoiar o desenvolvimento inicial de novas soluções para problemas do setor financeiro. A Autoridade do Mercado de Energia (EMA) introduziu um sandbox de proteção regulatória para apoiar inovações em energia. O sandbox do mercado de energia permite que a EMA avalie o impacto de novos produtos e serviços antes de decidir sobre o tratamento regulatório apropriado. Os resultados dos testes de sandbox também podem desencadear a alteração ou relaxamento permanente de certos regulamentos.

Fontes:

<https://www.nesta.org.uk/feature/innovation-methods/anticipatory-regulation>

http://www.mprj.mp.br/documents/20184/995541/resolucao_2292.pdf

Uma outra parte dos entrevistados entende que a legislação em si não seria o problema, ainda que alguns concordem com a afirmação de que haveria uma “usina legislativa”, **o desafio é usar a legislação que temos de forma mais efetiva**. Para outros, **nunca teremos um “ponto ótimo” de legislação, por isso, o enfoque deveria ser na governança**.

“Legislação sempre precisa melhorar, mas o problema do controle não é a legislação. Temos uma legislação bastante completa neste tema, podemos, pela legislação, fazer qualquer tipo de auditoria que quisermos. Precisamos olhar a legislação que já temos e usá-la de maneira mais efetiva. O problema é coordenação, de entrega e de foco.”

*“Acha que é muito mais uma questão de postura do que de legislação. Se eu tenho a convicção de que a organização está madura no controle, posso flexibilizar algumas questões formais. **Há um conforto pelo auditor de ficar preso à forma e foi isso que ele aprendeu na academia.**”*

Para aqueles que entendem como necessária a consolidação de entendimentos normativos como um caminho para maior segurança, sem a necessidade de criação de um órgão, foram apontados os seguintes caminhos para maior consolidação: no âmbito do Executivo, a **Advocacia Geral da União** poderia cumprir esse papel; no âmbito do Ministério Público, foi apontado o Conselho Nacional do Ministério Público; no âmbito de tribunais de contas, o **Tribunal de Contas da União** cumpriria o papel, outros apontaram que poderia ser papel da **Atricon**, que inclusive vem trabalhando nesse sentido. Também foi apontado que cada órgão deveria consolidar entendimentos no seu âmbito interno.

Para quem defende a criação de um conselho responsável pela consolidação de entendimentos normativos, **parte minoritária dos entrevistados**, a proposta levantada seria de um colegiado composto por órgãos como o CNMP, AGU, TCU e CNJ.

PRIORIZAÇÃO DE TEMAS

Quanto à **priorização**, é **unânime** o entendimento de que é **necessário priorizar auditorias e investigações com base em planejamento e análise de risco** vinculados a temáticas primazes, recursos e vulnerabilidade das instituições, esta priorização tornaria o sistema de controle mais eficiente. Alguns entrevistados apontam que esta é uma atuação ainda inicial na administração pública e que nem sempre esses instrumentos são utilizados com foco no aumento de efetividade de políticas públicas, embora algumas instituições, como o TCU já tenham avançado nestas pautas, um exemplo seria o sistema Conhecer do TCU, que é uma ferramenta de auxílio para priorização de auditorias e, no Ministério Público da União, as Câmaras Temáticas e o modelo de priorização da Receita Federal. Esta atuação, no

entanto, é ainda incipiente no Brasil, o uso de tecnologia poderia potencializar a priorização das atividades.

“Passagens aéreas, rubricas erradas, isso deveria ser muito menos priorizado do que é em muitas auditorias. Assim, faria muito sentido fazer auditorias com base em priorização, análise de riscos, isso ajudaria a organizar melhor o trabalho. Se eu tivesse um diálogo maior entre controle e gestores, apoiando inclusive nessa priorização de atividades, acredito que diminuiria muito a insegurança do gestor.”

BOXE 4 - SISTEMA CONHECER DO TCU

A Sistema de apoio à seleção de ações de controle, em construção, permitirá a construção de itens de conhecimento e situações-problema devidamente fundamentadas, bem como a avaliação das situações-problema e dos objetos de controle a elas relacionadas. Pretende disponibilizar ou apresentar fontes de indicadores e outros dados e informações para consulta por parte dos auditores e das unidades técnicas.

Fonte: Tribunal de Contas da União

AVALIAÇÃO DE RESULTADOS

Quanto ao papel de **avaliar resultados e avaliar a conformidade dos atos**, a maioria dos entrevistados entende que há **um maior foco dos órgãos de controle nos processo, na legalidade, na conformidade da política pública do que nos seus resultados**, no entanto, isso não significa que o controle de conformidade não seja importante, mas seria necessário encontrar um **equilíbrio** entre conformidade e resultados. Foi destacado por alguns entrevistados que alguns tribunais de contas tem buscado atuar com enfoque em resultados, por meio das auditorias integradas ou operacionais, alguns tribunais teriam secretarias especializadas em educação, saúde, meio ambiente; a Atricon, inclusive, teria um modelo para apoiar avaliações de resultado. *“O foco em resultados poderia fortalecer a governança da Administração Pública”*. Alguns ponderam que a escolha da atuação, se de resultados, se de conformidade, depende do objeto e objetivo da atuação, ambos seriam importantes.

Muitos entrevistados citaram como desafios relacionados às avaliações de resultado a **ausência de planejamento do gestor público, ausência de metas e indicadores**, o que torna mais difícil a avaliação sem métrica prévia estabelecida. Além disso, foi apontado que as nossas legislações também acabam focando mais em conformidade do que em resultados. Parte dos entrevistados apontou que a própria legislação dá um maior destaque para segurança jurídica formal, com maior foco em processos, do que em resultados.

“A legislação é complexa, burocrática, confusa, muitas antinomias e isso é desafiador também para a auditoria. Temos excesso de normas, pouco eficientes e pouco dirigidas para a finalidade última para o Estado. A legislação impacta o controle de legalidade pois é

impossível cumprir todo o sistema normativo e muitas regras mudam de forma muito rápida, muitas normas não são inteligentemente postas e geram mais desafios.”

Especificamente com relação ao Ministério Público, parte dos entrevistados apontam que o órgão tem a obrigação constitucional de zelar para que o Executivo realize uma boa política pública, ele teria o papel de monitorar a atuação do executivo apontando omissões e melhorias necessárias, seria um papel mais preventivo da instituição. De acordo com alguns entrevistados, esta visão não é unânime, é um debate dentro do Ministério Público, haveria uma preocupação em não invadir as competências do gestor. Também apontou-se que haveria uma tensão dentro do Ministério Público sobre qual modelo repressivo ou monitorar políticas públicas seria melhor para o país, não haveria um equilíbrio entre as duas atuações e, no momento, tende-se mais para uma atuação repressiva.

Uma outra parte dos entrevistados entende que **não é papel dos órgãos de controle externo fazer avaliação de resultados**, caberia ao Executivo, aos órgãos de controle interno cumprir essa função, órgãos de controle externo poderiam trabalhar apoiando o Executivo, mas a competência seria deste último.

DISSEMINAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS

Há **divergência** quanto à competência dos órgãos de controle de disseminar boas práticas. Uma parte minoritária entende que não é papel dos órgãos de controle, o aspecto principal apontado para esse posicionamento é o receio de invasão de competências. *“Não acho que é papel dos órgãos de controle disseminar boas práticas, pode vir a ser um efeito colateral positivo, mas não acho que seja a função do tribunal de contas determinar qual é a boa prática. Vou fortalecer cada vez mais o controle em vez de fortalecer as carreiras do Executivo.”*

“Não sei se é o papel do Ministério Público entrar nesta área ou mesmo os outros órgãos de controle- receio a invasão de competência, que os órgãos entrem na área que são dos outros. No entanto, faz sentido trabalhar com escolas de governo desde que ele capacite nos temas de sua atuação, mas não faz sentido que o órgão diga para os outros o que ele acha que é bom e certo. Repartir o conhecimento é salutar, mas sempre com atenção de que é para partilhar o conhecimento e não de um órgão monitorar outro órgão por meio da imposição de um entendimento.”

A outra parte dos entrevistados apontou que é papel dos órgãos de controle, inclusive externos, como ministério público e tribunal de contas disseminar boas práticas, seria uma forma de atuação preventiva do controle, esta atuação, no entanto, deve ser potencializada. Muitos entrevistados reconheceram os esforços de tribunais de contas e controladorias na disseminação de boas práticas, mas apontaram que esta é uma atuação mais recente. *“Até certo tempo atrás, os procedimentos de auditorias da CGU eram sigilosos.”*

“O TCU e CGU tem uma atuação muito forte em disseminação de boas práticas, mas isso é algo de 5 anos para cá . O TCU tem manuais de boas práticas de governança, integridade, gestão de risco, por exemplo. TCEs tem feito caravanas em que todos os membros vão para os municípios para ensinar as melhores práticas, integridade. Temos um grupo de simplificação administrativa com a participação da sociedade civil, o próprio observatório social é dentro o TCE. Tudo é feito de forma desarticulada, falta juntar as iniciativas para que elas façam diferença - fica todo mundo atuando sozinho.”

“Existem boas práticas acontecendo e que devem ser aprimoradas. Existem processos que são transversais e ocorrem em muitos órgãos como compra de passagens; e existem processos que são muito peculiares a um determinado órgão. Assim, existe uma limitação na disseminação de boas práticas em relação a políticas públicas que são distintas e tem que ser distintas. Em parte, portanto, é saudável que órgãos de controle disseminem boas práticas, em outras, o risco é que o próprio órgão de controle comece a determinar o que fazer.”

AVALIAÇÃO DA ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

Sobre a **avaliação da atuação** dos órgãos de controle, de maneira geral, os entrevistados entendem como **algo que seria benéfico para as instituições**. A avaliação da qualidade do controle precisa ser aprimorada, criando maior transparência, maior segurança jurídica e maior aderência da atuação dos órgãos de controle em relação às necessidades da sociedade. A Atricon, por exemplo, incentiva que os tribunais de contas adotem o sistema MMD-TC (Marco de Medição de Desempenho). No TCU, por exemplo, haveria uma percepção de que não há avaliação sobre o quanto das recomendações são incorporadas pelos órgãos públicos.

“Temos dificuldade de medir o quanto das recomendações são implementadas. Estamos tentando reduzir recomendações e determinações para podermos monitorar o quanto é implementado.”

“Controle de qualidade não é bom no Brasil. Em tribunais de contas, temos os instrumentos, mas não são bem aplicados. Mesmo no TCU, a partir de 2017, é que começou treinamento de auditoria , até então era tudo no feeling. Nos EUA, o GAO faz um link entre controle de qualidade com o nível de risco do assunto- trata-se de um framework de qualidade do controle- o que tem risco alto passa por um nível mais alto de tomada de decisão- se não temos um framework de risco, ficamos só com coisas pequenas. Se olhar para o TCU, 90% do trabalho são de coisas pequenas.”

BOXE 5 - Programa de Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas – QATC

A Atricon, visando fortalecer o sistema Tribunal de Contas como essencial ao controle dos recursos públicos e à cidadania e estimular a transparência das informações, das decisões e da gestão das Cortes de Contas, concebeu o Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas – QATC.

Tendo por objetivo precípua o entrosamento e a coordenação das atividades dos Tribunais de Contas do Brasil, o Programa QATC visa **uniformizar os métodos de controle**, atendidas as características das áreas de jurisdição de cada uma das Cortes de Contas, bem como **coordenar a implantação de um sistema integrado de controle externo** da administração pública, buscando a uniformização de procedimentos e garantindo amplo acesso do cidadão às informações respectivas.

O QATC, que se constitui na principal ação da Atricon para o aprimoramento do sistema, é composto por dois projetos: **Resoluções-Diretrizes** e **Marco da Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC)**.

As Resoluções se constituem em instrumentos aprovados a partir de ampla discussão com membros e técnicos dos Tribunais de Contas brasileiros e dão publicidade as diretrizes a serem adotadas como referência no exercício do controle externo, subsidiando a melhoria dos processos, produtos e serviços.

Por sua vez, o **Marco de Medição do Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC)**, que adota metodologia inspirada na Supreme Audit Institutions – Performance Measurement Framework – SAI PMF, da Intosai, constitui-se no principal instrumento de avaliação dos Tribunais de Contas do Brasil, incorporando as diretrizes da Atricon, as NBASP e as ISSAIs.

Assim, o QATC fortalece o sistema nacional de controle externo e contribui para que os Tribunais de Contas atuem de maneira harmônica e uniforme, aprimorem a qualidade e a agilidade das auditorias e dos julgamentos, valorizem o controle social e ofereçam serviços de excelência, a partir de padrões de fácil implementação e avaliação.

Fonte: Atricon- <http://qatc.atricon.org.br/pagina-exemplo/>

BOXE 6 - Garantia de qualidade dos estudos sobre *Value for Money* do National Audit Office (NAO) do Reino Unido

O National Audit Office é o órgão responsável por examinar os gastos públicos para o Parlamento do Reino Unido, ajuda o Parlamento a responsabilizar o governo e melhorar os serviços públicos.

O órgão realiza um processo de avaliação de seus relatórios de Value for Money, que são auditorias operacionais, focadas em resultados, por instituições acadêmicas.

O processo de revisão externa foi criado em 1993 para permitir que o NAO se beneficiasse de um exame detalhado e independente de seus relatórios de VFM por acadêmicos. Foram a primeira instituição de auditoria do mundo. Desde 2004, o trabalho é compartilhado entre a Universidade de Oxford e a London School of Economics (LSE), ambas as universidades contam com uma vasta gama de conhecimentos e experiências no trabalho em todo o governo e fornecem comentários com autoridade sobre os métodos de estudo e o rigor técnico de nossa análise. Desde 2006, as revisões externas foram realizadas antes da publicação do relatório pela NAO. Esse arranjo oferece uma oportunidade para melhorar a qualidade do trabalho, recorrendo a perspectivas externas antes da publicação. A LSE e a Universidade de Oxford executam os papéis como revisores e examinam o projeto de relatório com base em um conjunto de critérios acordados. Eles fornecem um relatório escrito com pontuações de acordo com os critérios, para que seja possível monitorar as tendências

na qualidade dos relatórios VFM ao longo do tempo.

Fonte: NAO-
<https://www.nao.org.uk/freedom-of-information/wp-content/uploads/sites/13/2013/04/Quality-Assurance-of-NAO-Value-for-Money-Studies.pdf>

CAMINHOS PAPÉIS

Diante da constatação, embora não unânime, sobre a necessidade de garantir maior clareza dos papéis exercidos pelas instituições de controle, de modo a garantir maior para o gestor e integridade do serviço público, foram apontadas medidas que poderiam apoiar este objetivo:

- a. Fortalecer o papel da advocacia pública no apoio ao gestor público, garantindo seu envolvimento em todo ciclo de política pública;
- b. Fortalecimento da AGU como instituição responsável por consolidar entendimentos jurídicos no Poder Executivo;
- c. Fortalecimento da atuação preventiva dos órgãos de controle;
- d. Fortalecimento da atuação consultiva das controladorias;
- e. Estabelecimento de legislações que não foquem apenas em processos, mas que prevejam resultados e estabeleçam diretrizes para atuação *a priori*, como é o caso do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil;
- f. Priorização de auditorias com base em análise de riscos e temas estratégicos, por meio de instrumentos como, por exemplo, o sistema Conhecer do TCU;
- g. Fomentar a criação de instrumentos de antecipação regulatória, como os *sandbox regulatórios*, de modo a garantir maior segurança jurídica dos gestores em projetos de inovação;
- h. Fomentar a institucionalização de instrumentos de avaliação da atuação dos órgãos de controle como, por exemplo, o Programa de Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC da Atricon); e
- i. Fomentar o controle social por meio de iniciativas de atuação dos órgãos de controle em parceria com a sociedade civil.

7 GOVERNANÇA DO SISTEMA DE CONTROLE

O conceito de governança é, recorrentemente, utilizado com empregos diferentes e que envolvem um escopo mais amplo de ações. Nas entrevistas, no entanto, empregou-se o termo, especificamente, para analisar como funciona a coordenação e articulação das instituições que compõem o sistema de controle.

O principal aspecto levantado neste bloco concentra-se na **constatação da insuficiência** de mecanismos de coordenação e articulação entre as instituições, tendo como consequência sobreposição de atividades e insegurança jurídica. Constatou-se serem ainda mais escassos estes mecanismos entre os servidores públicos do Executivo e órgãos de controle, com pouca comunicação direta entre eles. Para a maioria dos entrevistados, a criação de um órgão para cumprir esta função de coordenação não seria uma boa solução. Estes apontam termos, no Brasil, órgãos em demasia; seria mais efetiva uma mudança de cultura na forma de relacionamento entre atores e um fortalecimento de outros instrumentos e instâncias de articulação, como a atuação em redes, inclusive, pela potencialização das já existentes.

ARTICULAÇÃO

Não obstante tenham sido citadas iniciativas de articulação, **é um consenso** que a **articulação** não é suficiente, sendo um dos fatores para insegurança jurídica. A articulação tende a ocorrer mais em alguns casos concretos do que de forma recorrente e institucionalizada, depende muito do **apoio das altas lideranças das instituições envolvidas para que ocorra**. As principais razões citadas para a baixa articulação seriam decorrentes de desafios relativos ao pacto federativo; de uma **ausência de planejamento estratégico** das instituições de controle, muitas vezes, quando há planejamento, tendem a ser “pró-forma”; e alguns ainda apontam que muitas instituições de controle tendem a **atuar na lógica de competição e desconfiança, de forma insulada**, e não de colaboração: para alguns entrevistados, haveria uma **disputa por poder** pelas instituições de controle.

“Precisamos ter um grau de institucionalização das ações que favoreçam uma interconexão das instituições - hoje não temos, cada um por si, o que gera sobreposição. 80% das atuações da GCU, tem gente do TCU trabalhando. Não há diálogo, mas isso tem começado a mudar. Se não temos um planejamento e uma gestão de riscos articulada - geramos sobreposição e acabamos fazendo retrabalho.”

Um exemplo apontado, recorrentemente, seria de que muitas vezes o Ministério Público fala que o gestor deve fazer algo e, para o mesmo caso concreto, o Tribunal de Contas fala que o gestor não deve fazer, o que geraria uma situação de insegurança alta para o gestor, o diálogo deveria ser fortalecido. Um grande desafio de articulação, frequentemente, citados pelos entrevistados são os **acordos de leniência** em que haveria pouca governança estabelecida e sobreposição de funções. Outros entrevistados ressaltaram que, embora em

muitos casos haja convergência de opiniões entre órgãos distintos de controle, não daria para exigir uma padronização de interpretações desses órgãos, em razão da independência das instituições, discordâncias seriam naturais. Alguns entrevistados apontaram, ainda, que a insegurança jurídica não seria absoluta, seria preciso fazer um esforço para se encontrar a melhor interpretação da norma para o caso concreto. **O discurso de insegurança, nesses casos, seria muitas vezes uma justificativa para uma atuação em desconformidade com a lei.**

“É um grave problema as visões opostas do Ministério Público, Tribunal de Contas e Controladorias em casos concretos, que mesmo que o gestor queira agir de boa fé, ele é punido, pois os órgãos entendem diferentemente. Essa situação demanda uma capacitação, inclusive dos próprios membros do Ministério Público em relação a temas como regras orçamentárias e financeiras e gestão pública. As universidades preparam bem em penal, civil, mas menos em governança orçamentária, financeira. Poucos cursos jurídicos tem esse setor muito forte. Quando eles são chamados a falar de governança, eles não conseguem e acabam indo para uma atuação mais processual- muitas vezes atuam assim por falta de competência técnica.”

“Vejo uma certa dificuldade no Ministério Público por consequência da independência funcional, muitas vezes, o processo acaba sendo errático- se o gestor cai com procurador da repartição X, ele tem chance de TAC, se cai com Y, ele sofre uma improbidade.”

*“Há áreas com muita convergência de atuação entre TC e MP. Podem divergir, mas há respeito e integração de atuação, como ambos detêm independência, há discordâncias naturais. **Com relação a insegurança jurídica supostamente decorrente- há muito discurso político sendo usado neste caso.** Segurança jurídica não é absoluta- precisa-se, no entanto, fazer um esforço para se encontrar a melhor interpretação da norma. **O discurso da insegurança jurídica, muitas vezes, vem para justificar uma atuação em desconformidade com lei.**”*

“O acordo de leniência é um ótimo exemplo de que muita gente brigou para ser o detentor do acordo, todo mundo querendo ser protagonista. Como é recente, acho que as coisas vão se assentar, com o tempo as coisas se estabilizam. Existe uma tendência, nessa consolidação das instituições, por cada órgão brigar por mais competências. As redundâncias geram ineficiência. Falta clareza institucional. Se estudarmos a máquina pública brasileira, pouquíssimos órgãos tem uma história, tradição e consolidação de fluxos.”

Foi apontado que, mais recentemente, há um movimento de maior abertura dos tribunais de contas para articulação interinstitucional. No TCU, por exemplo, as auditorias operacionais viabilizam bons espaços de articulação entre a corte de contas e gestor, o relatório deve ser enviado antes ao gestor para que ele o comente. O próprio TCU contratou a OCDE para fazer uma consultoria sobre como outros países fazem articulação em temas transversais dos tribunais de contas. Alguns entrevistados apontaram que o TCU também tem empreendido esforços para exercer um papel normatizador e de *policy center*. O Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios

Brasileiros (**PROMOEX**) também foi citado como importante instrumento para diminuir o isolamento dos Tribunais de Contas, teve por objetivo fortalecer o sistema de controle externo como instrumento de cidadania, incluindo o aperfeiçoamento das relações intergovernamentais e interinstitucionais. A **ATRICON** também foi bastante citada pelos entrevistados, ela teria um papel fundamental em criar espaço de diálogo, de buscar uniformizar entendimentos e de criar resoluções e modelos, de compartilhar boas práticas e de fazer avaliações dos tribunais. O Instituto Rui Barbosa também foi citado como instituição que contribui para maior diálogo das instituições.

BOXE 7 - Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros – PROMOEX

O Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (PROMOEX) tem por objetivo geral fortalecer o sistema de controle externo como instrumento de cidadania, incluindo o aperfeiçoamento das relações intergovernamentais e interinstitucionais, com vistas, inclusive, ao controle do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Objetiva, portanto, a modernização do conjunto de Tribunais de Contas que atuam nos estados, Distrito Federal e Municípios, principalmente por meio da capacitação de pessoal, introdução de novos procedimentos e sistemas organizacionais e investimentos em informática. A execução do PROMOEX ocorreu entre 2006 a 2013 e foi viabilizado por um convênio firmado entre Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que fez os repasses aos Tribunais de Contas brasileiros, que também investem por contrapartidas. Parte destes recursos são transferidos ao Instituto Rui Barbosa (IRB), associação de estudos e pesquisas dos Tribunais de Contas que coordena as ações e eventos do PROMOEX.

Além disso, foram criados 14 Grupos Temáticos para ajudarem o IRB no alcance de metas definidas no contrato que envolviam objetivos como fortalecimento e integração dos tribunais de contas no âmbito nacional e modernização dos tribunais de contas, tendo como alguns dos seus subcomponentes o desenvolvimento de vínculos inter-institucionais com outros Poderes e instituições dos três níveis de governo e com a sociedade, Integração dos Tribunais de Contas no ciclo de gestão governamental e Redesenho dos métodos, técnicas e procedimentos de Controle Externo

Fontes:

<https://inst-rui-barbosa.jusbrasil.com.br/noticias/2896974/conheca-o-promoex>.

<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/programas-e-projetos-de-gestao/promoex>

No controle interno, foi citado o **Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI)** como instituição relevante no fortalecimento do diálogo e no estabelecimento de diretrizes de atuação dos órgãos de controle interno. No Ministério Público, o Conselho Nacional do Ministério Público foi bastante citado pelos entrevistados como instituição que poderia ter sua atuação potencializada em pautas como disseminação de boas práticas e fortalecimento de articulação.

A **Rede de Controle**¹⁰ também foi citada como importante centro decisório interorganizacional, que visa aprimorar a efetividade da função de controle do Estado sobre a gestão pública. A Rede tem como principal objetivo o desenvolvimento de ações direcionadas à fiscalização da gestão pública, ao diagnóstico e combate à corrupção, ao incentivo e fortalecimento do controle social, ao compartilhamento de informações e documentos, ao intercâmbio de experiências e à capacitação dos seus quadros. Para atingir esse objetivo, a estratégia adotada é a de **ampliar e aprimorar**, de modo expresso e efetivo, a **articulação de parcerias entre os órgãos públicos e as entidades**, nas diversas esferas da Administração Pública, mediante a formação de rede de âmbito estadual e federal, bem como a interação da rede formada pelos signatários do acordo estadual com a Rede de Controle da Gestão Pública.

Outra iniciativa de destaque citada como um bom exemplo de governança foi a **Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro - ENCCLA**, é uma rede de articulação para o arranjo e discussões em conjunto com uma diversidade de órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário das esferas federal e estadual e, em alguns casos, municipais, bem como do Ministério Público de diferentes esferas, bem como para a formulação de políticas públicas voltadas ao combate àqueles crimes.

BOXE 8 - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro- ENCCLA

A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), criada em 2003, é a principal rede de articulação para o arranjo e discussões em conjunto com uma diversidade de órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário das esferas federal e estadual e, em alguns casos, municipal, bem como do Ministério Público de diferentes esferas, e para a formulação de políticas públicas voltadas ao combate àqueles crimes.

O trabalho é concretizado nas chamadas Ações, as quais são elaboradas e pactuadas anualmente pelos membros da ENCCLA. Para cada uma delas, cria-se um grupo de trabalho composto por vários órgãos e instituições, o qual tem como mandato o alcance de um ou mais produtos predefinidos, por meio de atividades como realizar estudos e diagnósticos legais-normativos e de composição de bancos de dados, elaborar propostas legislativas, averiguar o estado da arte de sistemas de cadastros, indagar necessidades e promover soluções em TI, buscar eficiência na geração de estatísticas e realizar eventos voltados à evolução dos temas por meio de debates. Os grupos de trabalho costumam reunir-se mensalmente.

Fonte: ENCCLA - <http://enccla.camara.leg.br/>

ÓRGÃO DE FISCALIZAÇÃO E COORDENAÇÃO

Quanto à criação de um **órgão de fiscalização** para coordenar e fomentar a articulação do sistema de controle, a **maioria entende que não é necessária a criação de mais um órgão**. Para alguns, teríamos órgãos em demasia e o foco deveria ser em fomentar a

¹⁰ <http://www.rededecontrole.gov.br/rede-de-controle/inicio.htm>

articulação, diálogo, transparência, *soft law* (guias de boas práticas, disseminação de informações). Um órgão interorganizacional teria dificuldades de ter legitimidade e teria alto risco de captura. Hoje a articulação depende muito das lideranças das instituições de controle. Alguns apontam que o Conselho Nacional de Justiça ou Conselho Nacional do Ministério Público poderiam cumprir a função de fortalecer o diálogo, articulação e fiscalização; outros apontaram que a Atricon poderia cumprir esse papel nos tribunais de contas.

Entre aqueles que acham positiva a criação de um órgão de padronização e articulação, posicionamento minoritário, foram apontadas algumas possibilidades pelos entrevistados, no caso dos tribunais de contas, pelo Conselho Nacional de Justiça, outros defendem a fiscalização pelo Poder Legislativo, que já teria essa função, outros defendem a criação de uma instituição análoga ao CNJ. Para o Ministério Público, o Conselho Nacional do Ministério Público foi recorrentemente citado.

BOXE 9 – SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZAÇÃO DO MÉXICO

Definição: É o conjunto de mecanismos interinstitucionais de coordenação entre órgãos responsáveis pelos órgãos de auditoria da área governamental nos distintos órgãos do governo mexicano, com o objetivo de maximizar a cobertura e o impacto da fiscalização em todo o país, com base em uma visão estratégica, em uma aplicação de padrões profissionais similares, em criação de capacidades e em intercâmbio eficaz de informações, para não incorrer em duplicidades e omissões.

Membros: Auditoria Superior da Federação (órgão técnico especializado da Câmara dos Deputados, dotado de autonomia técnica e gerencial, responsável por supervisionar o uso dos recursos públicos federais da União; dos órgãos constitucionais autônomos; dos estados e municípios), Secretaria da Função Pública (Secretaria da Administração Pública do Presidente da República tem papel fundamental na erradicação da corrupção na vida pública nacional), as entidades de Fiscalização Superior Locais e secretarias de instâncias análogas encarregadas pelo controle interno de entidades federativas. O Comitê Reitor do SNF também poderá convidar, para participar de atividades específicas, órgãos de controle interno e qualquer outra instância que realize funções de controle, auditoria e fiscalização de recursos públicos.

Metas:

- Normas Profissionais Comuns em Nível Nacional
- Criação de Capacidades
- Intercâmbio de Informações e trabalho Conjunto
- Melhorar o marco legal e operativo de fiscalização
- Aumentar o impacto do trabalho dos órgãos de auditoria governamental no combate à corrupção
- Fortalecer o papel da fiscalização na promoção, determinação e estabelecimento de responsabilidades pelos servidores públicos.

Fonte: SNF- <http://www.snf.org.mx/inicio.aspx>

Tradução livre dos autores

Especificamente sobre o Ministério Público, a independência funcional dos membros de Ministérios Públicos foi citada como um componente a mais que desafia a lógica de governança e articulação no Ministério Público. Hoje haveria iniciativas dentro do Ministério Público propondo a limitação, também existem câmaras temáticas que buscam dar algum padrão de atuação. Alguns questionam se seria positivo para a sociedade a criação de consensos dentro do Ministério Público, outros entendem que, ainda que com independência funcional, a atuação do Ministério Público poderia ser mais coordenada. Neste campo, foi citada a **Carta de Brasília** como uma tentativa positiva de se coordenar a atuação do Ministério Público. Alguns entendem que deveria haver um maior processo de *accountability* dentro do Ministério Público.

BOXE 10 - CARTA DE BRASÍLIA

A Carta de Brasília é um acordo de resultados firmado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias das unidades do Ministério Público. O documento, aprovado durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão, em setembro de 2016, explicita premissas para a concretização do compromisso institucional de gestão e atuação voltadas à atuação resolutiva, em busca de resultados de transformação social, prevendo diretrizes estruturantes do MP, de atuação funcional de membros e relativas às atividades de avaliação, orientação e fiscalização dos órgãos correicionais.

Fonte: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.p

Sobre **espaços institucionalizados para participação do gestor** em temas transversais de controle, haveria pouco espaço de participação, ainda que haja, especialmente, por parte de alguns tribunais de contas uma tentativa de maior abertura. **Órgãos de controle poderiam ouvir mais a sociedade civil e o gestor público quando elaboram seus planejamentos estratégicos, por exemplo.**

CAMINHOS GOVERNANÇA

Diante da constatação de que é necessário potencializar os instrumentos de articulação e coordenação dos órgãos do sistema de controle para garantir maior segurança para o gestor e integridade do serviço público, foram apontadas medidas que poderiam apoiar este objetivo:

- a. Fortalecimento e/ou criação de instâncias de articulação e coordenação como, por exemplo, a Atricon, ENCCLA, Rede de Controle e CONACI.
- b. Apoio das altas lideranças das instituições de controle para fomentar as relações interinstitucionais, realização de parcerias, atuações conjuntas sistematizadas e estimular a atuação nas instâncias de articulação;
- c. Fortalecimento de diretrizes, como as estabelecidas na Carta de Brasília para uma atuação mais coordenada dos Ministérios Públicos;

- d. Apoio de Associações e Organizações da Sociedade Civil na criação de espaços para compartilhamento de informações, debates e articulação entre as instituições de controle; e
- e. Integração de base de dados das instituições do sistema de controle.

8 CULTURA DO CONTROLE

Por cultura, buscou-se entender, de forma não exaustiva, o conjunto de hábitos, crenças, conhecimentos adquiridos que permeiam a atuação das instituições e atores do sistema de controle.

Constatou-se o **predomínio** de entendimento de que hoje o sistema de controle tende a ser **excessivamente repressivo**, o que pode gerar maior insegurança nos gestores. Alguns entrevistados ponderam que ser repressivo faz parte do papel do controle, no entanto, a atuação repressiva ocorreria de forma desproporcional, seria necessária a construção de instrumentos que busquem maior equilíbrio. Os motivos mais recorrentes na fala dos entrevistados para essa atuação seriam: cultura patrimonialista, clamor social e midiático por punição e crise de desconfiança que permeia as relações entre sociedade e Estado. Muitos ponderam, entretanto, que há um certo exagero nessa percepção: haveria maior conscientização dos órgãos de controle para uma atuação mais equilibrada e que o nível de corrupção existente ainda é muito elevado. Alguns também apontam que a própria **formação** dos controladores incentiva mais a **atuação repressiva e formalista**; inclusive, muitos indicam que, nos casos da controladoria e tribunais de contas, **um auditor não é igualmente valorizado se não encontra um erro ou um culpado**. Haveria também poucas **políticas de incentivo** para uma atuação mais focada em prevenção e em atuação mais resolutiva para melhoria das políticas públicas.

No bloco cultura também foi abordada a temática de integridade e de combate à corrupção. Há **divergências** quanto como deve ser a atuação no **combate à corrupção**, mas **é unânime a necessidade de se fortalecer políticas de integridade**, hoje ainda incipientes. Muitos entrevistados apontam um desequilíbrio na forma de combate à corrupção, que pode gerar ineficiências no serviço público. Também seria necessário que o controle separe mais o que é corrupção de equívocos. Por fim, há **divergências** sobre como agir nos casos em que o gestor é responsabilizado por problemas de conformidade não decorrentes de erro grosseiro ou má-fé. Nesse aspecto, em especial, a Lei de Improbidade Administrativa foi recorrentemente citada como muito subjetiva e geradora da não diferenciação dos casos de erro grosseiro e dos decorrentes de má-fé.

ATUAÇÃO REPRESSIVA

“É um desafio se chegar em um resultado adequado e equilibrado. Por um lado, tenho que punir aquele que age de má-fé. Por outro lado, precisamos de uma dosimetria sancionatória, precisamos incentivar comportamentos positivos. Quanto menos a legislação deixar espaço amplo para a subjetividade, melhor. Os estatutos dos servidores são todos pré-constituição, por si, já há um descompasso, e as previsões são genéricas e abstratas. É difícil estabelecer a aplicação de princípios de forma adequada, pois são estabelecidos de uma forma genérica

e sem exemplos. A própria lei de improbidade administrativa, no que tange a violação de princípios, é genérica e não dá um critério de gradação. Precisariamos atualizar os estatutos, criando uma sistemática de dosimetria sancionatória pré-estabelecida para que não haja decisões desproporcionais.”

Para alguns, a atuação mais repressiva seria cultural, “*nossa cultura não foi construída com base em valores, princípios e posturas que queremos*”, para outros, seria decorrente de uma grande crise de confiança entre o Estado e a Sociedade, entre o setor público e privado e dentro do próprio setor público. Também se apontou que este enfoque seria decorrente de nossa cultura patrimonialista e de um clamor social, “*espírito da época*” mais focado em punir como um meio de acabar com o patrimonialismo.

“o gestor não se sente obrigado a seguir uma lei que ele mesmo aprova. Todos os comissionados nas prefeituras e câmaras tendem a ser cabos eleitorais. O excesso na repressão é consequência da realidade excessivamente patrimonialista.”

Para além da cultura, a repressão já teria uma **institucionalidade definida**, decorrente de nossa construção enquanto Estado Nação, **focada em conformidade**, procedimentos, regras e estruturas judicantes, enquanto que a **cultura preventiva não seria tão institucionalizada**. Com relação à conformidade, ponderou-se, no entanto, que o controle deve ser formalista, no sentido de ter regras claras e procedimentos estabelecidos, o que daria mais transparência e mais margem para as pessoas se defenderem.

“Faz parte da nossa tradição ibérica, somos excessivamente formalistas, temos uma tendência ao formalismo, somos legiferantes e, ao mesmo tempo, temos a questão de - para meus amigos tudo e para os inimigos a lei - isso está na cultura política do país e os órgãos de controle incorporam tudo isso”

Alguns apontaram que a própria **formação dos controladores** incentiva esta atuação. Para alguns, haveria também uma **falta de conhecimento dos controladores em gestão pública e seria necessário maior conhecimento sobre os desafios do gestor**, os controladores deveriam passar por capacitações em gestão pública. “*muitos colegas são completamente desconectados com a realidade das políticas públicas*”.

*“A formação dos auditores é tradicionalmente nessa linha focada em conformidade e repressão. Quando eu dizia que os auditores internos deveriam orientar o gestor, eles achavam uma blasfêmia, achavam que eu estava louco, “meu papel é pegar o gestor”. Outro dogma do controle: não se envolver na gestão - com isso, auditor não poderia orientar o gestor. **Precisamos encontrar um equilíbrio.**”*

Uma parte dos entrevistados apontou um certo **exagero na afirmação sobre o sistema de controle ser muito repressivo**, haveria uma conscientização maior de que o

controle deve ser parte da solução. Uma parte menor da amostra entende que o controle não é repressivo.

“Acha que há exageros, mas mostra que o nosso modelo de controle está errado - nosso foco de controle é errado. Precisamos sintonizar o controle no fortalecimento de maturidade das instituições. Não acho que seja totalmente repressivo, claro que há injustiças, mas não acha que esse seja o problema”.

“Não considero o sistema repressivo. Repudio veementemente essa visão, na questão de acessibilidade de crianças portadoras de necessidades especiais, por exemplo, praticamente, todos os municípios descumprem as regras alegando falta de verba. Ministério Público instaura procedimento preparatório, prefeito enrola, instaura-se inquérito, realiza-se TAC e investe-se muito em composição. Tentamos, na maioria dos casos, fazer acordo, a solução com TACs é imediata. Do ponto de vista subjetivo, ele assina o TAC se comprometendo a fazer, pois compôs nesse sentido, é diferente da decisão judicial que vai fazer de tudo para descumprir, entrando com recursos, por exemplo. Existe um padrão de atuação do MP- existe uma escola de formação com boa avaliação- existe uma revista e existe uma linha de integração dentro do MP.”

BOXE 11 -Fomentar mecanismos de Solução Consensual de Conflitos

Proposta 03 do Relatório Final da Comissão de Juristas Incumbida de Elaborar Propostas de Aperfeiçoamento da Gestão Governamental e do Sistema de Controle da Administração Pública da Câmara dos Deputados Federais

O combate sistêmico dos vícios administrativos, para ser eficaz e econômico, deve evitar a prescrição e outras armadilhas. **Deve ser conferida prioridade à solução administrativa consensual, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da motivação explícita e congruente.** Assim, sugere-se a inserção de dispositivos à Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/99) para **disciplinar a figura do acordo administrativo e dos ajustamentos de conduta**, nos seguintes moldes:

- a) dar prioridade à solução consensual administrativa de conflitos, sempre que viável por meio de ferramentas online de resolução de disputas;
- b) aqueles que realizarem acordos e termos de ajustamento de conduta, devidamente motivados, somente responderão administrativamente por dolo ou fraude (na linha do disposto no art. 40 da Lei de Mediação e do art. 28 da Lei nº 13.655/2018);
- c) os termos de ajustamento, a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos, na esfera administrativa, serão estimulados antes ou durante o processo administrativo;
- d) cabe, nas infrações de menor potencial ofensivo definidas em regulamento, promover a celebração dos termos de ajustamento de conduta que interrompem o prazo prescricional. Aqui, impende mencionar a Instrução Normativa 2/2017, da CGU, que trata das hipóteses de celebração do TAC na esfera do processo administrativo disciplinar dos servidores públicos 23 federais. Recomenda-se, com efeito, instituir previsão legal expressa nessa linha, com forte incentivo à

solução administrativa consensual, desde que não ocorra prejuízo ao erário nem circunstância agravante que justifique a majoração da penalidade, tampouco crime ou improbidade administrativa;

e) os controles internos e externos, bem como o Ministério Público, terão pleno acesso a todas as fases de negociação administrativa, que deve ser proba e comprovadamente vantajosa à sociedade;

f) a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nos termos do art. 32 da Lei nº 13.140, de 16 de junho de 2015, criarão câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, compostas exclusivamente de servidores estáveis capacitados para o processo da negociação proba;

g) as infrações administrativas, disciplinares ou não, de menor potencial ofensivo serão passíveis de proposta de ajustamento de prazo para a correção de vícios sanáveis, exceto se houver indícios de crime contra a administração pública ou de improbidade administrativa. Neste sentido, a Comissão recomenda a instituição de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG), com objetivo de alcançar a regularização voluntária de atos e procedimentos, de forma cumulativa ou alternativa, de órgãos e entidades públicas e privadas sujeitas ao controle de contas;

h) em respeito ao direito fundamental à boa administração pública, o usuário de serviço público que efetuar reclamações procedentes, com base na Lei nº 13.460/2017, terá direito a proposta administrativa de resolução consensual;

i) a exemplo do que dispõe atualmente a Lei de Concessões de Serviços Públicos, sempre que não causar ofensa a princípios de Direito Administrativo, deve ser dado prazo para a correção de vícios sanáveis.

Fonte: Relatório Final, Comissão de Juristas Câmara dos Deputados, outubro/2018

POLÍTICA DE INCENTIVOS

Quanto às **políticas de incentivos existentes**, a maioria entende que hoje são poucas as políticas de incentivos institucionalizados nos órgãos de controle e, menos ainda, para uma atuação mais focada em resultados ou mais preventiva. Alguns entrevistados apontam que haveria uma percepção crescente pelos órgãos de controle sobre a necessidade de se criar tais políticas. Também foram citados exemplos de algumas políticas já institucionalizadas como a de prêmios para atuações inovadoras no Tribunal de Contas da União e as ações premiaias baseadas em jurimetria, uso de estatística e dados no Direito, pela Advocacia Geral da União. Alguns entrevistados apontaram, no entanto, que muitas das políticas de incentivos existentes, como algumas avaliações de desempenho são pró-forma ou muito focadas em quantidade/volume de processos, não focadas em olhar para efetividade de políticas públicas.

“A jurimetria joga luz nos problemas, na judicialização da saúde, a jurimetria consegue mapear quais são as grandes questões envolvidas, as levamos para o Ministério da Saúde, ela também orienta sobre a possibilidade de se fazer acordos- isso é uma novidade na advocacia pública. Tentamos fazer ações premiaias baseadas na jurimetria, o desafio é tentar mudar a cultura de recorrer e judicializar o tempo todo.”

Haveria também, por parte de alguns entrevistados, uma percepção de que a **mídia** acaba incentivando uma atuação mais repressiva.

“Há uma espetacularização das auditorias na mídia quando se pega um caso de corrupção e pouca mídia para casos focados em efetividade de políticas públicas. Acredito que existem incentivos midiáticos e culturais para uma atuação mais repressiva. Valeria a pena estabelecer prêmios para ações mais preventivas. Na controladoria, internamente, não há prêmios e não são discutidos incentivos nesse sentido. Seria positiva a realização, por parte de organizações externas, de prêmios para atuações mais efetivas de órgãos de controle.”

Parte dos entrevistados também ponderou que, via de regra, **as atuações não são pautadas por repercussão pública**, haveria uma generalização desse imaginário com base em um ou outro auditor ou promotor que atuam com esse enfoque.

“Não acho, via de regra, que as atuações sejam pautadas pela repercussão pública. Dois ou três colegas fazem isso, mas 90 não fazem; há muita classificação e estereotipação. Acontece a mesma coisa com os policiais.”

Um outro incentivo mais informal identificado pelos entrevistados, especificamente, em relação aos Tribunais de Contas e Controladorias seria o fato de **um auditor que não encontra um erro ou um culpado não ser igualmente valorizado**. Nesse sentido, avaliam que pode gerar um desequilíbrio negativo quando a identificação de erros e/ou desvios são enfatizados como fatores de reconhecimento do bom desempenho dos auditores e das instituições de controle. Seja o reconhecimento institucional (mecanismos de valorização, indicadores utilizados) ou simbólicos (reconhecimento entre os pares ou na imprensa).

“Se um auditor não encontra um erro, a visão institucional que se tem é que ele não trabalhou bem”

“Eu sou auditor e, no curso de formação, é ensinado que se você sai de uma instituição sem encontrar nada, fez mal o trabalho. É este mindset- ele entra no órgão para fiscalizar, ele tem que sair com resultado- seja a falta de atualização de um artigo X, seja um problema grave. O problema é que damos importância igual para as duas constatações.”

Alguns entrevistados, no entanto, apontam que esse **desequilíbrio é mais pontual**, dependendo do tipo de auditoria (de resultado ou conformidade) ou como a característica mais premente de um órgão ou de parte minoritária dos servidores e não como uma característica do sistema de controle como um todo.

“É comum um Tribunal de Contas reconhecer que um erro foi sanado.”

“Depende da auditoria, na de resultados, não há esse problema. Já na auditoria de conformidade, há mais necessidade de achar o erro.”

Ao mesmo tempo, também são apontados **mecanismos institucionais que podem evitar esse desequilíbrio**, como a definição clara das etapas e procedimentos das auditorias, dentro de um processo planejamento das ações, bem como a incorporação de outras dimensões de análise, por exemplo, a identificação de oportunidades de melhorias nas políticas públicas analisadas.

“As etapas aqui são muito bem documentadas, há planejamento da auditoria, não tem problema se ele não achar culpado porque ele cumpriu as etapas que são claras.”

COMBATE À CORRUPÇÃO E INTEGRIDADE

De maneira geral, os entrevistados apontam que a pauta de combate à corrupção ganhou destaque tanto pelos órgãos do sistema de controle como, de maneira geral, pela sociedade. **Há divergências quanto a forma de atuação no combate à corrupção.**

“O combate à corrupção monopolizou a pauta do controle, ganhou uma preocupação exacerbada. Sabemos que a ineficiência, a falta de continuidade, a inexecução levam mais dinheiro que a corrupção, e esta acabou monopolizando o debate público e os órgãos de controle se perderam nessa pauta de corrupção alimentada pela mídia.”

Para alguns, ao mesmo tempo em que houve um hiperfoco no combate à corrupção, a sensação de impunidade continuaria presente. Além disso, também se apontou que, muitas vezes, **a forma como o combate à corrupção é realizado geraria mais ineficiência no setor público**. Alguns apontaram que seria um dos fatores de receio de atuação do próprio gestor: *“Com essas questões da lava-jato, cria-se muito medo no gestor, vai que eu estou trabalhando em algo que nem eu sei que está rolando corrupção”*. Alguns também apontaram que a percepção de corrupção nas instituições levaria o gestor a não querer assumir alguns cargos:

“A Rede de Controle realizou no estado do Mato Grosso do Sul autoavaliações com as instituições para medir grau de estrutura das organizações em práticas anti-fraude e combate à corrupção. Mais de 90% das organizações públicas do Mato Grosso do Sul possuem suscetibilidade alta ou muito alta à ocorrência de fraude/corrupção, quem honesto quer assumir uma instituição dessas? O sujeito pensa que vai sujar a sua biografia. O problema das instituições não é o controle, mas o descontrole. Como atuar? Precisamos estruturar as instituições”.

Parte dos entrevistados acredita que os órgãos de controle estão bem instrumentalizados para o combate à corrupção, mas que seria necessário fortalecer o compartilhamento de dados, a articulação entre as instituições de controle e fortalecer os instrumentos de denúncia. Alguns fizeram a ressalva de que, mesmo com todo aparato,

grandes casos de corrupção estavam perfeitos do ponto de vista da forma, por isso, o controle precisaria focar mais nos resultados.

Foram apontadas como necessárias a criação de um **sistema de feedbacks gradativos de correção de pequenos desvios**, fortalecer uma atuação preventiva e concomitante do sistema de controle, fortalecer o controle interno, que para alguns poderia ser um “*policy center*”, também seria necessário fortalecer transparência e dados abertos, fortalecer políticas de integridade e fomentar métodos de solução de conflitos com maior resolutividade como, por exemplo, termos de ajustamento de conduta e de gestão. O sistema de responsabilização do gestor com base em camadas de responsabilidade, adotados por alguns países como Austrália e Estados Unidos, foi apontada como uma possível forma de se gerar mais resolutividade, eficiência, segurança e confiança no setor público.

“Combate a corrupção é uma tarefa de todos inclusive do controle. Se o controle interno atuasse como policy center, contribuindo para o amadurecimento das instituições em termos de doutrina, eles já contribuíram muito para o combate à corrupção. A corrupção decorre de ausência de controle e de burocracia - controle fazendo papel central de controle preventivo e uma boa doutrina já seria um grande passo contra corrupção.”

Além disso, precisaríamos **separar a corrupção de equívocos formais**, ainda há muita confusão neste tópico. *“Como tenho muitos processos que focam em aspectos formais, perco a potência em combate à corrupção. A formalidade em si não permite captar a corrupção. Os grandes processos de corrupção estavam conformes. Poderia até punir questões envolvendo procedimentos formais, mas diferentemente da forma como se pune corrupção. Ministério Público confunde isso para si e para a sociedade. Exemplo: ‘Justiça bloqueia 34 milhões do ex-prefeito’, sociedade automaticamente entende que o ex-prefeito tem 34 milhões e que foi fruto de roubo’.*

Constata-se, ainda, que é **unânime** o entendimento de que é necessário fortalecer políticas de integridade para maior efetividade do combate à corrupção e também para a criação de um ambiente de maior segurança jurídica e efetividade de políticas públicas. Para alguns, **o fortalecimento da integridade seria a base do sistema de controle, e esta deveria ser vista como aliada do gestor**. Políticas de integridade seriam uma forma de lutar contra a cultura patrimonialista. Muitos participantes apontaram os esforços, especialmente, das controladorias para fortalecer políticas de integridade, mas que **o tema ainda é incipiente no setor público**.

Precisamos criar mecanismos que fomentem integridade e confiança como a lei de acesso à informação, transparência ativa e passiva- informação acessível; muitos governantes sonegam informação da sociedade- isso gera desconfiança. Precisamos de reforma administrativa que invista em instrumentos que fomentem confiança.

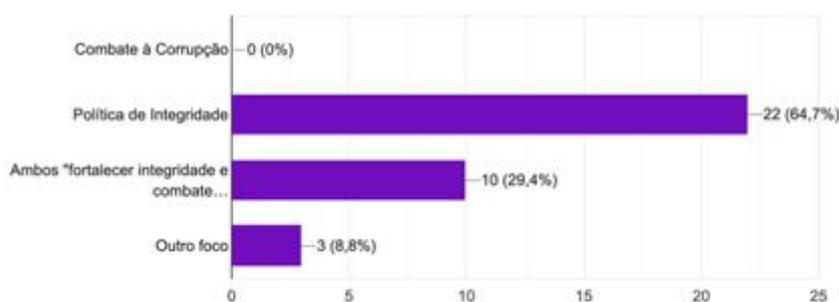
Parte dos entrevistados também trouxeram uma **preocupação com a forma de implementação de política de integridade**, no que tange a dimensão normativa, no sentido de que a solução não estaria na criação de mais leis de *compliance*, integridade já estaria abarcada no conceito de governança, esta deveria ser fortalecido.

“Sou super crítico à nossa tendência com mais uma dimensão normativa, com mais um conjunto de institutos jurídicos. A solução não é criar mais leis. Fico reticente em relação ao estabelecimento de mais regras de compliance. Acho que integridade está inserido no conceito de governança.. Acho que deveríamos fortalecer a governança.”

*“Política de integridade é também controle, componentes desta são os mesmos de um bom sistema de controle: ambiente com instâncias e patrocínios da alta administração, mapeamento de riscos, políticas e procedimentos para endereçar os riscos, treinamento e comunicação, monitoramento. Essa doutrina de controle deve também estimular um comportamento de integridade. **O cuidado é não enrijecer o órgão** - que o controle paralise o órgão - se isso acontece, **afasto ainda mais o estado da sociedade**. Alguns riscos vamos ter que tomar, possibilidade de fraude acontece, mas se tenho instrumentos bem estabelecidos de controle, também pego esses casos. O que não dá é criar um sistema super complexo e burocrático de relacionamento. A palavra-chave nesse processo é simplicidade e transparência.”*

O foco deve ser maior em combate à corrupção ou fortalecer a cultura de integridade?

34 respostas



Quando se pergunta onde o **foco** deve ser maior, se no combate à corrupção ou no fortalecimento de políticas de integridade, a **maioria dos participantes** apontam que o foco deve ser no fortalecimento de políticas de integridade, uma vez que a integridade seria mais ampla que o combate à corrupção, esta estaria inserida nas políticas de integridade. A política de integridade também seria uma forma de controle. Se não há foco na integridade, o combate à corrupção nunca seria eficiente, a corrupção seria sintoma e a integridade seria a prevenção. *Devemos criar mecanismos que fomentem confiança, aumentando a resolutividade, com a ideia de que a lei vale para todos, com mais transparência, nesse sentido, focando em integridade.* Também foi citada a necessidade de se focar na integridade

junto com a melhoria de gestão dos órgãos públicos, especialmente, das **lideranças que seriam os indutores de comportamentos positivos, de integridade.**

“O foco deve ser maior na cultura de integridade, está previne os maus comportamentos. Se sigo os parâmetros de integridade, com procedimentos e legislação clara, como gestor não preciso me preocupar tanto. Mesmo se quiser fazer algo ilícito, nesse conceito, o espaço de manobra está reprimido no nascedouro. A questão de integridade previne e deveria ser uma política para além do combate à corrupção, ela tem muita aderência com a questão das metas, de transparência, que vai ao encontro com uma política de controle mais efetiva.”

“Fortalecimento de integridade e mais fortalecimento da gestão. As coisas começam errado quando não há clareza nos critérios para alguém conseguir um cargo de alta liderança no setor público. A liderança é chave para essa mudança. Preciso de patrocínio para a mudança. Se ela emitir sinais de descompromisso com a missão da organização, ela contamina todos os membros da instituição. Combate à corrupção não pode ser cadeado na frente da geladeira, devemos trabalhar mais tema da ética e da integridade no dia a dia, do que um sistema de controle que gere medo ou receio (Cria-se dois problemas: paralisação e esconde o mal gestor, este justifica sua incompetência na insegurança jurídica).”

Um segundo grupo entende que o foco deve ser no combate à corrupção e na política de integridade, não seriam questões contrapostas, *“a melhor forma de combater a corrupção é fortalecer a prevenção, e isso acaba fortalecendo o combate à corrupção.* Residualmente, foi apontado que a política de integridade estimula que no futuro tenhamos menos corrupção, mas no momento precisamos combater a corrupção.

ERROS DO GESTOR DE BOA-FÉ

Como atuar nos casos em que o gestor público agiu de boa-fé, teve resultados positivos, mas teve problemas de conformidade?

As entrevistas apontam para **três principais visões** como resposta a situação. A **primeira, opinião majoritária**, entende que se o gestor não agiu de má-fé ou erro grosseiro, assim como aponta a LINDB, **não deve ser responsabilizado**; alguns apontam que se pode, nesses casos, aprovar com ressalvas nos casos dos tribunais de contas, estabelecer algum tipo de advertência ou medida administrativa. Também foi apontada a possibilidade de se estabelecer, com os gestores, termos de ajustamento de conduta ou acordos de não persecução penal (nos casos com MP). Haveria também uma **preocupação com o estímulo** para que **as pessoas não observem a conformidade, em outros casos, por conta do precedente sem punição**, por isso, seria necessário ponderar, fazer um aviso prévio, se violar mais de uma vez, poderia ser punido. A **segunda visão** acredita que **nada deve ser feito nesses casos**, no máximo capacitar os gestores, e uma **terceira visão** acha que é necessário

responsabilizar o gestor, especialmente, se há desvios de recursos; para alguns, a percepção sobre resultados positivos é muito subjetiva, deve-se processar e o judiciário decide nesses casos.

*“Hoje notamos que há muitas representações em que as pessoas não sabem se o gestor atuou pois não tinha capacidade para tanto ou se agiu de má-fé, **enquanto não esclarecermos isso, não teremos um ambiente de confiança.**”*

*“Se o gestor não escondeu o erro e teve resultados positivos, não pode ser punido por erro ou culpa (está na LINDB) - **o que é grave é se ele tentou esconder.** Necessário analisar com bom senso e eficiência- ver meios e dificuldades que tinha e o resultado que ela atingiu. Muitas vezes você tem que **descumprir a lei para fazer o que é certo:** ‘quanto maior o direito maior a injustiça, não posso seguir o direito cegamente’- quando afastar uma lei que vai causar uma injustiça grave, mas faço de maneira fundamentada, eu não estou descumprindo a lei, eu estou seguindo a Constituição. Questão do prejuízo: ‘MP está discutindo um erro formal na licitação do viaduto, mas o viaduto está realizado - ainda assim pedem restituição.’”*

*“Na área de punição, temos uma ferramenta chamada Matriz de Responsabilização do TCU - avalia não só irregularidade, mas o nexo entre a ação ou omissão do gestor com a própria regularidade e avalia elementos de culpa - TCU está usando mais essa ferramenta para **separar gestor de má-fé e de boa-fé**, mas no resto do Brasil, pessoal não usa essa ferramenta - é de uso obrigatório nos últimos dois anos.”*

*“Nós não somos legisladores, somos guardiões da lei. Muitas vezes, somos guardiões de leis que estão erradas, nem sempre o que é justo é o que está na lei. **Temos o trabalho de dizer que se ele propuser aquilo, nós não vamos aprovar, pois a lei não deixa, embora ele esteja certo.**”*

“Se há desvio de recursos, tem que processar e o gestor responde no Judiciário. A percepção sobre resultado é muito subjetiva. Ministério Público não pode substituir o judiciário.”

BOXE 12 - MATRIZ DE RESPONSABILIDADE DO TCU

A matriz de responsabilidade é uma ferramenta útil à disposição do auditor para que ele possa melhor fundamentar uma proposta de citação ou audiência de responsáveis, estabelecendo um “roteiro” mínimo para a discriminação da conduta, do resultado e dos responsáveis pela ocorrência. Ela apoia os auditores a identificar os responsáveis por irregularidades, especificar as condutas impugnadas, estabelecer as relações de causa e efeito e, finalmente, aferir a culpabilidade dos agentes, propondo um encaminhamento compatível com as circunstâncias do caso examinado. A matriz também ajuda o auditor no exame do teor dos argumentos trazidos pela defesa,

permitindo-lhe avaliar se os esclarecimentos conseguem desconstituir a falha observada, se atenuam a reprovabilidade da conduta do responsável, se demonstram que o agente não integrou a linha de causa/efeito da irregularidade, enfim, fornecendo importantes subsídios para um exame de mérito mais consistente. A matriz tem por objetivos principais os seguintes:

- Identificar os agentes responsáveis pela ocorrência lesiva e caracterizar a sua responsabilidade;
-
- Identificar a conduta (ação ou omissão) culposa ou dolosa do agente;
-
- Evidenciar a relação de causa e efeito entre a conduta e o resultado ilícito observado;
-
- Avaliar a reprovabilidade da conduta e a culpabilidade do agente (atenuantes/agravantes); e
-
- Definir adequadamente as propostas de encaminhamento para as irregularidades constatadas.

Fonte: Tribunal de Contas da União

A **Lei de Improbidade Administrativa** também foi, recorrentemente, citada como legislação que causaria essa não diferenciação de má-fé e boa-fé. Para parte dos entrevistados, **essa legislação precisaria ser reformulada**: o conceito de dano ao erário seria muito subjetivo, alguns também defendem **a exclusão da modalidade culposa**, uma vez que inviabilizaria a inovação, alguns dispositivos também seriam subjetivos, especialmente, o artigo 11, a punibilidade com base nos princípios desse artigo também foi questionada. Além disso, também se apontou que esta Lei lidaria de forma muito rígida com o gestor de boa-fé. Para uma parte dos entrevistados, **a Lei poderia ser mais clara, mas não deve ser flexibilizada**. Outra parte dos entrevistados entende que o problema não está tanto na lei, mas na **forma como ela é aplicada**.

O artigo 11 da lei de improbidade é um absurdo, mas o problema maior está em quem aplica o artigo. Os juízes, de modo geral, são equilibrados, não aplicam o artigo de forma aberta, o problema maior está no MP que usa para facilitar seu trabalho e o usa citando o artigo e o TC que também não sabe usar o artigo. Não é necessário artigos e artigos - o fato e a lei estão previstos e fazendo uma boa análise dos fatos é possível saber se pessoa agiu ou não com má-fé. O problema é que alguns órgãos de controle começam a entrar em discussões teóricas e já pressupõem a má-fé.

“A lei de improbidade é desafiante e poucos sabem manejá-la. Conceito de dano ao erário não é claro e é super difícil de se configurar dano ao erário. Há uma insegurança jurídica com essa lei: há muitos princípios indeterminados e com isso há uma grande farra de dizer o que pode ou não.”

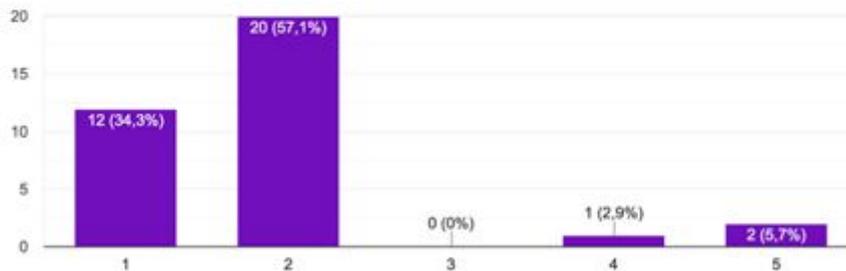
Não faz sentido uma flexibilização da lei de improbidade em um país em que não há cidadania. Não dá para afrouxar as regras no estágio atual de evolução do país. Temos que fortalecer o sistema de controle, temos que ter uma legislação rígida - vemos ao longo dos

anos o perecimento de milhões de pessoas em decorrência da malversação do dinheiro público.

Ao final da entrevista, os participantes foram questionados sobre a concordância ou discordância em relação a frases que sintetizam alguns dos aspectos abordados nessa pesquisa, e que corroboram com as visões apontadas ao neste relatório.

O objetivo de uma boa governança é construir instituições íntegras e não combater a corrupção individualmente

35 respostas



1	Concordo Totalmente	2	Concordo Parcialmente	3	Neutro	4	Discordo Parcialmente	5	Discordo Totalmente
---	---------------------	---	-----------------------	---	--------	---	-----------------------	---	---------------------

Os entrevistados se colocaram majoritariamente de acordo (total ou parcialmente) com a ideia de que o objetivo de uma boa governança não é combater a corrupção individualmente, mas sim construir instituições íntegras.

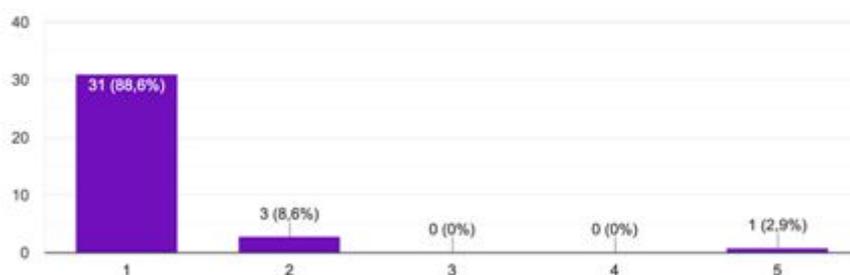
“Concordo totalmente, se focar na integridade, não há corrupção para combater. Quanto mais integridade, menos espaço para a corrupção. Hoje, no entanto, o Estado da arte é olhar para a corrupção. A pauta de integridade não é tão comum, a pauta comum de 'vamos combater a corrupção'”

Aqueles que concordaram parcialmente justificaram, em sua maioria, que deve-se criar instituição íntegra e combater a corrupção individualmente, este seria *“importante para desmontar estruturas de poder que estão fortalecidas”*

“O administrador tem a obrigação de ser íntegro, portanto, não faz sentido não combater a corrupção individualmente.”

Os agentes públicos não deveriam ser vistos, primariamente, como um perigo para a integridade da instituição, mas sim o seu recurso primário.

35 respostas

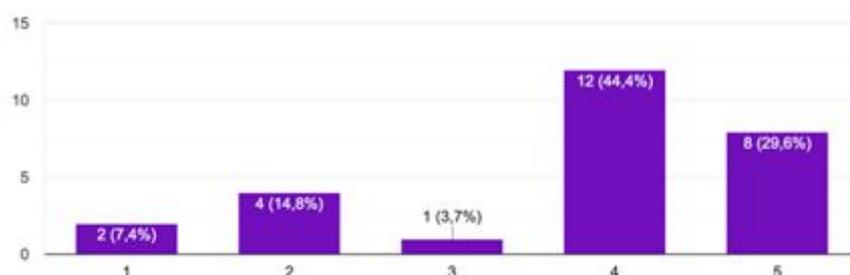


1	Concordo Totalmente	2	Concordo Parcialmente	3	Neutro	4	Discordo Parcialmente	5	Discordo Totalmente
---	---------------------	---	-----------------------	---	--------	---	-----------------------	---	---------------------

Como se percebe, **ampla maioria** dos entrevistados concorda totalmente com a afirmação. A minoria que concorda parcialmente aduz que alguns agentes internalizam práticas predatórias e uma minoria são, de fato, um perigo. A discordância total de um entrevistado foi justificada sob o argumento que **sempre devemos desconfiar dos gestores**, pois “quando se vai para o setor público, não se vai como indivíduo, se vai como agente estatal, e este tem que ser vigiado constantemente.”

O Brasil não passa hoje pelo fenômeno de apagão das canetas dos gestores público

27 respostas



1	Concordo Totalmente	2	Concordo Parcialmente	3	Neutro	4	Discordo Parcialmente	5	Discordo Totalmente
---	---------------------	---	-----------------------	---	--------	---	-----------------------	---	---------------------

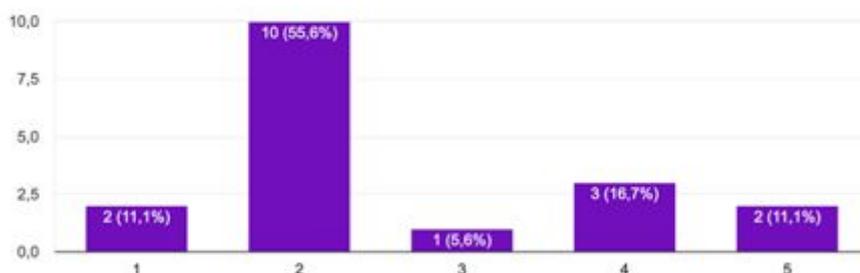
Verificamos uma amostra diversa com relação às opiniões sobre o “**apagão das canetas**”¹¹, termo recentemente popularizado para indicar um **suposto temor de servidores públicos de assinar qualquer documento que lhes possa comprometer** perante aos órgãos

¹¹ O termo tem aparecido, recorrentemente, em artigos de opinião. Ver <https://www.conjur.com.br/2019-mai-30/incompetencia-nao-improbidade-ministro-tcu> <https://valor.globo.com/opiniaao/coluna/a-governabilidade-da-administracao-em-jogo.ghtml>

de controle, tendo como resultado a demora ou ausência de tomada de decisão. A **maioria** dos entrevistados discorda parcialmente com a afirmação de que o Brasil não passa hoje pelo fenômeno sob a alegação de que **o apagão não seria absoluto**, muitos gestores temem, outros não; alguns também apontaram que também há certo comodismo ou incompetência por parte de alguns gestores, *“sob a justificativa do apagão das canetas, o gestor não faz o que deveria ser feito por incompetência”*.

Os órgãos do sistema de controle são os responsáveis pelo apagão das canetas dos gestores públicos.

18 respostas



1	Concordo Totalmente	2	Concordo Parcialmente	3	Neutro	4	Discordo Parcialmente	5	Discordo Totalmente
---	---------------------	---	-----------------------	---	--------	---	-----------------------	---	---------------------

Apenas para os entrevistados que concordaram total ou parcialmente com a afirmação de que o Brasil passa hoje pelo fenômeno do apagão das canetas, perguntou-se sobre de quem era a responsabilidade pelo fenômeno. A maioria **concorda parcialmente com a ideia de que os órgãos de controle são responsáveis por esse apagão**. Para além da atuação dos órgãos de controle, a **paralisia seria decorrente de outras razões como a falta de planejamento dos gestores, desequilíbrio de capacidades entre órgãos de controle e os gestores**.

CAMINHOS CULTURA

Diante da constatação de que é necessário **fortalecer políticas de integridade, fomentar o equilíbrio entre a atuação repressiva e preventiva e separar o que é erro do gestor de atitudes dolosas**, foram apontadas medidas que poderiam apoiar este objetivo:

- institucionalizar políticas preventivas de atuação dos órgãos de controle;
- fortalecer políticas de incentivo nas instituições de controle que garantam uma atuação mais preventiva do sistema de controle;
- Fortalecer instrumentos de padronização de auditorias como, por exemplo, a criação de modelos análogos aos “Yellow Books¹²”, de modo a resguardar a

¹² Ver boxe 14

atuação de auditores no sentido de demonstrarem que não acharam erros mesmo cumprindo os padrões de boas práticas estabelecidos;

- d. Fomentar medidas para garantir que membros do controle tenham maior conhecimento em temas de gestão e políticas públicas, como capacitações, vivências na gestão do Executivo, cursos de formação e cobrança de temas correlatos nos concursos públicos;
- e. Fomentar o uso de instrumentos como matriz de responsabilidade nos tribunais de contas e instrumentos análogos por controladorias e ministérios públicos;
- f. Fortalecimento de métodos consensuais de solução de conflito como os termos de ajustamento de gestão e de conduta;
- g. Aprimoramento da Lei de Improbidade Administrativa para garantir maior clareza e objetividade de seus dispositivos.
- h. Criação de um sistema de feedbacks gradativos de responsabilização, avaliar modelo de responsabilização em camadas (tier model).

9 DESAFIOS DOS GESTORES PÚBLICOS

Um tema central que motiva a realização desta pesquisa é compreender como a atual configuração do sistema de controle impacta a atração de talentos no Setor Público, por isso nesse bloco daremos destaque aos aspectos mais diretamente vinculados a atuação do gestor público.

A maior parte dos entrevistados entende que os servidores públicos do Executivo **não estão preparados** para fazer suas entregas dentro dos padrões estabelecidos pelo sistema de controle e dentro dos marcos legais, embora a maioria também tenha feito a ressalva de que existem diferentes perfis: em algumas instituições gestores estariam mais preparados e em outras não, haveria também ilhas de excelência. Muitos pontuaram que no Governo Federal os servidores públicos tendem a estar melhores preparados e que o desafio maior é no âmbito municipal. Em muitos municípios não haveria corpo técnico para assessorar dirigentes públicos.

Apontou-se com grande frequência uma **assimetria de conhecimento** entre os gestores do executivo e dos órgãos de controle externo. Os desafios, recorrentemente, apontados pelos entrevistados foram a **falta de conhecimento técnico mínimo** dos comissionados que, muitas vezes, estão nos cargos de liderança, em temas como direito administrativo, financeiro e orçamentário. Alguns citaram que gestores, inclusive, concursados, tendem a ter maior conhecimento sobre o campo que atuam e pouco conhecimento nos temas de controle.

*O controle se profissionalizou e dialogou com o mundo; já no executivo, algumas áreas o fizeram e outros não. TCU segue padrões da INTOSAI, conversa com ONU, OCDE - isso gerou **assimetria de conhecimento e informação**. Nesse sentido, para alguns entrevistados, o TCU acabaria investindo em ações que deveriam ser do gestor público ou provocando ações pelo gestor, um exemplo, foi a elaboração do Decreto de Governança do Governo Federal¹³, que apesar de induzido pela Corte de Contas, foi elaborado pelo Executivo.*

É um **consenso** a visão de que há **dificuldades em realizar planejamento** das políticas públicas com base em análise de riscos e em evidências e estabelecer procedimentos padronizados nas instituições. **A ausência de planejamento leva à desconfiança tanto da sociedade em relação ao gestor como dos órgãos de controle.** O bom planejamento, com base em análise de riscos, é fundamental para garantir maior segurança do gestor público, assim como facilitaria o gestor se defender de questionamentos dos órgãos de controle.

“Gestor tem que elaborar política de turismo, e TCU pergunta ao gestor por qual razão ele não focou em X. Se eu tenho um bom planejamento estratégico, consigo me defender falando que, embora X seja importante, eu preciso priorizar a minha ação e X não será priorizado.

¹³Disponível em:

<https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/pdf/governanca/guia-da-politica-de-governanca-publica.pdf>

Ai o Auditor vem e diz que a lei tal que obriga a X, e o gestor fala, mas tem outras leis que me subsidiam e me dão liberdade para priorizar Y esse ano.”

BOXE 13 - Fortalecimento da Análise Ex Ante de Políticas Públicas

Proposta 02 do Relatório Final da Comissão de Juristas Incumbida de Elaborar Propostas de Aperfeiçoamento da Gestão Governamental e do Sistema de Controle da Administração Pública

À Comissão parece ser essencial basear a sindicabilidade das decisões administrativas em evidências, em lugar de se limitar ao exame de alegações vagas, formalistas e evasivas do gestor público. Nesse passo, evidencia-se a importância da análise ex ante de impactos, tendo a Comissão se inspirado no Guia Prático de Análise Ex Ante, resultado das discussões técnicas coordenadas pela Casa Civil da Presidência da República e em parceria com o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para a elaboração de guia de orientação de melhores práticas no governo federal para a análise ex ante de políticas públicas.

O objetivo comum é fortalecer a disseminação das práticas de avaliação de políticas públicas nos ministérios, órgãos, fundos e demais entidades do Poder Executivo federal. O governo federal contou com a colaboração do Centre for Public Impact (CPI), com o Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e África Lusófona (Clear-FGV) e a Embaixada Britânica no âmbito do projeto Better Public Spending, desenvolvido pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, que promoveu e unificou o debate sobre a temática da avaliação de políticas públicas.

Merece destaque, ainda, o previsto no art. 4º do Regime Diferenciado de 21 Contratações - RDC e no art. 32 da Lei das Estatais, que passa a ser visto como cogente. É certo ressaltar que, em termos normativos, um passo inicial adveio com a edição do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Nessa mesma linha, merece registro o Projeto de Lei do Senado – PLS nº 488, de 2017 (Complementar), de autoria do Senador Roberto Muniz (PP/BA), que acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com o intuito de estabelecer normas e diretrizes para encaminhamento de proposições legislativas que instituam políticas públicas, propiciando melhor responsabilidade gerencial na Administração Pública. O PLS, com a intenção de tornar a gestão pública mais transparente, profissional e eficiente, visa inserir novo capítulo na LC nº 95/1998, orientando o encaminhamento de propostas legislativas que instituam políticas públicas, de modo que todo projeto com esse fim deverá apresentar uma avaliação prévia de seu impacto, visando garantir a economicidade, a efetividade, a eficácia e a eficiência das ações estatais.

Assim, dentre outras possíveis alterações normativas, a exemplo daquelas contidas na Lei nº 13.655/2018 (que incluiu no Decreto-Lei nº 4.657/1942 disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público) a Comissão propõe acrescentar § 4º ao art. 50 da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/99), nesses moldes:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: 22 [...] §4º A motivação da tomada da decisão administrativa de consideráveis efeitos sistêmicos será sempre acompanhada de avaliação “ex ante” de impactos econômicos, sociais e ambientais, além da demonstração precisa de benefícios líquidos, considerados custos e benefícios diretos e indiretos.

De outra parte, alguns entrevistados apontam que **haveria pouco padrão do sistema de controle na realização de auditorias**, isso dificultaria a própria atuação do gestor público e geraria insegurança jurídica. Reconheceu-se, no entanto, que há um esforço para se estabelecer padrões de auditorias por tribunais de contas e controladorias, como a introdução de metodologias da INTOSAI¹⁴ e da IIA¹⁵, além do estabelecimento de manuais de auditorias operacionais e financeiras. Órgãos como a Atricon e Conaci foram citados como importante disseminadores desses padrões. Foram citados como bons exemplos de padronização o yellow book e green book do Reino Unido e Estados Unidos, respectivamente, como modelos positivos de padronização. *“O gestor público precisa saber o que o controle espera dele, os instrumentos podem ser usados pelo próprio proprietário do risco”*.

BOXE 14 - Yellow Book

As Normas de Auditoria Governamental, padrões estabelecidos para auditorias, também conhecidas como Yellow Book (Livro Amarelo), fornecem uma estrutura para a realização de auditorias de alta qualidade com competência, integridade, objetividade e independência pelo Us Government Accountability Office (GAO).

A GAO é uma agência independente e apartidária que trabalha para o Congresso Americano. Frequentemente chamada de "cão de guarda do Congresso", o GAO examina como os dólares dos contribuintes são gastos e fornece ao Congresso e às agências federais informações objetivas e confiáveis para ajudar o governo a economizar dinheiro e trabalhar com mais eficiência.

O Yellow Book é usado por auditores de entidades governamentais, entidades que recebem prêmios governamentais e outras organizações de auditoria que realizam auditorias. Ele descreve os requisitos para relatórios de auditoria, qualificações profissionais para auditores e controle de qualidade da auditoria. Os auditores dos programas do governo federal, estadual e local usam esses padrões para realizar suas auditorias e produzir seus relatórios.

Fonte: <https://www.gao.gov/yellowbook/overview>

Tradução livre

Uma parte minoritária entende que as dificuldades do gestor não advém da relação com o sistema de controle. Para este grupo, há uma predominância do aspecto político em vez do que é efetivamente necessário.

O controle interno mais preventivo, apoiando o gestor no estabelecimento de procedimentos de controle, no mapeamento de riscos, de governança e de integridade, também foi apontado, por parte dos entrevistados, como meio de fortalecer os órgãos do Executivo. Nesse sentido, foi mencionada a existência de Projeto de Lei Federal, elaborada pela Comissão de Juristas¹⁶ incumbidos de elaborar propostas de aperfeiçoamento da gestão

¹⁴ INTOSAI: Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, <https://www.intosai.org/>

¹⁵ IIA: The Institute of Internal Auditors, <https://na.theiia.org/Pages/IIAHome.aspx>

¹⁶ A Comissão de Juristas da Câmara dos Deputados Federais foi criada pelo Ato de 22 de fevereiro de

governamental e do sistema de controle da administração pública, a comissão destacou os seguintes pontos entre aqueles que merecem destaque no Projeto de Lei:

Nominamos a completa profissionalização do controle interno. Nos termos do Projeto de Lei, o sistema de controle interno será integrado por servidores públicos efetivos, investidos na função após concurso público de provas ou provas e títulos. A autonomia e independência técnica foram reforçadas: (i) por dispositivo que tornou privativa de servidor público efetivo a direção dos referidos órgãos – direção que, doravante, receberá mandato de 2 (dois) anos; (ii) mediante vedação de atividades potencialmente geradoras de situações de conflito de interesse; e (iii) ao se proibir a nomeação para cargos em comissão de pessoas condenadas judicialmente em razão do cometimento de crime ou improbidade administrativa, entre outras hipóteses.

“Em outros países, como na Inglaterra, o administrador público tem que seguir muitos procedimentos mais amadurecidos e políticas mais bem planejadas, a decisão discricionária do gestor, no caso concreto, é muito respeitada, para se questionar essa decisão, temos que ter indícios muito fortes. No Brasil, há menos procedimento para o gestor seguir e não há uniformização de padrões por parte do controle, muitas vezes as decisões de controle são contraditórias.”

*“Temos que nos colocar no lugar do gestor, levar em consideração as dificuldades deles, mas os órgãos de controle ainda não estão com essa cabeça. **Papel do controle interno deve ser de apoio ao gestor, tem que atuar preventiva e concomitantemente.**”*

“Com certeza, as dificuldades dos servidores públicos não advêm dos órgãos de controle. Tribunal de Contas disponibiliza formação pelas escolas de contas, existem diversas escolas de contas. Agora, desconhecer a lei não é um argumento válido. Desconhecimento não isenta o gestor de responsabilidade. O que acontece é a predominância do aspecto político em vez do que é efetivamente necessário. Prioriza-se aquilo que promove o político e não o que é necessário.”

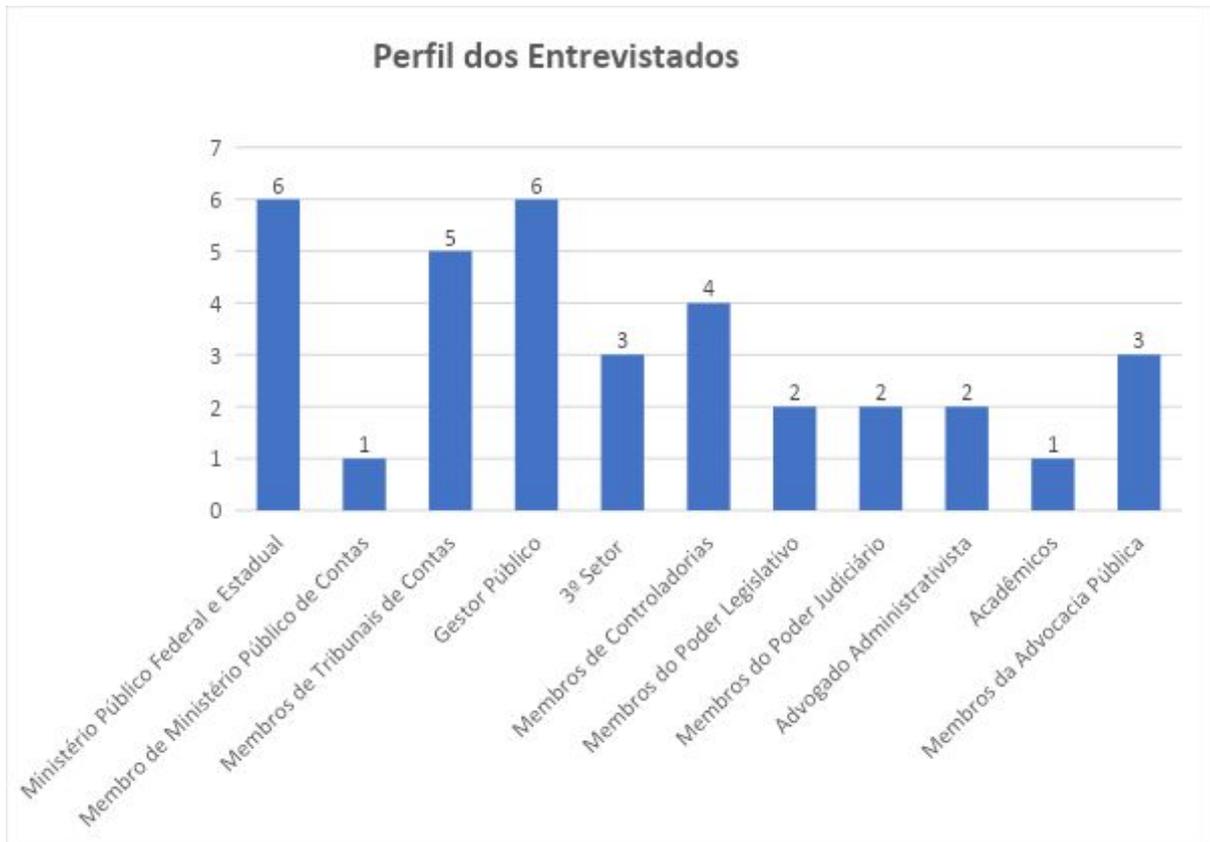
CAMINHOS PARA GESTORES

Diante da constatação de que é necessário **fortalecer a gestão pública e criar capacidades nos órgãos do executivo** de modo a garantir maior segurança para o gestor e integridade do serviço público, foram apontadas medidas que poderiam apoiar este objetivo:

2018, complementado pelo Ato de 28 de março de 2018 e pelo Ato de 28 de agosto de 2018. Para ver relatório completo <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/55a-legislatura/comissao-de-juristas-administracao-publica/documentos/seminarios/Relatriofinal.pdf> acessar

- a. Conscientizar e fortalecer os servidores públicos como sendo os primeiros atores na linha do controle, são os primeiros a garantir que suas políticas sejam realizadas dentro de padrões de integridade e de controle;
- b. Fortalecer a atuação das controladorias e das advocacias públicas junto aos servidores públicos para garantir maior capacidade dos órgãos e integridade das instituições;
- c. Instituir e/ou fortalecer políticas de governança nas instituições;
- d. Capacitar e fomentar a realização por gestores de planejamento com base em análise de risco, prioridades temáticas e análises ex ante;
- e. Disseminar conhecimentos para gestores sobre padrões de auditorias utilizadas pelos órgãos de controle, para que os gestores saibam sob que aspectos serão auditados/avaliados e possam se planejar com base nesses padrões;
- f. Exigir padrões mínimos de conhecimento para que servidores públicos assumam cargos em comissão;
- g. Fortalecimento da Análise Ex Ante de Políticas Públicas
- h. Fomentar a proatividade da advocacia pública para atuar mais próxima do gestor, envolvendo-a em todo ciclo de política pública, não somente na análise de legalidade de atos propostos; e
- i. Instituir a possibilidade de defesa judicial e extrajudicial dos servidores públicos pela advocacia pública.

ANEXO I Perfil dos Entrevistados



ANEXO II Roteiro para Entrevistas

Duração aproximada: 1h30

INTRODUÇÃO (+-7 min)

- **Apresentação** dos entrevistadores
- **Explicação** detalhada sobre os objetivos do projeto
- Solicitar autorização para registro em áudio e resguardar sigilo de fonte

RESUMO

- Com o objetivo geral de entender como o Estado brasileiro pode garantir um ambiente de maior segurança jurídica para atrair e manter os melhores quadros e perfis para cumprir seus objetivos, a entrevista abordará os seguintes eixos:
 - 1. Desafios relativos ao **papel dos órgãos de controle** na administração pública
 - 2. Desafios relativos à **governança do controle** na administração pública
 - 3. Desafios relativos à **cultura do controle** na administração pública
-

CALIBRAGEM

Na sua visão, quais são hoje os maiores desafios para o serviço público do Brasil?

1. PAPEL DOS ÓRGÃO DE CONTROLE

1.1 Quais são as **instituições** e principais atores **responsáveis pelas atividades de controle** no Brasil?

- A **Advocacia Pública** teria um papel no “sistema de controle”?
- E a sociedade civil, teria um papel no “sistema de controle”?

1.2 Qual é o papel dos órgãos de controle na sociedade brasileira?

1.2 Além das funções tradicionais como controle de gastos e correição, existem outros papéis assumidos pelos órgãos de controle na Administração Pública? Como, por exemplo, os relacionados à **inovação?** (**especialistas**)

- Qual o papel do controle em relação aos **atos discricionários**?

Legislação / Qualidade

1.3 Como você avalia a **qualidade das auditorias** hoje no Brasil?

Optativa: nem todos os entrevistados podem responder essa pergunta – pode ser adaptada para “investigação no caso do MP”.

- Qual a sua visão sobre a medição/avaliação da qualidade das auditorias realizadas no Brasil (ex. feedbacks, pesquisa de satisfação ou impacto)?
 - No Reino Unido, a NAO faz **avaliação de efetividade de suas auditorias** (1º passo: toda auditoria encarada como projeto/deve ser planejada, 2º passo: uma amostragem de auditorias são avaliadas por um departamento de qualidade da NAO, 3º passo: avaliação do gestor- opinião do gestor em relação ao quanto aquela auditoria agregou valor à sua atuação e 4º: avaliação enviada para OXFORD que avalia externamente a atuação da NAO).

1.4 A legislação impacta a qualidade do controle? Impacta o controle de conformidade? E o de performance?

- **Priorizar** auditorias com base em temas estratégicos e em análise de risco seria uma solução?
 - Nos Estados Unidos, o GAO (órgão de controle externo) prioriza as auditorias através de uma lista de alto risco, considerando necessidade de transformação, chances de fraude, desperdícios, abusos ou má gestão.

1.5 Poderia ser papel de órgãos do “sistema controle” indicar alterações em atos normativos passíveis de melhoria, quando pensamos em resultados da política pública?

1.6 Existe no Brasil uma consolidação do entendimento das leis e suas aplicações pelo sistema de controle?

Optativa: nem todos os entrevistados podem responder essa

- Deveria existir? Quem deveria cumprir esse papel?
- O que você acha da proposta que cria um Conselho Nacional de Estado focado em padronizar a interpretação de normas no poder executivo? Quem deveria cumprir esse papel?
 - No Brasil, existem propostas de criação o Conselho Nacional de Estado (CNE), como um órgão permanente, **vinculado** ao Congresso Nacional, mas com **autonomia funcional** para aprovar normas administrativas nacionais, por meio de súmulas administrativas e regulamentos técnico-administrativos.

1.7 Os órgãos de controle possuem ou deveriam possuir uma atuação mais **preventiva? E a atuação consultiva?**

- Se sim, quem deveria cumprir esse papel?

Conhecimentos Gestores Públicos

1.8 Você acredita que os servidores públicos do Executivo estão **preparados para fazer suas entregas** dentro dos marcos legais e padrões estabelecidos pelos órgãos de controle?

- Dificuldades dos servidores públicos
- **A advocacia pública no apoio aos servidores públicos?**

1.9 Como ocorre hoje a atuação dos órgãos de controle na disseminação de boas práticas (elaboração de guias, fóruns e congressos)?

- É suficiente?
- Deveria haver espaços institucionalizados para participação do gestor público do Executivo em temas transversais de controle na Administração?

2. GOVERNANÇA DO CONTROLE

2.1 Há clareza quanto à delimitação de atuação e atribuições de cada órgão de controle?

- Por exemplo: haveria alguma confusão por parte dos gestores e, até mesmo, pelos órgãos de controle quanto aos papéis e limites de atuação?

2.2 Como é a governança dos órgãos de controle no Brasil?

- Como é a **articulação dos órgãos de controle** de diferentes instituições (MP e TC)? E dos órgãos de mesma natureza (TCEs e TCUs)? E com os órgãos controlados?

2.3. Essa governança é suficiente para os desafios do Estado atualmente?

- Seria positiva a criação de **órgão central de fiscalização** e/ou de padronização de diretrizes?
 - No México, há um Sistema Nacional de Fiscalização que coordena as auditorias externas e internas, buscando sinergias e otimizando o compartilhamento de informações.
 - No Reino Unido existe o “**green book**” e nos Estados Unidos o “**yellow book**” que estabelecem padrões para realização de auditorias, você já ouviu falar disso.
- Abordar implementação de diretrizes metodológicas da INTOSAI
- Autonomia dos órgãos do Sistema de Controle- pontos positivos e negativos?

Quem controla os controladores?

3. CULTURA DO CONTROLE NO BRASIL

Integridade

3.1 Como os órgãos de controle devem atuar no combate à corrupção?

- Como políticas de integridade se inserem no contexto de combate à corrupção?
- O foco deve ser **maior em combate à corrupção** ou **fortalecer a cultura** de integridade?

3.2 Se fala muito de um sistema de controle que seria **repressivo e muito focado na forma**. Como você enxerga essa questão?

- Se considerar repressivo: Quais são as razões do controle mais repressivo

3.4 Como funciona hoje a política de incentivos nos órgãos de controle?

- **Premiar ações preventivas** seria efetivo?
- Na França a medição de sucesso da atuação dos órgãos de controle é realizada com base no uso das recomendações (não obrigatórias) por parte da administração. Isso funcionaria no Brasil?

3.5 Existe no Brasil auditorias focadas em resultados?

- O que seriam essas auditorias de resultados?
- Eles são maioria?
- Quais são seus desafios?
- Elas poderiam ser um incentivo para a inovação? Garantiriam maior efetividade de políticas públicas?
- Como fazer controle quando não há metas estabelecidas?

-O Corte de Contas Francesa auxilia o Parlamento e o Governo na avaliação de políticas públicas. Pretende verificar se os resultados de uma política pública são compatíveis com os objetivos definidos e se os meios orçamentários são utilizados de forma eficaz e eficiente. **O Papel do Tribunal não é comentar as escolhas feitas**, mas avaliar as consequências e formular recomendações para alcançar os objetivos votados pelo Parlamento. As autoridades públicas podem assim basear suas decisões em análises objetivas. Exemplos de avaliação: políticas para combater o consumo nocivo de álcool, a regulamentação do jogo, a luta contra a poluição do ar

3.6 Existe uma preferência por algum tipo de auditoria? Por quê?

- Qual o perfil desejado para os técnicos dos órgãos do “sistema de controle”?
- **O Auditor que não encontra um erro ou um culpado é igualmente valorizado?**
- Um corpo técnico de controle com perfil mais multidisciplinar é necessário? Quais perfis? Para que tipo de atuação?

3.7 Se um gestor realiza um ato típico, com muitos **resultados positivos**, mas teve **problemas de conformidade não decorrentes de má-fé**, o que fazer?

- Artigo 11, da Lei de Improbidade Administrativa (princípios)

FECHAMENTO

- Na sua opinião, qual seria o **maior desafio** para garantir um sistema de controle que aumente a efetividade do Estado?
- De todas as perguntas realizadas há questões fundamentais que **não foram abordadas** e que **você gostaria de acrescentar** ou **destacar**?
- Em que medida você concorda com as afirmações abaixo?

1. **O objetivo de uma boa governança não é combater a corrupção individualmente, mas sim construir instituições íntegras.**

Concordo Totalmente / Concordo parcialmente / Neutro / Discordo parcialmente / Discordo totalmente

2. **Os agentes públicos não deveriam ser vistos, primariamente, como um perigo para a integridade da instituição, mas sim o seu recurso primário.**

Concordo Totalmente / Concordo parcialmente / Neutro / Discordo parcialmente / Discordo totalmente

3. **O Brasil não passa hoje pelo fenômeno de apagão das canetas dos servidores públicos.**

Concordo Totalmente / Concordo parcialmente / Neutro / Discordo parcialmente / Discordo totalmente

4. **Os órgãos do sistema de controle são os responsáveis pelo apagão das canetas dos servidores públicos.**

Concordo Totalmente / Concordo parcialmente / Neutro / Discordo parcialmente / Discordo totalmente

